

Sympóziá, kolokviá, konferencie

VEREJNÁ SPRÁVA NA RÁZCETÍ

Konferencia s názvom „Verejná správa na rázcetí“ organizovaná na počesť 55. výročia pôsobenia prof. JUDr. Kataríny Tóthovej, DrSc. na Katedre správneho a environmentálneho práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
2018

Zostavovatelia:
JUDr. Ingrida Papáčová

Recenzenti:

doc. JUDr. PhDr. Miroslav Slašťan, PhD.
Mgr. Martin Dufala, PhD.

CIP

Verejná správa na rázcestí: zborník z vedeckej konferencie
konanej dňa 27. februára 2018 na pôde Právnickej fakulta Univerzity Komenského v
Bratislave, ktorá sa uskutočnila na počesť 55. Výročia pôsobenia prof. JUDr. Kataríny
Tóthovej, DrSc. na Katedre správneho a environmentálneho práva, Právnickej fakulty
Univerzity Komenského v Bratislave
/zostavovatelia
Ingrida Papáčová – 1. vyd. – Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická
fakulta, 2018. – 195 s.
(Sympóziá, kolokviá, konferencie)
ISBN 978-80-7160-459-4

34* 342.95 * (4-191.2)

- správne právo – stredná Európa
- zborníky

Publikácia vznikla vďaka podpore grantu **Právne aspekty optimalizácie výkonu verejnej správy obcami ako subjektmi verejnej správy** udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied, číslo projektu **VEGA č. 1/0557/17**.

Príspevky neboli redakčne a jazykovo upravené.

© Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018

ISBN 978-80-7160-459-4
EAN 9788071604594

Slovo na úvod

V ostatnom čase sa stalo dobrým zvykom pripomínať si na katedre životné alebo pracovné jubileá. Využili sme aj pracovné jubileum pani prof. JUDr. Kataríny Tóthovej, DrSc., aby sme si pripomenuli 55 rokov od jej nástupu na fakultu.

Či je 55 rokov pracovného života z aktívneho veku jednotlivca veľa alebo málo nemôžeme ani uvažovať. Napriek tejto premise si musíme povzdychnúť, „že nech jej to medzi nami ešte dlho vydrží“, veď jej osobné postrehy, pripomienky, či vystúpenia sú žriedlom poznania kolegov u nás i v zahraničí.

No a nám už neostáva nič iné, len v predloženom zborníku, výstižne a poctivo načrtnúť exkurz v pracovných aktivitách pani profesorky, ktoré realizovala na fakulte i mimo nej.

Je samozrejmé, že dôraz budeme dávať na aktivity, ktorými si získala dôstojné miesto vo vede správneho práva aj správnej vedy na našej katedre, na Slovensku i v zahraničí. Politické aktivity pani profesorky sme mohli sledovať denno-denne v printových i v iných médiách. Samotné politické aktivity hodnotili viacerí a zrejme ich iste aj budú hodnotiť, my sa budeme viac venovať mravenčej práci vysokoškolskej učiteľky a vedkyne z odboru správneho práva, pretože tieto sú menej viditeľné, ale viac hmatateľné na formovaní mladej generácie administrativistov a študentov Právnickej fakulty Univerzity Komenského.

V Bratislave, dňa 06.02.2018

prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.
vedúci Katedry správneho a environmentálneho práva
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

OBSAH

LAUDATIO ALEBO POKUS O EXKURZ V PRACOVNOM ŽIVOTOPISE PROF. JUDR. KATARÍNY TÓTHOVEJ, DRSC.	
Marián Vrabko	7
BOL SOM PRI TOM	
Július Fíger	11
VEREJNÁ SPRÁVA NA RÁZCESTÍ – POCTA PROF. TÓTHOVEJ	
Peter Škultéty	15
V ČOM MA OVPLYVNILA PANI PROFESORKA	
Juraj Vačok.....	16
ŠTÁTNA SPRÁVA NA ÚSEKU CUDZINECKÉHO REŽIMU - STAV A PERSPEKTÍVY	
Jozef Balga.....	20
DELIKTUÁLNA ZODPOVEDNOSŤ PRI PRESADZOVANÍ OCHRANY BIODIVERZITY	
Branislav Cepek	30
SPRÁVNE ROZHODNUTIA A SPRÁVNE SÚDNICTVO V KONANÍ PRED ÚSTAVNÝM SÚDOM SLOVENSKEJ REPUBLIKY	
Ludmila Gajdošíková	37
POUŽITIE ANALÓGIE V OBLASTI SPRÁVNEHO TRESTANIA VO SVETLE NOVEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY	
Zuzana Hamuľáková	41
VEŘEJNÁ SPRÁVA NA ROZCESTÍ ADMINISTRATIVNÍHO PLURALISMU	
Jakub Handrlica.....	45
PRÁVNE ÚČINKY RIADNYCH OPRAVNÝCH PROSTRIEDKOV NA ROZHODNUTIE O SPRÁVNOM DELIKTE	
Matej Horvat	56
PRINCÍP HUMÁNNOSTI TRESTANIA A DISCIPLINÁRNA ZODPOVEDNOSŤ ČLENOV SAMOSPRÁVNÝCH STAVOVSKÝCH ORGANIZÁCIÍ	
Soňa Košičiarová.....	64
K PROBLEMATIKE ÚSTAVNOPRÁVNÝCH ZÁKLADOV VEREJNEJ SPRÁVY (VYBRANÉ PROBLÉMY)	
Peter Kukliš	68
VZNIK, PRIČLENENIE A ZÁNİK OBCE V RÁMCI OPTIMALIZÁCIE VÝKONU VEREJNEJ SPRÁVY OBCAMI A PROBLEMATIKA S TÝM SPOJENÁ	
Anton Martvoň	78

**VYUŽÍVANIE ÚDAJOV ZVEREJŇOVANÝCH ORGÁNMI VEREJNEJ SPRÁVY NA
KOMERČNÉ ÚČELY – PRÁVNA ZODPOVEDNOSŤ ZA NESPRÁVNE
A NEPRAVDIVÉ ÚDAJE**

Lubica Masárová 85

**VEREJNÁ SPRÁVA A VEREJNÝ ZÁUJEM NA OCHRANE A STAROSTLIVOSTI
O ŽIVOTNÉ PROSTRDIE**

Michal Maslen 93

SPRÁVNE TRESTANIE V PODMIENKACH PRACOVNÉHO PRÁVA

Stanislav Mihálik – Monika Škvarková 104

E-MESTÁ

Ingrida Papáčová 116

**POŽIADAVY NA SPRÁVNÝ PROCES V OBLASTI SPRÁVNEHO TRESTANIE V
ZMYSLE ROZHODOVACEJ ČINNOSTI EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ
PRÁVA**

Bernard Pekár 122

VEŘEJNÁ SPRÁVA ZA ROZCESTÍM

Richard Pomahač 127

VEŘEJNÁ SPRÁVA V KONTEXTU ZÁSADY SLUŽBY VEŘEJNOSTI

Olga Pouperová 135

**OHLÉDNUTÍ ZA ZMNĚNAMI V ÚPRAVĚ SPRÁVNÍHO SOUDNÍCTVI V ČESKÉ
REPUBLICCE**

Petr Průcha 142

PRIAMA ÚČASŤ OBYVATEĽOV NA SAMOSPRÁVE OBCE NA RÁZCESTÍ

Mária Srebalová – Lívia Trellová – Ingrida Papáčová 152

O OSUDU SPRÁVNĚPRÁVNÍHO DĚDICTVÍ FEDERÁLNÍCH ZÁKONŮ

Josef Staša 158

**HÁDŽE ZÁKONODARCA ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ TEÓRII POD NOHY
POLIENKA?**

Ján Škrobák 170

**V POCHYBNOSTIACH V PROSPECH SLABŠIEHO AKO METÓDA VÝKLADU
SPRÁVNÝM ORGÁNOM**

Jozef Tekeli 176

KU KONCEPCII MANDÁTU ORGÁNOV OBECNEJ SAMOSPRÁVY

Lívia Trellová 181

SPRÁVNE SÚDNICTVO V ROZHODOVACEJ ČINNOSTI NAJvyššIEHO SÚDU

Jarmila Urbancová 189

**INFORMATIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY A JEJ VÝZNAM PR RACIONALIZÁCIU
VEREJNEJ SPRÁVY**

Jana Vallová 192

LAUDACIO

LAUDATIO ALEBO POKUS O EXKURZ V PRACOVNOM ŽIVOTOPISE PROF. JUDR. KATARÍNY TÓTHOVEJ, DRSC.¹

Marián Vrabko
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Anotácia: Príspevok obsahuje hodnotiacu časť, ktorá je venovaná práci pani profesorky JUDr. Kataríny Tóthovej, DrSc. na Právnickej fakulte UK. Súčasne obsahuje aj niekoľko úvah o rozvoji verejnej správy do budúcnosti.

Kľúčové slová: verejná správa, štátna správa, územná samospráva, správne konanie, environmentálne právo, správne právo procesné, normatívne správne akty, rozhodovacie procesy vo verejnej správe, správny orgán, účastníci konania.

Annotation: The article contains evaluation section, which is dedicated to work of professor JUDr. Katarína Tóthová, DrSc. at Comenius University in Bratislava, Faculty of Law. Concurrently, it also contains some reflections on development of the public administration in the future.

Key words: public administration, state administration, territorial self-government, administrative proceedings, environmental law, administrative proceedings law, normative administrative acts, decision-making processes in public administration, administrative authority, parties of the proceedings.

ÚVOD

Pani profesorka Tóthová ukončila štúdium na Právnickej fakulte UK v roku 1962. Po kratšej praxi na rektoráte UK a na vtedajšom Mestskom národnom výbore v Bratislave nastúpila 1. 10. 1963 ako asistentka na Katedru správneho práva UK.

Od nástupu sa venovala vedeckej práci, výchove a vzdelávania študentov fakulty. Dovoľte, aby som v tejto súvislosti odcitoval s návrhu vtedajšieho vedúceho Katedry správneho práva doc. dr. Jiřího Hromadu na preradenie asistentky prom. práv. K. Tóthovej na odbornú asistentku: „Zároveň sa pripravuje aj na vedeckú dráhu a bola prijatá do vedeckej aspirantúry. Začala pracovať aj literárne a dokončila kratšiu úvahu na tému: „Otázky predpojatosti v správnom konaní“, ktorú treba označiť ako plne zdarilú. Úvaha bude uverejnená asi v Právnom obzore. Ukazuje sa, že K. Tóthová, ktorá venuje hlavnú pozornosť procesným otázkam má zmysel pre teoretickú prácu. Katedra aj vedúci pre svoju osobu, túto prácu hodnotí kladne“. Píše doc. Hromada prof. Plankovi vtedajšiemu dekanovi fakulty 5. júla 1965.

V roku 1976 obhájila vedeckú hodnosť kandidáta právnych vied. Obhajovala prácu „Pojem účastníka správneho konania“. Prácou „Procesné záruky zákonnosti v oblasti štátnej správy a právne postavenie občanov pri ich uplatnení v správnom konaní“ sa pani prof. Tóthová v roku 1979 habilitovala za docentku v správnom práve. Prácou „Rozhodovacie procesy v štátnej správe“ získala v roku 1991 vedeckú hodnosť doktora právnych vied.

Po úspešnej inagurácii bola v 1. 12. 1991 roku vymenovaná za profesorku v odbore správne právo.

Od roku 1978 sa okrem problémov vedy správneho práva a správnej vedy začala venovať aj problematike ochrany a tvorby životného prostredia. Pod jej vedením bola vypracovaná koncepcia výučby predmetu Právo životného prostredia, ako aj učebná pomôcka spomínaného predmetu pre výučbu na Právnickej fakulte Univerzity Komenského (PF UK).

V roku 1991 sa stala vedúcou Katedry správneho práva a práva životného prostredia PF UK v Bratislave, funkciu vykonávala až do roku 1992 kedy bola zvolená za poslankyňu Slovenskej národnej rady a následne v júni 1992 sa stala Ministerkou spravodlivosti SR a zároveň predsedníčkou Legislatívnej rady vlády SR.

Po niekoľkomesačnom výkone poslaneckého mandátu v NR SR sa v roku 1994 stala podpredsedníčkou vlády SR a predsedníčkou Legislatívnej rady vlády a to až do volieb v roku 1998. Od novembra 1998 do októbra 2002 opätovne získala mandát poslankyne Národnej rady SR.

Po skončení mandátu v októbri roku 2002 sa vrátila na Katedru správneho a environmentálneho práva našej fakulty. Celkovo možno pôsobenie pani prof. Tóthovej v oblasti vedy a vzdelávania zjednodušene rozdeliť na tri etapy pôsobenia.

¹ Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu **VEGA č. 1/0557/17** „Právne aspekty optimalizácie výkonu verejnej správy obcami ako subjektmi verejnej správy“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

V prvej etape je to od nástupu na fakultu po odchod do „veľkej politiky“, kde sa venovala výučbe a vedeckej práci v odbore správne právo a začala na fakulte rozvíjať odbor právo životného prostredia, čo sa neskôr odrazilo aj v názve katedry. Pre úplnosť dodávam vývoj názvu katedry.

Po revolúcii v roku 1989 sa Katedra správneho práva, neskôr Správneho a finančného práva premenovala na Katedru správneho práva a práva životného prostredia a neskôr na Katedru správneho a environmentálneho práva.

Druhou etapou je etapa „vo veľkej politike“, kde sa pani profesorka podieľala na tvorbe právnych predpisov novovzniknutej Slovenskej republiky.

Ide o jej pôsobenie v rámci získaného mandátu poslankyne NR SR alebo ako ministerky spravodlivosti, ale najmä podpredsedníčky vlády SR a predsedníčky Legislatívnej rady vlády SR.

Išlo o zvlášť turbulentné obdobie, kde sa rozhodovalo nielen o pokojnom rozdelení Českej a Slovenskej Federatívnej republiky, ale aj o zotrvaní novovzniknutej Slovenskej republiky v trajektórii pokrokovej Európy nasmerovanej do Európskej únie.

Obdobie veľkej politiky hodnotila jednak ona sama v publikácii ...“Nedalo sa mlčať“ a samozrejme aj iní.

Mne ostáva poznamenať, že napriek ťažkostiam, ktoré práca vo vrcholovej politike prinášala a prináša nikdy sa nespreneverila svojmu krédu: „odborne a slušne“, čo osobitne v tom období je mimoriadne vzácne.

Po návrate z „veľkej politiky“ (tretia etapa) sa opäť začala venovať správne právo s väčším dôrazom na rozvoj verejnej správy (publikácia: Štátna správa, Samospráva, občan) a rozvoju správneho práva procesného.

Od počiatku pôsobenia na fakulte sa venovala aj svojim študentom, či už to boli študenti vtedajšieho magisterského štúdia a súčasného bakalárskeho a magisterského štúdia, ale aj študenti v dnešnej terminológii povedané doktorandského štúdia (predtým kandidáti vied so skratkou CSc.).

Vychovala veľké množstvo študentov s vedeckými hodnotami. Pre predstavivosť uvádzam: Traja z troch súčasných aktívnych profesorov správneho práva mimo nej, sú jej žiakmi – čo k tomu dodať.

Ako som už uviedol v prvej etape sa venovala správne právo a právo životného prostredia. V práve životného prostredia (dnešné environmentálne právo) začala s jeho výučbou na fakulte a vypracovala prvú učebnú pomôcku na fakulte. S väčšími či menšími problémami sa právo životného prostredia či dnešné environmentálne právo na fakulte rozvíja dodnes, škoda, že napreduje tak pomaly.

Rozvoj v prvej etape pôsobenia bol venovaný najmä rozvoju správneho konania – zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) účinný od 1. 1. 1968. Ako je nám všetkým zrejmé, ide o všeobecný procesný predpis, u ktorého si v tomto roku pripomíname 50 rokov od jeho účinnosti. Pani profesorka ešte za účinnosti predchádzajúceho právneho predpisu vládneho nariadenia č. 91/1960 Zb. o správnom konaní získala množstvo informácií o jednotlivých inštitútoch správneho konania. Už vtedy poukazovala na nedostatky pri vymedzení pojmu účastníkov konania, či vymedzení pojmu správneho konania, alebo pojmu správny orgán, orgán štátnej správy, ale aj na práva a povinnosti subjektov v správnom konaní. Spolu s ďalšími vtedy píšucimi slovenskými autormi, príkladom spomeniem aspoň JUDr. Vladmír Hutta, starší, CSc., JUDr. Dušan Nikodým, CSc., JUDr. Jozef Filko, CSc. sa podieľala nielen na príprave normatívnych aktov, ale svoje teoretické poznatky si konfrontovala aj pri preskúvaní individuálnych správnych aktov ako členka poradných orgánov na Ministerstve vnútra, alebo Ministerstve poľnohospodárstva (pôdohospodárstva), či ako členka legislatívnych komisií pri príprave normatívnych správnych aktov ústredných orgánov štátnej správy.

Počas svojho pôsobenia vo „veľkej politike“ mala fantastickú možnosť ako predsedníčka Legislatívnej rady vlády SR ovplyvňovať nielen prípravu podzákonných predpisov, ale najmä prípravu normatívnych právnych aktov – zákonov.

V rámci legislatívneho šprintu, ktorý v tom čase bol (stačí si pozrieť hrúbku Zbierky zákonov z tohto obdobia) si myslím, že môžeme konštatovať, že pani profesorka sa úlohy vedúcej osobnosti práva zhostila na výbornú, či v rámci súčasného hodnotenia na „A“.

Veľmi intenzívne, sa navrátiťšia pani profesorka začala zapájať do výučby i tvorby vedeckých poznatkov po návrate z „veľkej politiky“.

S entuziazmom jej príznačným sa zapájala do debát a aktívne sa zúčastňovala na vedeckých konferenciách na Slovensku a v Čechách všade tam, kde sa hovorilo o verejnej správe a samozrejme aj novo sa formujúcej územnej a záujmovej samospráve. Obzvlášť keď katedra získala dva granty APVV. Jeden bol venovaný správne právo konaniu a druhý preskúvaniu rozhodnutí orgánov verejnej správy súdmi (správne súdnictvo).

Tu sa preukázali jej teoretické poznatky zo súčasnosti i minulosti, ktoré boli vo väčšine prípadov podložené praktickými skúsenosťami, či už z veľkej či malej politiky, alebo jednoducho z rozhodovania orgánov verejnej správy z vlastných skúseností, ale aj z teoretických poznatkov.

Opäť sa začali objavovať jej postrehy k nezákonnosti a nesprávosti rozhodnutí v správnom konaní. Osobitne v ostatnom čase problematika nečinnosti orgánov verejnej správy a zodpovednosti za nečinnosť orgánov verejnej správy veľmi rezonujú v jej publikovaných i nepublikovaných výstupoch.

Veľmi aktívne sa podieľala na diskusií k príprave správneho súdneho poriadku.

Tu žiaľ legislatívci veľmi málo využili alebo nevyužili vôbec teoretické poznatky vedy správneho práva, ale aj správnej vedy ako širšej vednej disciplíny.

V súčasnom období to vyzerá tak, ako keby sme v Slovenskej normotvorbe, ale aj aplikačnej praxi mali dva druhy správneho konania.

Jedno je to, ktoré prebieha a prebiehalo vo verejnej správe podľa všeobecného predpisu a osobitných predpisov, ktoré upravujú rozhodovacie procesy vo verejnej správe.

Druhé je preskúmvacie konanie pred súdmi, ktoré miestami ako by ignorovalo správne konanie vo verejnej správe a zaviedlo si svoje špecifické inštitúty bez ohľadu na to, či ide o výkon verejnej správy, štátnej správy a prenesený výkon štátnej správy, alebo o výkon súkromnej správy.

S ohľadom na uvedené si myslím, že v tomto momente môžeme konštatovať, že je nevyhnutné oba predpisy zosúladiť. Nevieť či to urobí legislatíva, normotvorba alebo judikatúra. Bez ohľadu na to či už to bude judikatúra Ústavného súdu alebo aj Najvyššieho súdu, zvýrazňujeme s dôrazom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a súdov Európskej únie.

Reálne je možné predpokladať, že by bolo lepšie a rýchlejšie zosúladiť najskôr národnou úpravou a súčasne inkorporovať nadnárodnú úpravu do nej.

V prvom kole musíme zosúladiť dva kľúčové zákony, kde jeden je účinný 50 rokov a preukázal obrovskú životaschopnosť a druhý je účinný menej ako 2 roky a neustále sa otriasa v základoch.

Bez ohľadu na ďalší vývoj je nevyhnutné konštatovať, že pani profesorka sa od počiatku svojej vedeckej a pedagogickej práce, podieľala na novoznikajúcom právnom odvetví a to je správne právo procesné. Nie je teraz síce módne novokonštituovať nové právne odvetvie aj v učebných pomôckach neustále zvýrazňujeme, že ho vnímame viac ako pedagogickú disciplínu, otázka je dokedy si s tým vystačíme.

Samozrejme nové poňatie správneho práva procesného si bude vyžadovať aj nový prístup, mám na mysli nielen pojem správneho práva procesného, ale aj predmet a systém a obsah jednotlivých pojmov.

Je viac ako zrejmé, že bude nevyhnutné zväziť rozhodovacie procesy v hospodárskom práve a priradiť ich k správne právu procesnému. Mám na mysli najmä súťažné právo (register verejných vykonávateľov).

Viacrát sme upozorňovali na vzťah k trestnému právu procesnému.

Väčšina trestných právnikov hovorí o trestnom práve ako o práve, ktoré sa má využívať ako ultima ratio. Keď by sme sa zamysleli nad inštitútmi v trestnom práve, ktoré by sa mohli použiť ako optima ratio, iste by to bola restoratívna justícia. Myslím, že môžeme pripustiť, že časť procesných postupov pri využívaní restoratívnej justície vrátane procesných inštitútov správneho trestania (uplatňovanie administratívnoprávnej zodpovednosti vo vzťahu k právnickým osobám) by malo tvoriť predmet správneho práva procesného.

Ostáva nám procesný postup výkonu súkromnej správy a jeho jednotlivé inštitúty. Máme na mysli najmä zosúladenie pojmu verejný záujem a verejná služba, bez ohľadu na to, či verejnú službu budú vykonávať orgány verejnej správy alebo orgány súkromnej správy, v súčasných podmienkach by sme to súčasťou terminológiou nazvali ako prenesený výkon štátnej správy.

Špecifickými budú procesné postupy, ktoré sa budú realizovať pri elektronizácii verejnej správy. Tieto by tiež mali byť predmetom správneho práva procesného.

Zatiaľ čo v minulosti sa jednotlivé relatívne uzatvorené časti vydeľovali zo správneho práva do budúcnosti sa dá reálne predpokladať, že proces aj pri nich sa bude unifikovať napr. rozhodovacie procesy práva sociálneho zabezpečenia, elektronické fungovanie verejnej správy a s ním súvisiaca ochrana osobných údajov, cezhraničný prenos osobných údajov a pod. sa budú navracáť do systému správneho práva procesného, možnože aj verejného práva procesného.

I keď vo všeobecnosti je nevyhnutné zvýrazniť, že všetky procesné odvetvia nášho právneho poriadku sú verejnoprávne, vrátane civilného či korporátneho práva.

Možnože bude stačiť správne právo procesné pre väčšinu odvetví alebo jedno právo procesné (ako verejný právo) pre všetky odvetvia právneho poriadku.

Je zrejmé, že súčasná verejná správa je naozaj na rázcestí. My máme možnosti ako ju v súčasnom období ovplyvniť. Musíme však zvýrazniť, že máme len veľmi relatívne a obmedzené možnosti, ale ako sa hovorí: Per verba de futuro is non ultra vires. Voľne preložené: ovplyvňovanie budúcnosti nie je to, čo by bolo nad naše možnosti.

V súvislosti s dnešným našim stretnutím mám milú povinnosť zvýrazniť, že pani profesorka mala možnosť oveľa viac aktívne ovplyvniť tvorbu správneho práva procesného a aj tvorbu právneho poriadku SR, čo je zvyčajne výnimočná situácia a pani profesorka ju naozaj využila a využíva a prajeme si, aby ju aj naďalej využívala najmä keď súčasná verejná správa je na rázcestí.

ZÁVER

Záverom mi dovoľte konštatovať, aj s ohľadom na podtitul dnešného stretnutia, že verejná správa v súčasnej podobe pravdepodobne neprežije rok 2030, najmä pod vplyvom jej elektronizácie. Musíme sa však vysporiadať so

vzdelanostnou úrovňou marginalizovaných skupín, ktoré v istom momente nebudú vedieť alebo môcť komunikovať s orgánmi verejnej správy. Pre nich by bolo najvýhodnejšie vybudovať univerzálne orgány štátnej správy popri obecnej či regionálnej územnej samospráve, pretože výkon verejnej správy vo vzťahu k občanom sa s výnimkou marginalizovaných skupín obyvateľstva mení. Nesmieme dopustiť, aby sa rozdiely v týchto skupinách prehlbovali, ale mali by sme dbať, aby sa rozdiely znižovali, čo sa v súčasnom období nedeje. Všeobecná štátna správa by sa mala venovať výkonu štátnej správy v oblasti výchovy, vzdelávania, sociálnych vecí a zdravotníctva. Obecná samospráva by sa mala venovať zabezpečeniu verejného poriadku a verejného financovania a to všetko by mohli riadiť aj vykonávať integrované orgány štátnej správy a štátnej moci. Mám na mysli integrovaný model verejnej správy.

Pani profesorka Tóthová ako jedna z vedúcich osobností správneho práva na Slovensku i v bývalom Československu sa veľkým priehrštím podieľala a podieľa na rozvoji verejnej správy, a to ako teoretickou prípravou študentov a doktorandov na PF UK, tak aj praktickými skúsenosťami a riešeniami a normotvorbou, či už na úrovni ústredných orgánov štátnej správy, alebo aj ako poslankyňa NR SR, alebo ako členka exekutívy a zároveň predsedníčka Legislatívnej rady vlády SR a samozrejme aj ako učiteľka.

Celkove by som ako učiteľ a jej žiak hodnotil jej pôsobenie na Právnickej fakulte UK i mimo nej historický vzaté ako: Summa cum laude, prospela s vyznamenaním a zároveň by som vyslovil záverečné veľké ďakujeme za všetkých jej študentov.

Myslím, že môžeme konštatovať, že pani profesorka urobila veľkú nezmazateľnú stopu vo vede správneho práva i v aplikačnej praxi.

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
Šafárikovo nám. č. 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava
Slovenská republika
marian.vrabko@flaw.uniba.sk

BOL SOM PRI TOM

Július Fíger

dôchodca, spolupracovník prof. JUDr. Kataríny Tóthovej, DrSc.

V prvom rade chcem poďakovať za pozvanie na medzinárodnú vedeckú konferenciu organizovanú na počesť pani profesorky Kataríny Tóthovej, doktorky vied, a vysvetliť, prečo som sa odvážil požiadať o možnosť predniesť niekoľko osobných poznatkov o tom, čo a ako robila pani profesorka hlavne v čase šesťročnej „prestávky“ jej pôsobenia na Katedre správneho a enviromentálneho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v rokoch 1992 – 1998.

Dovoľujem si to vzhľadom na to, že som mal príležitosť vnímať, ako pani Katka Tóthová kráčala po stupienkoch svojej vedeckopedagogickej kariéry a ako svoje vedecké poznatky uplatňovala ako ústavná činiteľka priamo vo výkone štátnej správy.

S úctou spomínam na pôsobenie profesora JUDr. Jiřího Hromadu, posledného predsedu Najvyššieho správneho súdu, na katedre správneho práva tunajšej právnickej fakulty. Užho začínala pani profesorka Tóthová svoju vedeckopedagogickú kariéru a pod jeho vedením i vplyvom sa špecializovala na problematiku správneho konania. Poznajúc výsledky vedeckej práce pani profesorky Tóthovej, ktoré úspešne uplatňovala v priamom výkone štátnej správy, dovoľujem si tvrdiť, že si od profesora Hromadu osvojila exaktnosť jeho právnického myslenia, ako aj jednoduchosť a výstižnosť, ale tiež presnosť a presvedčivosť vo formulovaní názorov i záverov.

V súvislosti so zmienkou o profesorovi Hromadovi chcem ešte doplniť, že v roku 1968 sa začínali ohlasy požadujúce znovuzavedenie správneho súdnictva v Československu, nahradenie všeobecného dozoru prokuratúry správnym súdnictvom a ombudsmanom, obmedzenie pôsobenia prokuratúry na trestné konanie a podriadenie prokuratúry výkonnej moci. V decembri 1968 na celoštátnom seminári profesor Hromada predniesol úvodný referát „Několik úvah o problému renesance správního soudnictví“. (Správní právo č. 1/1969, str. 3 – 9 + 108 – 119). V nadväznosti na jeho vystúpenie som vtedy informoval účastníkov tohto podujatia o názoroch na uvedené otázky, ktorými sa v tom čase zaoberala celoštátna odborná komisia zriadená podpredsedom federálnej vlády profesorom JUDr. Petrom Colotkom, DrSc., Úlohou komisie bolo pripraviť návrh ústavného zákona o súdoch a prokuratúre, ktorý predvídal článok 145 ústavného zákona č. 143/1968Zb. o československej federácii. Podľa záverov tejto komisie bolo žiaduce uzákoníť správne súdnictvo, ktoré by vykonávali tri najvyššie správne súdy – federálny a dva republikové, - a súbežne upraviť všeobecný dozor prokuratúry ako záruku zákonitosti v štátnej správe, čo predpokladalo zachovanie samostatnej sústavy orgánov prokuratúry, ktoré nebudú súčasťou výkonnej ani súdnej moci. Ústavným zákonom č. 155/1969 Zb. sa však správne súdnictvo nezaviedlo a postavenie aj úlohy prokuratúry zostali nezmenené.

Zavedením správneho súdnictva na Slovensku sa po roku 1989 začala opäť zaoberať - pod vedením profesorky JUDr. Kataríny Tóthovej, DrSc., - komisia zriadená ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky JUDr. Ladislavom Košťom..

S výsledkami vedeckej práce pani profesorky som mal príležitosť oboznamovať sa pri recenzovaní viacerých jej publikácií pre vydavateľstvo OBZOR, ktoré vypracovala od r. 1972 do roku 1989 a aj neskôr pri posudzovaní jej príspevkov, ktoré boli do konca minulého roku uverejnené v Justičnej revue. Išlo najmä o publikáciu „Československé správne právo“, kde bola autorkou jej častí o správnom konaní, ako aj monografií „Občan a zákonosť rozhodnutí“ a „Rozhodovacie procesy v štátnej správe“.

V roku 2013 som z iniciatívy pána profesora Vrabka pre vydavateľa pripravil recenzné posudky o diele „Teoretické problémy správneho súdnictva“ a o učebnici „Správne právo procesné – Všeobecná časť“, na ktorých sa podieľala tiež pani profesorka Tóthová.

V nadväznosti na jej spomenuté dielo „Rozhodovacie procesy v štátnej správe“ pani profesorka venuje trvalú pozornosť rozhodovacím procesom v štátnej správe a zodpovednosti za rozhodovanie. V roku 1991 bola odborným garantom kolokvia o problematike zodpovednosti za výkon štátnej správy a samosprávy. Príspevky, ktoré boli prednesené na tomto kolokviu a uverejnené v Právnom obzore (č. 6/1991), obsahujú cenné podnety využiteľné aj v súčasnosti nielen v teórii správneho práva, ale aj v právnej praxi.

Po takomto rozsiahlom úvode chcem na konkrétnych údajoch podať aspoň čiastočné svedectvo o tom, akú činnosť vyvíjala a aké problémy riešila pani profesorka Tóthová v čase, keď bola ministerkou spravodlivosti Slovenskej republiky (od júna 1992 do marca 1994) a podpredsedníčkou vlády pre legislatívu (od decembra 1994 do novembra 1998). Z jej vôle a rozhodnutia som v tom čase bol pracovníkom jej sekretariátu.

Do funkcie ministerky spravodlivosti – spojenej s funkciou predsedu legislatívnej rady vlády - bola vymenovaná v júni 1992 v čase intenzívnych rokovaní o vyhlásení zvrchovanosti Slovenskej republiky a prác na príprave návrhu Ústavy Slovenskej republiky. Pod jej vedením a za jej intenzívnej osobnej účasti bola vypracovaná dôvodová správa k návrhu Ústavy Slovenskej republiky, na ktorej sa uzniesla Slovenská národná rada 1.

septembra 1992. Nasledovali legislatívne práce súvisiace s rozdelením Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky. S ním bolo spojené posudzovanie návrhov Zmlúv medzi Slovenskou republikou a Českou republikou, ktoré uzavrela vláda v priebehu októbra a novembra 1992. Základnou z nich bola Zmluva medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o dobrom susedstve, priateľských vzťahoch a spolupráci z 23. novembra 1992 .

Z hľadiska pôsobnosti ministerstva spravodlivosti osobitne významnou bola Zmluva medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o právnej pomoci poskytovanej justičnými orgánmi a úprave niektorých právnych vzťahov v občianskych a trestných veciach, ktorá bola podpísaná 29. októbra 1992 v Prahe. Súčasťou tejto zmluvy bol ZÁVEREČNÝ PROTOKOL, ktorý upravoval príslušnosť súdov na konanie v neskončených veciach na súdoch týkajúcich sa právnych vzťahov medzi rodičmi a deťmi, rozvodu manželstva, opatrovníctva a „občianskych“ vecí, ako aj odovzdávania trestného stíhania. Súčasne sa upravil výkon uložených trestov a delimitácia odsúdených štátnych občanov jednej zmluvnej strany, ktorí vykonávali trest odňatia slobody na území druhej zmluvnej strany.

Tieto práce – vzhľadom na časovú náročnosť na ich nevyhnutné včasné dokončenie - sa pod priamym riadením profesorky Tóthovej vykonávali na ministerstve bez ohľadu na pracovný čas.

Koncom roka 1992 sa už vykonávali práce súvisiace so vznikom samostatnej Slovenskej republiky dňom 1. januára 1993. Ich súčasťou bola aj príprava na vydávanie Zbierky zákonov Slovenskej republiky. Profesorka Tóthová sa zasadila o to, aby zákon za vydavateľa Zbierky určil Ministerstvo spravodlivosti SR. Návrh zákona z jej poverenia vypracúval JUDr. Jozef Turčáni, CSc., ktorý predtým tiež pôsobil na katedre správneho práva Univerzity Komenského. Profesorka Tóthová okrem legislatívnej prípravy zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky osobne riadila práce na vytváraní redakcie Zbierky i na zabezpečovaní organizačných a materiálo-technických podmienok na jej vydávanie. Ministerstvo spravodlivosti je vydavateľom Zbierky nepretržite doposiaľ aj podľa § 12 ods. 2 zákona č. 400/2015 Z.z. z 18. novembra 2015 o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 310/2016 Z.z. Zmieňujem sa o tom preto, že do konca r. 1992 predchádzajúcu československú Zbierku zákonov vydávalo Štatistické a Evidenčné Vydavateľstvo Tlačív (ŠEVT) a v Českej republike od jej vzniku takú zbierku vydáva jej ministerstvo vnútra.

Osobitnú pozornosť si vyžadovalo vytváranie sústavy ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky, ale aj súdov, prokuratúry, armády a meny Slovenskej republiky. Túto „nadrezortnú“ pôsobnosť vykonávalo ministerstvo spravodlivosti, keď zákon č. 453/1992 Zb. z 25. augusta 1992, ktorým sa novelizoval zákon SNR č. 347/1990 Zb. určil, že je ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky pre súdy, štátne notárstva a pre väzenstvo, ale tiež zabezpečuje stanoviská pre rozhodovaciu činnosť vlády Slovenskej republiky v oblasti legislatívy. Podľa návrhu profesorky Tóthovej vtedy vláda rozhodla zriadiť funkciu podpredsedu legislatívnej rady v postavení splnomocnenca vlády pre legislatívu a legislatívny útvar Úradu vlády sa stal organizačnou súčasťou ministerstva spravodlivosti. Tento stav trval do odchodu profesorky Tóthovej z funkcie ministerky spravodlivosti. O pôsobení pani profesorky Tóthovej vo vzťahu k tomuto útvaru a o plnení jej úlohy predsedníčky legislatívnej rady má bližšie a podrobnejšie poznatky pán JUDr. Štefan Grman, CSc., ktorý jej žiakom.

Nemožno zabudnúť ani na iniciatívu a podiel ministerky spravodlivosti profesorky Tóthovej na zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva (zákonom č. 308/1993 Z.z. z 15. decembra 1993), ktoré pôsobí aj v súčasnosti. Realizáciu Projektu na zriadenie takého strediska, ktorý vznikol s podporou JUDr. Ing. Juraja Králiku, CSc., vtedajšieho veľvyslanca SR pri OSN v Ženeve, schválila vláda 15. júna 1993. Dohodu medzi vládou Slovenskej republiky a Organizáciou Spojených národov o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva dňa 9. marca 1994 za vládu podpísala profesorka Tóthová (č. 29/1995 Z.z.), ktorá sa po celú dobu svojho pôsobenia v ústavných funkciách osobne zaujímalala o rozvíjanie činnosti tohto strediska.

Okrem takého „nadrezortného“ pôsobenia bola rovnako významná a z hľadiska výkonu ústrednej štátnej správy osobitne naliehavá činnosť ministerky spravodlivosti pri organizovaní legislatívnych prác a praktickom vykonávaní štátnej správy vo vnútri rezortu pri správe súdov i väzenstva.

V priebehu roku 1991 vtedajšie Federálne zhromaždenie a v prvom polroku 1992 aj Slovenská národná rada sa uzniesli na mnohých zákonoch, ktorými sa podstatne menil právny poriadok aj to nielen pri úprave právnych vzťahov, ale aj pri právnej úprave rozhodovacej právomoci súdov.

Vykonávanie týchto predpisov, ktoré nadobudli účinnosť pred vymenovaním profesorky Tóthovej za ministerku spravodlivosti - či už 1. januára 1992 alebo neskoršie – si vyžadovalo náročnú organizátorskú, riadiacu a kontrolnú činnosť ministerky spravodlivosti spojenú aj s novelizáciou týchto predpisov, ktorá sa uskutočňovala podľa potrieb vyplývajúcich z právnej praxe.

Išlo najmä o zákony v oblasti štátnej správy súdov, ktorými boli:

- a) zákon č. 335/1991 Zb. z 19. júla 1991 o súdoch a sudcoch; jeho novelizácie sa týkali v r. 1993 vytvorenia sústavy súdov samostatnej Slovenskej republiky
- b) zákon č. 412/1991 Zb. z 27. septembra 1991 o kárnej zodpovednosti sudcov, ktorý bol novelizovaný zákonmi č. 149/1993 Z.z. a č. 307/1995 Z.z.
- c) zákon SNR č. 80/1992 Zb. o štátnej správe súdov,

d) zákon SNR č. 71/1992 Zb. z 28. januára 1991 o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov Z hmotnoprávných a procesnoprávných predpisov, ktoré výrazne ovplyvnili pôsobnosť súdov, išlo najmä o:

- ❖ zákon č. 509/1991 Zb. z 5. novembra 1991, ktorým sa zmenil, doplnil a upravil Občiansky zákonník,
- ❖ nový Obchodný zákonník – č. 513/1991 Zb. - ktorý novým spôsobom upravil obchodnoprávne vzťahy a zrušil predchádzajúce predpisy, predovšetkým Hospodársky zákonník a tiež zákon o národohospodárskom plánovaní, o akciových spoločnostiach, o poľnohospodárskom družstevníctve, o bytovom, spotrebnom, výrobnom a inom družstevníctve,
- ❖ nový zákon č. 328/1991 Zb. o konkurze a vyrovnaní,

Osobitne významný bol zákon č. 519/1991 Zb. z 5. novembra 1991, ktorým sa zmenil a doplnil Občiansky súdny poriadok a notársky poriadok:

- Týmto zákonom bolo zavedené nové „obchodné súdnictvo“ a konanie vo veciach obchodného registra
- Týmto zákonom bol súčasne zrušený zákon č. 121/1962 Zb. o hospodárskej arbitráži; už predtým zákonodarca zákonom o súdoch a sudcoch rozhodol, že štátni arbitri, ktorí boli ku dňu 01.09.1991 v pracovnom pomere na orgánoch hospodárskej arbitráže, sa stávajú sudcami, ak splnili požiadavky určené v zákone.
- Podľa článku III zákona č. 519/1991 Zb. Hospodárske spory začaté pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona na orgánoch hospodárskej arbitráže dokončovali krajské sudy pôsobiace v obchodných veciach, a najvyšší súd v neskončených veciach rozhodoval o odvolaniach proti rozhodnutiam orgánov hospodárskej arbitráže,
- zákonom č. 519/1991 Zb. bolo tiež zavedené nové „správne súdnictvo“, pričom došlo k novej úprave vecnej príslušnosti predovšetkým krajských súdov;
- v rámci správneho súdnictva až do 1. júla 2016 bolo upravené v rámci správneho súdnictva rozhodovanie o riadnych opravných prostriedkoch proti prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu, čo znamenalo vylúčenie odvolacieho konania podľa správneho poriadku (č. 71/1967 Zb.) v prípadoch upravených osobitnými zákonmi (napr. v prípade zamietnutia návrhu na povolenie vkladu vlastníctva do katastra nehnuteľností).

Vykonávanie tejto novej právnej úpravy kládlo vysoké nároky na riadiacu činnosť ministerky spravodlivosti a vyžadovalo neodkladateľné rázne rozhodnutia pri personálnom zabezpečovaní výkonu súdnictva a prekonávaní prekážok, ktoré sa vyskytli najmä pri zabezpečovaní plynulého konania v obchodných veciach, vrátane dokončenia konania vo veciach prevzatých zo zrušenej hospodárskej arbitráže. Ministerka spravodlivosti prijímala takéto rozhodnutia na pomerne častých poradách s predsedami krajských súdov a aj po rokovaní so sudcami poverenými konaním v obchodných veciach.

Súbežne so zmenami v súdnom konaní prebiehali práce na deetatizácii/odštátňovaní notárskej a exekútorskej činnosti a na vytváraní samosprávnych orgánov – komôr notárov a exekútorov. Podľa rozhodnutí ministerky spravodlivosti sa začal uskutočňovať nový Notársky poriadok uzákonený 6. mája 1992 zákonom o notároch a notárskej činnosti. Pani profesorka Tóthová postupovala pritom s prihliadnutím na zahraničné právne úpravy, o ktorých osobne získavala poznatky pri zahraničných cestách v Rakúsku i Belgicku. Musela pritom, pokiaľ išlo o notársku činnosť, zabezpečovať plynulosť pri dokončovaní dedičského konania vo veciach, ktoré prevzali sudy od bývalých štátnych notárov.

Pani profesorka Tóthová v postavení ministerky spravodlivosti pri správe väzenstva podľa zákona SNR č. 79/1992 Zb. z 29. januára 1992 o Zbore väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky bezprostredne po nástupe do funkcie vykonala opatrenia na aktívne a účinné stráženie priestorov, v ktorých pôsobia sudy. So zreteľom na tragickú udalosť, keď v novembri 1991 v Leopoldove skupina odsúdených za závažnú násilnú trestnú činnosť, lúpež i vraždu zavraždila piatich príslušníkov tohto Zboru, pôsobila na zintenzívnenie strážnej služby. Osobnou iniciatívou docielila, že tento zákon bol novším zákonom NR SR č. 33/1994 Z.z. doplnený o povinnosť Zboru väzenskej a justičnej stráže organizovať a vykonávať činnosti zamerané na zamestnávanie obvinených a odsúdených v strediskách vedľajšieho hospodárstva, vnútornej prevádzky a na pracoviskách právnických osôb a tiež organizovať aj ďalšie práce prospešné pre spoločnosť. Sústavne kontrolovala plnenie svojich pokynov a to najmä so zreteľom na výkon trestu mladistvých odsúdených.

Zo zákonov vydaných v čase, keď pani profesorka Tóthová bola predsedníčkou legislatívnej rady vlády, treba prihliadnuť na také nové zákony, ktoré ovplyvňovala svojimi postojmi a návrhmi. Sú medzi nimi aj doposiaľ účinné zákony o vlastníctve bytov a nebytových priestorov (č.182/1993 Z. z., najmä jeho ustanovenia o lehotách, v ktorých boli obce povinné previesť byt do vlastníctva jeho nájomcu), ale aj katastrálny zákon (č. 162/1995 Z.z.). Z vlastnej iniciatívy osobným rokovaním s predsedom Úradu geodézie a kartografie Slovenskej republiky (Ing. Horňanským) pôsobila na vykonanie nevyhnutných organizačných opatrení, aby sa odstraňovali prípady nedodržania zákonom určených lehôt na rozhodnutie o návrhu na povolenie vkladu vlastníctva nehnuteľností, i bytu, do katastra nehnuteľností. Osobitnú pozornosť venovala najmä zabezpečeniu dokončenia konania vo veciach, v ktorých ešte štátne notárstvo bolo povolané rozhodovať o registrácii zmlúv o prevode nehnuteľností.

S osobou pani profesorky Tóthovej v jej postavení podpredsedníčky vlády pre legislatívu zostanú natrvalo spojené jej aktivity zamerané na aproximáciu práva Slovenskej republiky s právom Európskej únie. Európska rada prijala v júni 1995 dokument s názvom Biela kniha - Príprava asociovaných krajín strednej a východnej Európy na integráciu do vnútorného trhu Únie. Koordináciou práce príslušných ministerstiev Slovenskej republiky podľa záverov rokovaní s predstaviteľmi orgánov EÚ zabezpečovala podklady na vypracovanie Národného programu prispôsobovania právneho poriadku SR k právu ES/EÚ v oblasti vnútorného trhu. V tejto súvislosti na overovanie a spracúvanie podkladov z príslušných ministerstiev iniciovala vytvorenie Inštitútu pre aproximáciu práva v rámci Úradu vlády Slovenskej republiky, ktorý v pozmenenej organizačnej štruktúre pôsobí doposiaľ. V procese prípravy návrhu spomínaného programu sa ukázala naliehavou úloha overovať správnosť prekladov normatívnych aktov Európskej únie do slovenského jazyka. V dôsledku toho sa na podnet pani profesorky Tóthovej rozšírila pôsobnosť Inštitútu aj na vykonávanie takejto činnosti. Národný program prispôsobovania právneho poriadku SR k právu ES/EÚ v oblasti vnútorného trhu schválila vláda uznesením č. 99 zo 4. februára 1997 a podpredsedníčka vlády pani profesorka Tóthová 13. februára 1997 jeho znenie doručila v Bruseli predstaviteľom Európskej komisie.

Bolo by možné pokračovať aj vo výpočte ďalších aktivít, ktorými pani profesorka Tóthová vychádzajúc z výsledkov svojej vedeckej práce v oblasti správneho práva svojou pracovitosťou a húževnatosťou bezprostredne ovplyvňovala výkon ústrednej štátnej správy. Nepochybne je tiež, že skúsenosti, ktoré nadobudla v postavení ministerky spravodlivosti a podpredsedníčky vlády pre legislatívu, využíva naďalej vo svojej ďalšej vedeckej práci. Osobne jej na to prajem dobré zdravie a veľa sil i pre ňu príslovečného entuziazmu.

Kontaktné údaje:

JUDr. Július Fíger
dôchodca, spolupracovník prof. JUDr. Kataríny Tóthovej, DrSc.
Kadnárova 27
831 51 Bratislava
j.figer@chello.sk

VEREJNÁ SPRÁVA NA RÁZCESTÍ – POCTA PROF. TÓTHOVEJ

Peter Škultéty
Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Prof. Tóthová pôsobí od roku 1963 nepretržite na Katedre správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty UK. Postupne získala vedecké a vedecko-pedagogické tituly, zavŕšením bolo získanie vedeckej hodnosti DrSc.

Rozsiahla a bohatá je vedecká a pedagogická činnosť prof. Tóthovej. Vychádzala vždy zo zásady, že dobrý vysokoškolský učiteľ, ktorou nesporne je, musí vedecky pracovať a musí mať za sebou aj kvalitný vedecký výskum ak chce úspešne obstáť pred študentmi a kolegami.

V rámci pedagogickej činnosti sprostredkúva svoje poznatky študentom prístupným spôsobom. Osvetľuje základné inštitúty verejnej správy a správneho práva demonštráciou praktických príkladov s uvádzaním judikátov. Vytvára priestor na diskusiu, napriek tomu, že toto odvetvie práva je ťažké, nie moc obľúbené študentmi, menovaná ho takýmto spôsobom popularizuje a svojím prístupom získava študentov pre tento predmet.

Má nemalú zásluhu na kreovaní nového študijného predmetu správneho práva procesného, ktoré sa v minulosti vyučovala ako súčasť správneho práva.

Roky vedeckej a pedagogickej práce odzrkadľuje aj jej publikačná činnosť. Azda nie je vhodné menovať pri tejto príležitosti jej rozsiahlu publikačnú činnosť, či už monografické práce, vedecké štúdie, učebnice, odborné príspevky, učebné texty.

Spomeniem jednu z monografických prác Rozhodovacie procesy v štátnej správe z roku 1989, ktorá výrazne formovala kvalitatívnu novú štruktúru verejnej správy, zavedenie duálneho modelu štátnej správy a samosprávy. Nemožno opomenúť ani monografickú prácu Štátna správa, samospráva, občan, kde precízne akcentuje rozhodovacie procesy vo verejnej správe pri uplatnení vzájomných práv a povinností fyzických osôb a právnických osôb pri jednotlivých etapách rozhodovacieho procesu.

Menovaná bola riešiteľkou viacerých výskumných úloh najmä z oblasti verejnej správy a právneho odvetvia správne právo. Pravidelne vystupovala na konferenciách a sympóziách doma, a aj v zahraničí.

Ak by som mal v stručnosti zosumarizovať vedeckú a pedagogickú činnosť prof. Tóthovej, možno bez akéhokoľvek zveličovania ju zaradiť medzi nestorov slovenskej právnej vedy, vedy správneho práva a verejnej správy, ktorej dielo je časovo neohraničené. Týmto konštatovaním vzdávam poctu prof. JUDr. Kataríne Tóthovej, DrSc.

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
Sklabinská 1
835 17 Bratislava 35
Slovenská republika
p.skultety@chello.sk

V ČOM MA OVPLYVNILA PANI PROFESORKA²

Juraj Vačok

Univerzita Komenského v Bratislava, Právnická fakulta

Anotácia: Autor v článku poukazuje na vybrané názory pani prof. JUDr. Kataríny Tóthovej, DrSc., ktoré následne aj analyzuje. Predmetné názory sa týkajú oblasti správneho súdnictva a vymedzenia pojmu správny orgán. Vo vzťahu k správne súdnictvu je predmetom článku osobitne otázka špecializácie.

Kľúčové slová: správne súdnictvo, správny orgán, špecializácia, právny vzťah, prvky právneho vzťahu

Annotation: This paper is focused on selected statements of prof. JUDr. Katarína Tóthová, DrSc. Author states and analyses them. These statements are connected with administrative justice and term administrative authority. Within the area of administrative justice, this paper contains problems of specialization in particular.

Key words: administrative justice, administrative authority, specialization, legal relationship, elements of legal relationship

ÚVOD

Napísať príspevok k pocte prof. JUDr. Kataríny Tóthovej, DrSc. je pomerne neľahká úloha. Navyše, ak túto úlohu konfrontuje s oficiálnou témou konferencie Verejná správa na rázcestí.

Pri hľadaní vhodnej témy mi napadajú viaceré debaty, ktoré sme s pani profesorkou absolvovali. Niekedy mali charakter aj hádok, avšak vedeli sme ich zakryť pod kulantný názov – odborná diskusia.

Napriek skutočnosti, že nie vždy sme sa zhodli na našich názoroch, vždy som považoval naše „hádky“ s pani profesorkou za veľmi férové, ktoré ma prinútili rozmyšľať o správnosti mojich tvrdení. Je treba povedať, že následne som jej veľa krát dal aj za pravdu, avšak nie vždy som mal odvahu jej to povedať. A tak naše rozhovory k určitým otázkam zostali žiaľ aj mojou vinou neukončené.

Za spoločné roky pôsobenia na Katedre správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave sme otvorili mnoho tém a zo strany pani profesorky bolo prezentovaných mnoho myšlienok. Ja by som však poukázal len na tie, ktoré ma ovplyvnili najviac.

S ohľadom na uvedené sa vo svojom príspevku budem venovať organizácii správnych súdov, vymedzeniu pojmu správny orgán. Pre dosiahnutie prezentovaných výsledkov používam metódu analýzy a metódu syntézy.

1 ORGANIZÁCIA SPRÁVNÝCH SÚDOV

Predmetná problematika súvisela s témou mojej dizertačnej práce. Preto nie je div, že otázky organizácia súdnictva kontrolujúceho orgány verejnej správy boli jedny z prvých, ktoré boli predmetom môjho záujmu aj v diskusiách so staršími kolegami. Je treba povedať, že jednou z prvých kolegýň, s ktorou som tie problémy riešil, bola práve pani profesorka.

Hneď v úvode našich debát ma zaujal jej pomerne jednoznačný postoj k potrebe oddelenosti správneho súdnictva od všeobecných súdov. Z jej myšlienok vyberám: Ak v myšlienkových operáciách porovnáme argumenty pre a proti, tej ktorej názorovej platforme, zdá sa, že jednoznačne prevažujú argumenty pre oddelenie správnych senátov od všeobecných súdov a pre vytvorenie samostatnej a špeciálnej právnej úpravy procesného postupu súdu pri preskúvaní rozhodnutí orgánov verejnej správy. Z množiny argumentov považuje za obzvlášť hodné zreteľa tie, ktoré poukazujú na zložitost' a rozmanitosť rozhodovacej aktivity verejnej správy, podliehajúce súdnemu prieskumu, ako aj nekodifikovateľný charakter právnych noriem z oblasti verejnej správy. A pokiaľ vezmeme do úvahy dynamicky sa meniace právne predpisy z oblasti verejnej správy, nachádzanie práva neraz býva veľmi zložitá, už aj preto, že neraz súdne preskúvanie rozhodnutia sa uplatní až následne po vyčerpaní iných opravných prostriedkov.³

Z odstupom času si myslím, že názory prezentované pani profesorkou má významne ovplyvnili a premietli sa do záverov mojej dizertačnej práce. V tejto práci som síce zastal názor, že v Slovenskej republike nie je nutné

² Tento príspevok bol vypracovaný v rámci výskumnej úlohy „Prieskum právoplatných individuálnych správnych aktov v kontexte právnej istoty a spravodlivosti“ podporeného Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied pod registračným číslom projektu 1/0686/18.

³ Tóthová, Katarína. K perspektívam organizačného a inštitucionálneho usporiadania správneho súdnictva v Slovenskej republike. In. Správne súdnictvo. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta a Najvyšší súd Slovenskej republiky, 2006, strany 120 – 124, strana 120.

inštitucionálne vytvoriť samostatnú sústavu správnych súdov, avšak je potrebné správne súdnictvo striktné oddeliť od iných agend na všeobecných súdoch.

Tu však chcem povedať, že v zásade som nikdy nenehoval názory pani profesorky. Priklonil som sa však k tomu, že v podmienkach malého štátu je možné zabezpečiť inštitucionálnu nezávislosť aj inými spôsobmi, ako vytvorením samostatnej sústavy súdov. V tomto smere vidím cestu v posilnení nezávislosti kolégií vo vzťahu k predsedom jednotlivých súdov najmä získaním určitej autonómie a vymedzením presného okruhu vecí, ktoré by mali jednotlivé kolégia riešiť.

Veľmi inšpiratívne úvahy boli o tom, že v postavení správneho súdu s ohľadom na počet vecí by nemuseli byť všetky krajské sudy pôsobiace v Slovenskej republike. Tento názor vyslovila pani profesorka vo viacerých debatách a musím povedať, že som si ho osvojil.

Už aj z citovaného textu vyplýva, že pani profesorka poukazuje na potrebu špecializácie aj v rámci správneho súdnictva. Domnievam sa, že túto špecializáciu je možné dosiahnuť len pri budovaní väčších celkov s hutnejšou agendou. Je však ťažké budovať kolégia s vnútornou špecializáciou, pokiaľ do akademickej sféry prenikajú informácie, že na niektorých krajských súdoch do súčasnosti nie sú zriadené samostatné správne kolégia.

Pani profesorka poukazuje na rozmanitosť rozhodovacej aktivity v správnom súdnictve. Domnievam sa, že túto skutočnosť v súčasnosti už nikto nespochybnuje a z tohto dôvodu pre kvalitu rozhodovacej činnosti je nevyhnutná aspoň čiastočná špecializácia. Túto špecializáciu však nie je možné dosiahnuť, pokiaľ nie je umožnené ani to, aby sudcovia krajských súdov robili výlučne agendu spočívajúce v kontrole správnych aktov a procesov verejnej správy.

Domnievam sa, že k špecializácií v správnom súdnictve nás čaká ešte dlhá cesta. Bude totiž treba vytvoriť relatívne nezávislý systém, ktorý bude umožňovať vyberať si do toho systému najlepších odborníkov z oboru. Som presvedčený, že základom sú silné a stabilné kolégia, ktorých obsadenie a náplň však pre efektívne fungovanie nemožno viazať na rozvrh práce vytvorený predsedom súdu.

Takisto bude treba prehodnotiť obsadzovanie sudcov správnych kolégií krajských súdov primárne sudcami okresných súdov bez priamej hlbšej skúsenosti v problematike verejnej správy a správneho práva. Bude zaujímavé sledovať, kam sa vývoj v tejto oblasti posunie.

Vo svojej odbornej činnosti pani profesorka poukazovala aj na potrebu špeciálnej právnej úpravy, čo vyplýva okrem iného aj z jej vyššie citovaného textu. Domnievam, že v súčasnosti možno konštatovať naplnenie tejto potreby. Za v súčasnosti veľké pozitívum pre správne súdnictvo považujem prijatie zákona číslo 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších zmien (ďalej len Správny súdny poriadok).

Samozrejme k obsahu tohto právneho predpisu je možné mať viaceré vecné výhrady. Ja však za veľký prínos považujem, že vôbec taký právny predpis je, nakoľko práve tento právny akt zdôrazňuje, že správne súdnictvo ako súčasť všeobecného súdnictva má svoju vlastnú pôsobnosť, právomoc a je oddelené tak od civilného sporového súdnictva, civilného nespornového súdnictva a súdnictva trestného. Verím, že v budúcnosti bude vôľa k zmene § 25 Správneho súdneho poriadku a definitívne sa tak prestrihne pupočná šnúra medzi civilným súdnym procesom a správnym súdnym procesom.

V našich rozhovoroch sme vo veciach správneho súdnictva a jeho inštitucionálneho nastavenia často išli ďalej, kde pani profesorka často spomínala osobu prof. JUDr. Jiřího Hromadu. Bohužiaľ o tejto osobe sa mi podarilo zistiť zatiaľ veľmi málo. To aj napriek tomu že v minulosti prof. JUDr. Jiří Hromada tiež pôsobil na našej katedre. Informácie o ňom mám len sprostredkované práve od pani profesorky a JUDr. Eleny Závadskej. Tieto údaje sa pritom netýkajú len vedeckej činnosti, ale aj pedagogickej činnosti.

Možno sa zdá, že táto osoba by ani nemala patriť do konceptu tohto článku. Ja si však myslím opak. Domnievam sa totiž s ohľadom na mne poskytnuté informácie, že na pani profesorku v určitých odborných názoroch, ale aj pedagogickej činnosti, vidno rukopis práve prof. JUDr. Jiřího Hromadu. Možno je táto moja úvaha nesprávna, ale verím, že pani profesorka mi ju pri čítaní týchto riadkov odpustí.

2 POJEM SPRÁVNY ORGÁN

Pani profesorka sa vo svojej práci venovala a venuje vymedzeniu viacerých pojmov v správnej vede a vede správneho práva. V posledných rokoch si spomínam osobitne na problematiku vymedzenia pojmu správny orgán vyzdvihnutím špecifickej pozície tohto pojmu.

K pojmu správny orgán z pera pani profesorky uvediem nasledovné: ...správne orgány, keďže nemajú druhovú identitu, nie sú špecifickým druhom orgánov v oblasti verejnej správy. Pojem správny orgán znamená určitú pozíciu, prevažne procesnú pozíciu – pre všetky tie subjekty, ktoré zákon označí ako realizátorov štátnozamestnaneckého rozhodovania o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Teda odpoveď na otázku, či sú správne orgány samostatným druhom

orgánov verejnej správy, jednoznačne znie: nie. Správne orgány nie sú samostatným druhom orgánov verejnej správy.⁴

Uvedené malo pre mňa veľmi výrazný vplyv pri vnímaní a definovaní postavenia subjektov. Je potrebné povedať, že súhlasím s názorom prezentovaným v predošlom texte a snažím sa ho analogicky použiť aj v iných prípadoch.

Vo vzťahu k uvedenému sa domnievam, že pre určenie postavenia orgánu nestačí len definovať, kto je subjektom. Potrebné je skúmať, kde sa predmetný subjekt nachádza v rámci právneho vzťahu. Uvedené je veľmi dôležité najmä s ohľadom na skutočnosť, že pri dnes pomerne neprehľadnej legislatíve je v niektorých prípadoch zložitá určiť miesto daného subjektu. Dokonca v určitých situáciách môže byť diskutabilné, či v danej situácii konkrétna osoba vystupuje v postavení samostatného subjektu alebo orgánu konajúceho v mene iného subjektu.

S ohľadom na uvedené som presvedčený, že určovanie konkrétneho subjektu a aj orgánu treba posudzovať s ohľadom na konkrétny vzťah. Pokiaľ hovoríme o tom, že správny orgán je pozícia, v ktorej sa môže osoba nachádzať, túto pozíciu determinuje konkrétny vzťah. Je to vzťah, v ktorom sa táto osoba práve nachádza.

Predmetné znie možno príliš abstrakte, dokonca až hypoteticky. Som však presvedčený, že správna identifikácia subjektu alebo orgánu je základom pre vyriešenie jednotlivých právnych situácií.

S ohľadom na uvedené som presvedčený, že pri posudzovaní postavenia subjektu je nutné vždy sledovať toto postavenie vo vzťahu k objektu a obsahu právneho vzťahu. Som toho názoru, že práve vzájomná súvislosť prvkov právneho vzťahu dostáva konkrétne osoby do určitých pozícií, ktoré determinujú ich práva a povinnosti.

Uvedené sa mi zdá omnoho dôležitejšie ako právny spor o to, kde sa ktorá osoba v rámci verejnej správy nachádza. Prípadne, kde sa nenachádza.

Uvedomujem si, že táto koncepcia ide nad rámec teórie pani profesorky o postavení správneho orgánu. Dokonca som si vedomý aj toho, že s touto koncepciou pani profesorka nemusí súhlasiť. Pre mňa je však dôležité, že cez vymedzenie pojmu správny orgán ma pani profesorka upriamila práve na možnosť chápať konkrétnu osobu v právnych vzťahoch ako nie niečo statické, ale ako dynamický prvok, ktorý môže vystupovať v rôznom postavení v závislosti od konkrétneho právneho vzťahu.

ZÁVER

Napriek krátkej vzájomnej spolupráci s pani profesorkou by sa toho dalo napísať ešte veľa. Jej vedecký prínos pritom pre mňa nepredstavujú len odpublikované diela, ale v prvom rade vzájomné rozhovory. Prírodné nie vždy sa s pani profesorkou v našich názoroch zhodneme. Je však treba povedať, že aj v prípade rozdielného názoru ma diskusia prinúti minimálne sa zamyslieť nad správnosťou mojich tvrdení. Viackrát sa stalo, že som tieto svoje tvrdenia a názory prehodnotil.

Na záver by som rád povedal, že pani profesorku som pri nástupe na katedru nepoznal a mal som veľký strach zo vzájomnej spolupráce. Dnes však môžem konštatovať, že som v nej našiel veľmi dobrú kolegyňu a učiteľku zároveň. Jej svedomitosť k povinnostiam, jasne formulované názory vždy podporené pádnymi argumentami, zásadovosť, prepájanie systémových súvislostí, pracovitosť, ľudský prístup, kolegiálna a nekonečná energia sú obrovskou inšpiráciou pre moje pôsobenie vo vedecko-pedagogickej oblasti.

Mila pani profesorka, veľmi si vážim roky spoločne prežité na našej a veľmi Vám za ne ďakujem.

Použitá literatúra:

Tóthová, Katarína. K perspektívam organizačného a inštitucionálneho usporiadania správneho súdnictva v Slovenskej republike. In. Správne súdnictvo. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta a Najvyšší súd Slovenskej republiky, 2006, strany 120 – 124

Tóthová, Katarína. Sú správne orgány samostatným druhom orgánov verejnej správy. In. Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Bratislava: Eurounion, strany 327 – 333

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Juraj Vačok, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

juraj.vacok@flaw.uniba.sk

⁴ Tóthová, Katarína. Sú správne orgány samostatným druhom orgánov verejnej správy. In. Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Bratislava: Eurounion, strany 327 – 333, strana 332.

*VEDECKÉ
A
ODBORNÉ
PRÍSPEVKY*

ŠTÁTNA SPRÁVA NA ÚSEKU CUDZINECKÉHO REŽIMU - STAV A PERSPEKTÍVY

Jozef Balga
Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Anotácia: Štátna správa je charakterizovaná organizátorskou, koordinátorskou a kontrolnou činnosťou. V súčasnosti do systému štátnej správy patrí aj správa policajná. Medzi základné činnosti policajnej správy patrí aplikácia právnych noriem upravujúcich cudzinecký režim. Veľký počet právnych noriem upravujúcich cudzinecký režim kladie vysoké nároky na príslušníkov polície vykonávajúcich služobnú činnosť na útvaroch cudzineckej polície. Z dôvodu racionalizácie a efektívnej činnosti policajných útvarov na úseku cudzineckého režimu je dôležité z hľadiska inštitucionálneho vytvoriť centrálny orgán štátnej správy. V súčasnosti kontrola cudzineckého režimu je dôležitým prvkom pre garantovanie bezpečnosti občanov Slovenskej republiky.

Kľúčové slová: štátna správa, policajná správa, cudzinecký režim, cudzinecké právo, bezpečnosť, cudzinecká polícia, imigračný úrad

Annotation: The state administration is characterized by organizational, coordinating and controlling activities. At present, the police administration also belongs to the state administration system. The basic activities of the police administration include the application of legal norms governing alien regime. A large number of legal norms governing the alien regime impose high demands on the police officers who are engaged in the service of foreign police departments. Due to the rationalization and effective operation of the police departments in the field of the alien regime, it is important from the institutional point of view to create a central government body. At present, the control of the alien regime is an important element for guaranteeing the security of citizens of the Slovak Republic.

Key words: state administration, police administration, alien regime, alien law, security, Foreign Police, immigration office.

ÚVOD

Od roku 2014 sa konštituovali nové formy a metódy nelegálnej migrácie osôb na územie Európskej únie. Začali sa využívať moderné prostriedky, ktorými sa uľahčilo migrantom vstupovať cez vonkajšie hranice Európskej únie (ďalej len EÚ). Na uvedený fenomén neboli inštitúcie EÚ ani niektoré členské štáty EÚ pripravené a systém ochrany vonkajších hraníc EÚ sa ukázal, ako neefektívny a schengenský systém preukázal nízku úroveň flexibility a racionality. Nárast nelegálnej medzinárodnej migrácie osôb negatívne ovplyvnilo bezpečnosť a ochranu verejného poriadku predovšetkým v členských štátoch, ktoré prijali veľký počet nepreverených migrantov. Deklarovaný cieľ EÚ zabezpečiť občanom pocit istoty a bezpečia v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti sa prestal realizovať. Uvedenú skutočnosť kvalitatívne neovplyvnil ani Európsky program v oblasti bezpečnosti a Európska migračná stratégia. V zmysle primárnych prameňov práva EÚ zodpovednosť za bezpečnosť nesú predovšetkým členské štáty. Z uvedených dôvodov sa realizácia a aplikácia cudzineckého režimu orgánmi štátnej správy stáva dôležitým prvkom pri zabezpečovaní verejného poriadku a verejnej bezpečnosti. Systém štátnej správy musí efektívne, racionálne a flexibilne reagovať na problémy súvisiace s kontrolou cudzincov, ktorá je nedielnou súčasťou cudzineckého režimu.

1 ŠTÁTOVEDNÝ POHĽAD NA ŠTÁTNU SPRÁVU

Migrácia osôb v minulosti aj v súčasnosti ovplyvňuje samotné fungovanie štátneho mechanizmu a objektívne pôsobí na realizáciu funkcií štátu. V rámci funkcie štátu sa realizujú základné ciele jeho činnosti v najdôležitejších sférach existencie spoločnosti, v ktorej sa realizuje štátna moc. Medzi základné funkcie štátu patrí funkcia reprodukčná, funkcia normatívna, funkcia správno-bezpečnostná, funkcia obranná, funkcia kontrolná či funkcia procesno-právna. Sústreďme sa na funkciu správno-bezpečnostnú, ktorá súvisí s realizáciou verejnej správy a formovaním služieb verejného záujmu.

Moderná štátna moc garantuje zaistenie organizácie a vnútornej bezpečnosti, ktoré je závislé na budovaní a rozvoji odbornej a finančnej kapacity a každodennej plošnej personálnej službe príslušníkov vnútorných ozbrojených zborov. Organizácia verejnomocenského života zahrňuje najviac činnosti, ktoré považujeme za odvetvie vnútornej správy krajiny ako systém organizácie dopravy, ochrany životného prostredia či zaistenie fungovania daňového systému. Nemôžeme zabúdať taktiež na riešenie krízových situácií s mobilizáciou prostriedkov pri riešení živelných pohrôm, prírodných katastrof, požiarov či hromadných dopravných nehôd. Rozvoj

vzdelávania a kultúry sa organizuje v systéme školstva a ochrany národných a kultúrnych pamiatok. V neposlednej rade patrí sem aj podpora vedeckého výskumu spočívajúca vo vytvorení podmienok pre rozvoj systematického vedeckého výskumu.⁵

Z hľadiska štátovedného pri realizácii materiálnych a formálnych funkcií štátu má verejná správa okrem nezastupiteľnosti aj špecifické postavenie súvisiace s realizáciou verejnej (štátnej moci). Pri uskutočňovaní materiálnych funkcií verejnej moci verejná správa napríklad organizuje dopravu ako aj zdravotné a sociálne služby. Pri realizácii formálnych funkcií štátu orgány verejnej správy uskutočňujú všeobecnú a individuálnu štátnomocenskú reguláciu. Odráža sa to vnútornou hierarchiou štruktúry orgánov verejnej moci.⁶

Koncom 19. storočia správu politickú chápali ako činnosť organizovanej štátnej moci za účelom zabezpečenia štátneho celku t.j. štátu a podporovanie blahobytu štátnych príslušníkov – občanov. Lorenz Stein označoval politickú správu ako jednu stránku vnútorného života štátu, pretože štát pozostáva zo súhrnu svojich príslušníkov a teda stupeň osobného rozvoja jednotlivcov značí zároveň stupeň a obsah vývoja štátu. Starostlivosť o každého jednotlivca bola základnou úlohou celku a činnosť štátu k nej vzťahujúca sa zahrňovala politickú správu a príslušné právne predpisy tvorili vnútorné právo správne. K správe v najširšom slova zmysle náležala komplexná činnosť štátu to znamená i správa vonkajšia (zahraničná), vojenská, finančná a správa spravodlivosti. V užšom zmysle obsahovala politická správa predpisy, ktoré sa vzťahovali na osobný, fyzický, alebo duševný, spoločenský a hospodársky život a delila sa tak správa na viacej odvetví. Sem patrili obor osobného fyzického života (obsahovala stanovenia o populácii, zdravotníctvo a políciu), obor osobného duševného života (týkali sa predpisy o náboženstve, vzdelávaní a mravnosti). Ďalej na život spoločenský (ustanovenia o pomeroch rodinných a podobne) a život hospodársky vyžadujúci predpisy o cestách, o baníctve, právu vodnom, poľnohospodárstve, o obchode a podobne. V širšom zmysle slova náležali k politickej správe tiež správa vojenská a finančná.⁷

V recentnej verejnej správe nejde len o vzrastajúcu rôznorodosť správnych činností, ktoré majú charakter verejnej služby, ale aj rozrôžňovanie štruktúry verejnej správy s nevyhnutným zasahovaním do organizačnej štruktúry tzv. verejného a súkromného sektoru. Z uvedeného vyplýva, že v pojme verejnej správy je potrebné akceptovať pluralitný charakter správnych subjektov, ako aj pluralitu vzťahov. Na pluralitu spôsobov uskutočňovania verejnej správy poukazovala právnická literatúra už aj v minulosti. Vychádzajúc z vyššie naznačeného chápania verejnej správy sa možno stotožniť s tým, že v rámci verejnej správy má iný charakter verejná správa uskutočňovaná ako štátna správa a iný verejná správa typu samosprávy územnej a záujmovej.⁸

V súčasnosti verejná správa vo svojej podstate predstavuje správu verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte. Pre túto výkonnú moc je charakteristické, že ide predovšetkým o verejnú moc, ktorou nedisponuje len štát, ale aj ďalšie neštátne subjekty, ktoré vykonávajú správu verejných záležitostí. Uvedenú správu treba odlišovať od súkromnej správy. Verejná správa – ako správa verejných záležitostí – je správou vo verejnom záujme a subjekty, ktoré ju vykonávajú, realizujú ju ako právom uloženú povinnosť, a to zo svojho právneho postavenie ako verejnoprávnych subjektov. Súčasťou verejnej správy je štátna správa, ktorá má špecifické postavenie z hľadiska realizácie štátnej moci. Štátna správa je jadrom verejnej správy. Je odvodená od samotnej podstaty, postavenia a poslania štátu, od podstaty a spôsobu realizácie štátnej moci. Svojim charakterom je štátna správa osobitným druhom spoločenského riadenia uskutočňovaného štátom. Riadiace prvky v činnosti štátnej správy súvisia predovšetkým s organizátorskou povahou štátnej správy a prejavujú sa v jej cieľovom zameraní. Riadenie samo osebe je vždy ovplyvňovaním procesov, zabezpečujúcich dosiahnutie zamýšľaného stavu v súlade s vytýčeným cieľom.⁹

Z hľadiska charakteru štátna správa má výkonný a nariaďovací charakter, uskutočňuje sa v mene štátu uplatňujúc aj jeho donucovaciu moc, ktorej ciele, metódy, formy a spôsoby uskutočňovania reguluje právo. Nariaďovacia činnosť vyjadruje právnu metódu vo vzťahu k občanom a právnickým osobám. Správne orgány, aby mohli plniť úlohy ustanovené zákonmi a inými aktmi zastupiteľského orgánu, sú oprávnené vydávať normatívne a individuálne správne akty. Táto metóda však nie je jedinou pri zabezpečovaní úloh štátnej správy. Do popredia vystupuje organizátorský charakter štátnej správy, zahrňujúci každodennú riadiacu, koordinujúcu a kontrolnú činnosť, prostredníctvom ktorej sa vytvárajú podmienky pre uspokojovanie potrieb občanov, podriadených organizácií a podobne. Bez oprávnenia nariaďovacieho charakteru, ktorým disponujú správne orgány, nie je možné dosiahnuť ciele, ktoré sledujú ústavné zákony a zákony.¹⁰ Dôležitým prvkom pri aplikácii systému cudzineckého režimu sú subjekty policajnej správy. Policajná správa je nedielnou súčasťou štátnej správy so svojimi osobitnými formami a metódami činnosti a špecifickými prostriedkami využívanými v služobných činnostiach. Samotné

⁵ KLÍMA, K. a kolektív. *Štátoveda*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2006. 156-158 s. ISBN 80-86898-98-9

⁶ Porovnaj HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecnej štátovedy - 1. vydanie*. Praha:Všehrd. 51-53 s. ISBN 80-85305-32-1

⁷ VESELÝ, F., X. *Všeobecný slovník právní. Díl 4*. Praha: Wolters Kluwer, a.s. 2009., 797-798 s. ISBN 978-80-7357-456-7

⁸ TÓTHOVÁ, K. a kolektív. *Základy správneho práva hmotného*. Bratislava: VO Právnickej fakulty UK. 1993. 7 s. ISBN 80-7160-059-8

⁹ ŠKULTÉTY, P. a kolektív. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť – 1. vydanie*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PF UK, 2006. 14 s. ISBN 80-7160-205-1

¹⁰ ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA. 2008. 24-25 s. ISBN 978-80-224-1023-6

subjekty policajnej správy vychádzajú zo systému štátnych orgánov a inštitúcií, ktoré sú *expressis verbis* uvedené v právnych normách. Na strane druhej medzi subjekty policajnej správy patria aj také policajné zložky, ktoré nepatria do systému štátnych orgánov (napríklad obecná polícia). Z hľadiska riešeného problému sa sústreďujeme len na subjekty, ktoré sú orgánmi štátnej správy realizujúce alebo aplikujúce cudzinecký režim.

2 SYSTÉM CUDZINECKÉHO REŽIMU

Právne postavenie cudzincov zásadne podlieha vnútroštátnej právnej úprave, ktorá je ovplyvnená medzinárodnoprávnymi záväzkami štátu. V súčasnosti cudzinecký režim charakterizujeme ako ucelený systém základných činiteľov a opatrení charakterizujúcich právne postavenie cudzincov ako fyzických osôb na území štátu pobytu, jeho realizáciu a aplikáciu kompetentnými štátnymi orgánmi.

Systém cudzineckého režimu ovplyvňujú jej jednotlivé stránky ako legislatívna, teritoriálna, personálna, temporálna, funkčná, vecná a organizačná. Legislatívna stránka obsahuje realizáciu a aplikáciu právnych noriem subjektmi cudzineckého režimu. Stránka teritoriálna sa sústreďuje na určenie územia štátu pobytu cudzinca a na teritoriálnu pôsobnosť štátnych orgánov aplikujúcich právne normy v oblasti cudzineckého režimu. Personálna stránka má za cieľ identifikovať jednotlivé kategórie cudzincov na ktorých sa cudzinecký režim vzťahuje a stanoviť kvalitatívne a kvantitatívne personálny substrát tvoriaci štátne orgány aplikujúce cudzinecký režim. Z hľadiska temporálneho sa sústreďuje cudzinecký režim predovšetkým na dobu pobytu cudzinca na území štátu a to ako legálne tak aj nelegálne. Funkčná stránka má dva subsystemy. Prvý subsystem upriamuje svoju pozornosť na realizáciu jednotlivých funkcií, ktoré cudzinecký režim má (napríklad funkcia kontrolná). Druhý subsystem sa upriamuje na funkčnú pôsobnosť jednotlivých štátnych orgánov, ktoré aplikujú cudzinecký režim vo svojej činnosti (napr. ministerstvo vnútra, ministerstvo zahraničných vecí, policajné útvary). Jednotlivé formy, metódy a prostriedky realizované štátnymi orgánmi v ich činnosti smerujúcej k realizácii cudzineckého režimu sú súčasťou vecnej stránky. Posledná organizačná stránka obsahuje konkrétnu organizáciu jednotlivých štátnych orgánov, ktoré sa podieľajú na realizácii cudzineckého režimu. Uvedená stránka je prezentovaná predovšetkým organizačnými poriadkami jednotlivých štátnych orgánov.

Do systému teórie cudzineckého režimu patrí objekt, predmet, subjekty, funkcie, piliere, pramene práva upravujúce cudzinecký režim a princípy. Objekt cudzineckého režimu tvoria procesy a javy pôsobiace na samotný cudzinecký režim v konkrétnej sociálnej realite. Predmetom sú konkrétne opatrenia charakterizujúce právne postavenie cudzincov ako fyzických osôb na území štátu pobytu, ich realizácia kompetentnými štátnymi orgánmi a právne vzťahy vznikajúce medzi subjektmi cudzineckého režimu. Subjektmi cudzineckého režimu sú právnické osoby a fyzické osoby. Súčasťou právnických osôb tvoriacich subjekty cudzineckého režimu sú štátne orgány a inštitúcie, orgány samosprávy, zamestnávateľia, vysoké školy, zastupiteľské úrady, medzinárodné organizácie a podobne. Do subsystemu fyzických osôb patria jednotlivé kategórie cudzincov a občania Slovenskej republiky.

Cudzincov rozdeľujeme do nasledujúcich kategórií : na základe právnych vzťahov (bipoliti, apoliti), na základe vízovej povinnosti (vízoví a bezvízoví cudzinci), na základe medzinárodných udalostí (utečenci, odídení, presídlení), podľa špeciálneho medzinárodnoprávneho statusu (cudzinci podliehajúci špeciálnemu právnemu statusu – diplomati, konzuli), podľa európskeho statusu (občania EÚ/EHP, rodinní príslušníci občana EÚ, štátni príslušníci tretích krajín).¹¹ Špeciálne postavenie v tomto systéme majú občania EÚ a ich právo na bezpečnosť garantovanú Chartou základných práv EÚ.

Základnými funkciami cudzineckého režimu sú funkcia gnozeologická, funkcia kontrolná, funkcia evidenčná, funkcia preventívna, funkcia sankčná, funkcia informačná, funkcia komparatívna. Pokiaľ vychádzame z kategórie cudzinecký režim medzi jeho piliere zaraďujeme pilier medzinárodný, pilier inštitucionálny, pilier systémový, pilier právny, pilier štátovedný, pilier informačno-evidenčný a pilier finančný. Medzi princípy cudzineckého režimu parí princíp legality a legitimacy, princíp pacta sunt servanda, princíp dodržiavania ľudských práv a slobôd, princíp teritoriálny a personálny a princíp teleologický.

Osobitnú pozornosť v systéme cudzineckého režimu si zasluhuje inštitút kompenzačných opatrení, ktoré sa realizujú ako náhrada za zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach štátov aplikujúcich schengenskú *acquis*.

Kompenzačné opatrenia sú zamerané na predchádzanie a zabránenie páchania trestnej činnosti v prihraničnom území, ako aj v rámci celého územia príslušného členského štátu EÚ týkajúce sa najmä nelegálnej migrácie, neoprávneného pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín, ďalej nedovoleného prevozu omamných látok a zbraní, medzinárodnej majetkovej trestnej činnosti, pátranie po hľadaných osobách a veciach a ďalšej trestnej činnosti.¹²

¹¹ Porovnaj BALGA, J. *Cudzinec ako personálny substrát štátu*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2002. 42 s. ISBN 80-8054-234-X

¹² ĎORKO, J. *Racionalizácia a jej dôsledky na kvalitu a efektivitu činnosti služby hraničnej a cudzineckej polície v schengenskom priestore*. In: Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 4.-5. februára 2016. Bratislava: Akadémia PZ v Bratislave. 2016. 62 s. ISBN 978-80-8054-670-0

Cudzinci zdržiavajúci sa na území cudzieho štátu sú podriadení určitému režimu - cudzineckému režimu, ktorý je upravený, ako sme uviedli, vnútroštátnym právom a právom medzinárodným. Uvedený režim je spravidla založený na reciprocite (vzájomné poskytovanie práv cudzincom jednotlivými štátmi). Taktiež je zakotvená v medzinárodných zmluvách a rozdeľuje sa na formálnu reciprocitu a materiálnu reciprocitu. Podľa realizácie jednotlivými štátmi rozoznávame nasledujúce druhy cudzineckého režimu: národný režim, zmluvný režim, režim najvyšších výhod, špeciálny režim, preferenčný režim, minimálny cudzinecký štandard.

O národnom režime hovoríme vtedy, keď vnútroštátny právny poriadok zaisťuje cudzincom rovnaké právne postavenie, aké majú vlastní štátni občania. Národný režim samozrejme neznamená úplnú asimiláciu cudzincov so štátnymi občanmi. Odlišnosti tvoria vždy aspoň práva a povinnosti vyplývajúce zo záväzku vernosti občana k domovskému štátu, pokiaľ ide o politické práva a vojenskú povinnosť. Cudzinci sú taktiež vylúčení z výkonu určitých povolání, napr. lekárskeho alebo úradníckeho. Nemajú možnosť nadobudnúť niektoré druhy majetku, ako nehnuteľnosti, lode alebo lietadlá.¹³ Zmluvný režim je založený na osobitnej medzinárodnej zmluve. Takáto zmluva môže obsahovať buď národný režim, alebo akýkoľvek iný dohodnutý režim, ktorý však musí byť v súlade so všeobecnými zásadami medzinárodného práva o postavení cudzincov.¹⁴ Určitou formou zmluvného režimu je režim najvyšších výhod, ktorý spočíva v záväzku zmluvných strán, že svojim štátnym príslušníkom budú navzájom poskytovať najvyššie práva a výhody, ktoré v súčasnosti poskytujú alebo v budúcnosti budú poskytovať štátnym príslušníkom ktoréhokoľvek iného štátu.¹⁵

O špeciálny režim ide vtedy, keď štát upravuje práva a povinnosti cudzincov na rozdiel od svojich občanov zvláštnymi vnútroštátnymi právnymi predpismi. Tieto právne normy síce musia rešpektovať minimálne požiadavky všeobecného medzinárodného práva o postavení cudzincov, ale inak môžu ich postavenie upravovať akokoľvek. Hlavné môžu diskriminovať cudzincov oproti štátnym občanom, alebo naopak poskytovať štátnym občanom jednotlivých cudzích štátov isté výhody (napr. v oblasti investícií alebo nákupu určitých druhov tovaru a služieb v hostiteľskom štáte).¹⁶

Cudzinecký režim založený na preferenčnom systéme sa vyskytuje iba v praxi niektorých štátov (Britské spoločenstvo národov). Poskytuje práva cudzincom určitého štátu alebo určitých štátov, aké sa neposkytujú príslušníkom tretích štátov. Je to systém odporujúci princípu rovnoprávnosti štátov.¹⁷ Najmenej práv, ktoré je povinný štát pobytu cudzincovi poskytnúť, vyplývajú zo všeobecného medzinárodného práva. Tento okruh základných práv, minimálny cudzinecký štandard môžeme všeobecne charakterizovať tak, že štát je povinný rešpektovať cudzinca ako ľudskú osobnosť. Preto chráni a uspokojuje jeho všeobecné a základné ľudské potreby tým, že mu poskytuje určité osobné a majetkové práva.¹⁸

3 SYSTÉM PRAMEŇOV PRÁVA UPRAVUJÚCICH CUDZINECKÝ REŽIM

Trichotomický význam pojmu pramene práva vyplýva z charakteristiky pojmu, ktorý vyjadruje vonkajšiu formu právnych noriem (formálny význam pojmu), obsah týchto právnych noriem (materiálny význam pojmu) a zdroj poznania (gnozeologický význam pojmu).¹⁹

Vo formálnom význame pojmu pramene práva máme na mysli také formy, ktoré obsahujú právne normy, dodávajú v nich obsiahnutým pravidlám charakter práva znamená to, že upravuje pravidlo správania, ktoré je štátom uznanou formou prameňom práva – je právnou normou. V materiálnom zmysle máme na mysli zdroje obsahu práva, pramene determinujúce obsah právnych noriem (stav spoločnosti, štátu, spoločenského zriadenia, politického a ekonomického režimu, tradície a zvyky, technologickú, ekonomickú, informačnú, kultúrnu a morálnu úroveň, vplyv medzinárodného spoločenstva, respektíve jednotlivých štátov a ich právnych systémov, dosiahnutý stupeň vývoja ľudskej spoločnosti - civilizácie). V zásade sa rozumie spoločensko historický kontext, v ktorom právo vzniká sú to predovšetkým určité záujmy jednotlivcov, skupín, ktoré sa do obsahu práva premietajú. U gnozeologického významu pojmu ide o pramene poznania práva a je širšie chápané ako formálny význam pojmu. Jedná sa o všetky informácie o práve a jeho spoločenského pôsobenia. Zdrojom poznania právneho systému nie sú len zákony a precedensy respektíve medzinárodné zmluvy, ale aj rozhodnutia orgánov verejnej moci individuálnej povahy (najvyšší súd, ústavný súd či ústavná rada) t.j. individuálne právne akty, predovšetkým judikatúra, právna literatúra, dokumentácia legislatívneho procesu, vedecké projekty a realizované výskumy vedeckých či vzdelávacích inštitúcií.

Do systému prameňov práva upravujúcich cudzinecký režim patria pramene medzinárodného práva ako multilaterálne tak aj a bilaterálne zmluvy, ktoré upravujú také právne vzťahy, ktoré súvisia s právnym postavením

¹³ POTOČNÝ, M. *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část – 1. vydanie*. Praha: C.H.Beck Praha 1996. 49-50 s. ISBN 80-7179-088-5

¹⁴ MRÁZ, S. *Základy medzinárodného práva verejného*. Bratislava: Akadémia PZ SR Bratislava 1996. 63 s. ISBN 80-88751-66-7

¹⁵ Tamže, 63 s.

¹⁶ POTOČNÝ, M.: *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část – 1. vydanie*. Praha: C.H.Beck. 1996. 49 s. ISBN 80-7179-088-5

¹⁷ TOMKO, J. a kolektív. *Medzinárodné verejné právo 1. vydanie*. Bratislava: Obzor 1988. 227-228 s.

¹⁸ POTOČNÝ, M. *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část – 1. vydanie*. Praha: C.H.Beck. 1996. 48 s. ISBN 80-7179-088-5

¹⁹ Pozri bližšie GERLOCH, A. *Teorie práva – 4. upr. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk. 2007. 74 s. ISBN 978-80-7380-023-9

utečencov alebo osôb bez štátnej príslušnosti ale patria sem aj bilaterálne dohody upravujúce vízový alebo bezvízový režim. Druhú skupinu tvoria pramene európskeho práva sem patria primárne pramene ako je Zmluva o EÚ, Zmluva o fungovaní EÚ a sekundárne pramene, ktoré tvoria nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská. Do tretej skupiny radíme pramene vnútroštátneho práva ako sú ústava a ústavné zákony, zákony, nariadenia, vyhlášky, organizačné akty atď.

4 SUBJEKTY ŠTÁTNEJ SPRÁVY NA ÚSEKU CUDZINECKÉHO REŽIMU

Systém subjektov štátnej správy na úseku cudzineckého režimu tvoria orgány štátnej správy. Medzi tieto subjekty patria ministerstvá, orgány a organizácie, ktoré sa podieľajú na realizácii alebo aplikácii právnych noriem upravujúcich cudzinecký režim. Realizujúcimi subjektmi sú predovšetkým Národná rada Slovenskej republiky, vláda a ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy s kompetenciou schvaľovať a vydávať normatívne právne akty. Aplikujúcimi subjektmi sú predovšetkým policajné útvary, ktoré v rámci plnenia svojich úloh a v rámci svojej pôsobnosti aplikujú právne normy upravujúce právne vzťahy súvisiace s právnym postavením cudzincov.

Primus inter pares v systéme ministerstiev, ktoré realizujú a svojimi organizačnými útvarmi aplikujú cudzinecký režim je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len ministerstvo vnútra), ktorý je ústredným orgánom štátnej správy pre ochranu ústavného zriadenia, verejného poriadku, bezpečnosti osôb a majetku. Medzi kompetencie ministerstva v oblasti realizácie a aplikácie cudzineckého režimu patrí ochrana a správa štátnych hraníc, vstup na územie Slovenskej republiky a pobyt cudzincov na jej území, otázky azylantov a odídencom, evidencie obyvateľov, cestovné doklady a oprávnenia na vedenie motorových vozidiel, evidenciu cestných motorových a prípojných vozidiel. Taktiež je ústredným orgánom štátnej správy pre všeobecnú vnútornú správu vrátane vecí územného a správneho usporiadania Slovenskej republiky, archívy a registratúry, štátne občianstvo, matričné veci, zhromažďovanie a združovanie vrátane registrácie niektorých právnických osôb, o ktorých to ustanoví zákon, organizačné zabezpečenie volieb do orgánov územnej samosprávy, organizačné zabezpečenie referenda, organizačné zabezpečenie volieb do Európskeho parlamentu, vojnové hroby, živnostenské podnikanie, povoľovanie verejných zbierok, koordináciu výkonu štátnej správy uskutočňovanej obcami, vyššími územnými celkami a orgánmi miestnej štátnej správy. Uvedené kompetencie subsidiárne súvisia s realizáciou a aplikáciou cudzineckého režimu. Osobitne je nutné upozorniť na skutočnosť, že do kompetencie ministerstva vnútra patrí aj Policajný zbor. Pre oblasť realizácie cudzineckého režimu je dôležité ustanovenie § 37 zákona o organizácii činnosti vlády,²⁰ ktoré určuje povinnosť ministerstvu starať sa o náležitú právnu úpravu vecí patriacich do ich pôsobnosti. Znamená to prípravu zákonov a iných všeobecne záväzných právnych noriem, ich zverejňovanie a po prerokovaní v pripomienkovom konaní predkladanie vláde.

Za účelom plnenia úloh ministerstva vnútra vyplývajúcich z právnych noriem sú organizačným poriadkom vymedzené zásady riadenia, organizácie a činnosti ministerstva vnútra, organizačné členenie ministerstva vnútra a stanovená podriadenosť útvarov v jeho pôsobnosti. Organizačným poriadkom sú taktiež vytýčené úlohy útvarov, oprávnenia a zodpovednosť za plnenie stanovených úloh. Z hľadiska štátnej správy na úseku cudzineckého režimu sú dôležitými subjektmi Prezídium Policajného zboru a migračný úrad ministerstva. Prezídium Policajného zboru sa podieľa na plnení stanovených úloh Policajného zboru a riadi jednotlivé služby medzi ktoré patrí aj služba hraničnej a cudzineckej polície. Uvedená služba je dôležitým prvkom v systéme aplikácie cudzineckého režimu a Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru (ďalej len úrad) má taxatívne stanovené úlohy v oblasti aplikácie právnych noriem upravujúcich cudzinecký režim.

Úrad ako subjekt policajnej správy aplikujúci cudzinecký režim zodpovedá za efektívnu a komplexnú kontrolu cudzineckého režimu v Slovenskej republike. Priamo riadi organizačné zložky pri plnení úloh v oblasti boja proti nelegálnej migrácii a prevádzkačstvu, hraničnej kontroly, povoľovania pobytu cudzincom, kontroly pobytu cudzincov, vyhostovania cudzincov, vízového režimu a vo vymedzenom rozsahu na úseku azylového konania a realizácii azylovej politiky Európskej únie.

V rozsahu svojej pôsobnosti riadi, usmerňuje, koordinuje a kontroluje činnosť služby hraničnej a cudzineckej polície. Zabezpečuje a zodpovedá za kontrolu hraničného režimu a vykonávanie hraničnej kontroly. Plní úlohy pri otváraní, uzatváraní a zmenách charakteru hraničných priechodov na vonkajších hraniciach Európskej únie. Zabezpečuje plnenie medzinárodných záväzkov a úloh vyplývajúcich pre úrad z členstva Slovenskej republiky v EÚ. Plní úlohy súvisiace so zabezpečovaním požiadaviek policajných zložiek, súdov, prokuratúr, Slovenskej informačnej služby a Ministerstva obrany Slovenskej republiky na hraničných priechodoch na úseku blokácií osôb, vozidiel a vecí. Ďalej zabezpečuje a zodpovedá za činnosť hlavného hraničného splnomocnenca Slovenskej republiky a plní úlohy vyplývajúce z medzinárodných zmlúv o režime a spolupráci na štátnej hranici, bilaterálnych dohôd týkajúcich sa problematiky hraničného režimu. Spracúva návrhy všeobecne záväzných právnych predpisov, medzinárodných zmlúv a dohôd, transponovania právnych noriem európskeho práva do právnych noriem Slovenskej republiky a interných predpisov upravujúcich oblasť pôsobnosti úradu. V rámci okruhu svojej pôsobnosti

²⁰ Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

sa podieľa na tvorbe ostatných právnych noriem. Zabezpečuje a usmerňuje činnosti spojené s výkonom readmisie osôb, policajných prevozov, vyhostovania a umiestňovania cudzincov v útvaroch policajného zaistenia pre cudzincov. Plní úlohy v oblasti vízovej politiky a jej aplikácie. Vydáva záväzné stanoviská pre riaditeľstvá hraničnej a cudzineckej polície vo veciach povoľovania trvalých pobytov cudzincom z dôvodu zahranično-politického záujmu Slovenskej republiky. Plní úlohy na úseku boja proti falšovaniu a pozmeňovaniu cestovných dokladov, víz, povolení na pobyt a ďalších dokladov. Realizuje prípravu policajtov vo svojej pôsobnosti z odhaľovania nových foriem a metód pozmeňovania, falšovania cestovných dokladov a ďalších dokladov. Realizuje operatívno-pátraciu činnosť služby hraničnej a cudzineckej polície so zameraním na predchádzanie a odhaľovanie organizovanej, opakovanej a závažnej trestnej činnosti súvisiacej s prekračovaním štátnej hranice a nelegálnym pobytom na území Slovenskej republiky a získava informácie o operatívnej situácii a koordinuje opatrenia v boji proti organizovanému zločinu. Vykonáva vyšetrovanie a skrátené vyšetrovanie v rozsahu stanovenom interným predpisom. Rieši spory o miestnu a vecnú príslušnosť vo vyšetrovaní a skrátenom vyšetrovaní. Koordinuje plnenie úloh základných útvarov služby hraničnej a cudzineckej polície na úseku organizovania toku informácií, policajných opatrení, preverovania totožnosti osôb vstupujúcich na územie Slovenskej republiky bez platných cestovných dokladov. Plní úlohy v oblasti informačného toku a vyhodnocuje bezpečnostnú situáciu súvisiacu s kontrolou hraničného dozoru so zameraním na analýzu rizík. Úrad sa stal taktiež centrálnym orgánom pre výmenu informácií v oblasti nelegálnej migrácie s inštitúciami EÚ. V mimopracovnej dobe overuje totožnosti občanov pre zastupiteľské úrady Slovenskej republiky v zahraničí potrebných pre vydanie náhradných cestovných dokladov. Vedie štatistické prehľady a je národným kontaktným pracoviskom pre spracovávanie európskych štatistík v oblasti migrácie a pobytu v zmysle právnych noriem európskeho práva. Podľa právnej úpravy plní úlohu gestora a správcu dát informačných systémov úradu. Vykonáva činnosti spojené so správou informačných systémov služby hraničnej a cudzineckej polície. Podieľa sa na modernizácii technických prostriedkov využívaných pri plnení úloh v oblastiach pôsobnosti úradu.

Vo vymedzenom rozsahu plní úlohy v čase mimoriadneho ohrozenia bezpečnosti a verejného poriadku, ako aj v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.²¹ Zabezpečuje úlohy na úseku civilnej ochrany a evakuácie obyvateľstva v rámci svojej kompetencie. Z uvedených úloh úradu je jasné, že okrem problematiky kontroly cudzineckého režimu a kontroly hraničného režimu sa podieľa svojou činnosťou na plnení ďalších úloh súvisiacich s bezpečnosťou štátu a ochranou civilného obyvateľstva.

Z hľadiska organizačnej štruktúry úradu je neodmysliteľnou súčasťou Odbor cudzineckej polície úradu. Odbor cudzineckej polície metodicky riadi oddelenia cudzineckej polície PZ, oddelenie azylu PZ a útvary policajného zaistenia pre cudzincov v problematike pobytovej agendy cudzincov, represívnych opatrení a azylovej problematiky. Kontroluje činnosť uvedených policajných útvarov v oblasti cudzineckej problematiky a plní úlohy správneho orgánu v prípadoch preskúmania rozhodnutia mimo odvolacieho konania k rozhodnutiam vydaným riaditeľstvami hraničnej a cudzineckej polície a policajnými útvarmi, ktoré metodicky riadi. Zabezpečuje implementáciu a priamu aplikáciu právnych noriem EÚ a schengenského acquis na úseku činnosti v rámci cudzineckej agendy a ich aplikáciu. Tak tiež navrhuje zmeny interných predpisov a tlačív používaných v cudzineckej agende používaných policajnými útvarmi úradu. V neposlednej rade odbor gestoruje zabezpečenie vykonávania súčinnosti s ostatnými útvarmi PZ pri dočasnom obnovení kontrol na vnútorných hraniciach a v oblasti kontroly dokladov oprávňujúcich na vstup na územie Slovenskej republiky. V uvedenej súvislosti taktiež zabezpečuje vyhlasovanie bezpečnostno-represívnych akcií. Dôležitou oblasťou činnosti odboru je zabezpečovanie rozhodovania o žiadostiach o zrušenie zákazu vstupu alebo o mimoriadne povolenie vstupu cudzincov na územie Slovenskej republiky.

Výkonným policajným útvarom s regionálnou pôsobnosťou je oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru (ďalej len oddelenie). V rámci svojej teritoriálnej pôsobnosti plní úlohy na úseku kontroly dodržiavania povinnosti cudzincov na území Slovenskej republiky, kontroly prevádzkovateľov ubytovacích zariadení, udeľovania povolenia, obnovenia povolenia a rušenia povolenia pobytu a zániku povolenia pobytu cudzincom ako prvostupňový správny orgán. Odhaľuje, objasňuje, oznamuje a prejednáva priestupky a správne delikty na úseku cudzineckého režimu. Rozhoduje o žiadostiach o povolenie na malý pohraničný styk a vykonáva hraničné kontroly na malých letiskách vo svojej územnej pôsobnosti. V oblasti vízového režimu rozhoduje o zrušení alebo predĺžení víza a overuje pozvania. Dôležitým úsekom činnosti oddelenia je rozhodovanie o administratívnom vyhostení, zákaze vstupu a o zaistení cudzinca ako prvostupňový správny orgán a vo vymedzenom rozsahu zabezpečuje výkon trestu vyhostenia. V súvislosti s medzinárodnoprávnu ochranou cudzincov začína azylové konanie. Môžeme konštatovať, že oddelenie je z hľadiska aplikácie cudzineckého režimu v súčasnom systéme nenahraditeľné a súčasný počet oddelení, ich personálne, technické a logistické zabezpečenie nezodpovedá postaveniu a úlohám, ktoré plní na úseku cudzineckého režimu.

Ďalším ministerstvom, ktoré sa podieľa na realizácii a aplikácii cudzineckého režimu je Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky (ďalej len ministerstvo zahraničných vecí).

²¹ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

Ministerstvo zahraničných vecí je ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť zahraničnej politiky a vzťahy Slovenskej republiky k ostatným štátom, medzinárodným organizáciám a zoskupeniam a európskym inštitúciám. Ministerstvo realizuje ochranu práv a záujmov Slovenskej republiky a jej občanov v zahraničí. Koordinuje prípravy a vnútroštátne prerokúvanie, uzatváranie, vyhlasovanie, vykonávanie a vypovedávanie medzinárodných zmlúv. Ďalej realizuje výkon štátnej politiky vo vzťahu k Slovákom žijúcim v zahraničí a jednotnú prezentáciu Slovenskej republiky v zahraničí.

Ministerstvo zahraničných vecí zabezpečuje riadenie zastupiteľských úradov Slovenskej republiky v zahraničí. Zastupiteľské úrady plnia úlohy v oblasti vydávania víz pre cudzincov, prevzatia žiadostí o povolenie na pobyt pre cudzincov na území Slovenskej republiky či poskytovanie informácií súvisiacich s možnosťami spolupráce v oblasti migrácie osôb. Zastupiteľský úrad, ktorý prijíma žiadosť o udelenie pobytu vykonáva so žiadateľom osobný pohovor na účel predbežného posúdenia žiadosti. O pohovore sa vyhotovuje záznam, ktorý sa priloží k žiadosti. Zastupiteľský úrad zasiela policajnému útvaru spolu so záznamom a jeho prekladom aj svoje stanovisko k udeleniu pobytu, v ktorom uvedie či udeliť alebo neudeliť pobyt s uvedením konkrétnych dôvodov.

Z hľadiska aplikácie cudzineckého režimu subsidiárnym subjektom je Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, ktoré je ústredným orgánom štátnej správy pre súdy a väzenstvo a taktiež pripravuje právnu úpravu v oblasti ústavného práva, trestného práva, občianskeho práva, obchodného práva, rodinného práva, konkurzného práva a medzinárodného práva súkromného. Do systému väzenstva patria Útvary Zboru väzenskej a justičnej stráže, ktoré v plnej miere spolupracujú s útvarmi úradu pri realizácii trestu vyhostenia či začatia azylového konania u cudzincov umiestnených v útvaroch pre výkon trestu alebo väzby..

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky je ústredným orgánom štátnej správy pre pracovnoprávne vzťahy a právne vzťahy volených funkcionárov orgánov územnej samosprávy, bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci, inšpekciu práce, stratégiu zamestnanosti, koordináciu jej tvorby a politiku trhu práce, sociálne poistenie, starobné dôchodkové sporenie a doplnkové dôchodkové sporenie, sociálnoprávnu ochranu detí, sociálnu kuratelú a koordináciu štátnej rodinnej politiky, rodovú rovnosť a rovnosť príležitostí a koordináciu štátnej politiky v danej oblasti. Prostredníctvom úradov práce, sociálnych vecí a rodiny vydáva potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta pre žiadateľov o udelenie pobytu na území Slovenskej republiky.

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky je ústredným orgánom štátnej správy pre materské školy, základné školy, stredné školy, základné umelecké školy, jazykové školy a vysoké školy, školské zariadenia, celoživotné vzdelávanie, vedu a techniku. Personálna pôsobnosť ministerstva sa sústreďuje v oblasti cudzineckého režimu na realizáciu vzdelávania cudzincov v školskom systéme a vykonávaní vedeckej činnosti cudzincov vo vzdelávacích a vedeckých inštitúciách na území Slovenskej republiky.

Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky v súvislosti s realizáciou cudzineckého režimu vydáva všeobecne záväzné právne normy, ktoré upravujú právne vzťahy v oblasti povoľovania pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky. Medzi takéto vzťahy patrí právna úprava vydávania lekárskeho posudku z dôvodu, že štátny príslušník tretej krajiny netrpí chorobou, ktorá ohrozuje verejné zdravie.²² Uvedené posudky sa vydávajú k žiadostiam o udelenie pobytu cudzincovi.

Ministerstvo hospodárstva v rámci udeľovania pobytu cudzincom na území Slovenskej republiky vydáva záväzné stanoviská k podnikateľskej činnosti obchodnej spoločnosti alebo družstva s posúdením, ich prínosu pre hospodárske záujmy Slovenskej republiky.

Národný inšpektorát práce vo forme spolupráce realizuje kontrolnú činnosť nad dodržiavaním právnych noriem upravujúcich zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania a odhaľuje nelegálnu prácu vykonávanú cudzincami na území Slovenskej republiky. Uvádzané kontroly sú vykonávané v spolupráci s policajnými útvarmi úradu.

Medzi ostatné ústredné orgány štátnej správy ako subjekt cudzineckého režimu patrí Národný bezpečnostný úrad, ktorý je ústredným orgánom štátnej správy na ochranu utajovaných skutočností, šifrovú službu, kybernetickú bezpečnosť a dôveryhodné služby. Podieľa sa na preverovaní príslušníkov PZ služby hraničnej a cudzineckej polície, ktorí sa zoznamujú s utajovanými skutočnosťami obsahujúcimi napríklad systém kontroly cudzineckého režimu na území Slovenskej republiky alebo vo svojej služobnej činnosti využívajú špeciálne evidencie či informačné systémy.

Slovenská informačná služba a vojenské spravodajstvo vydávajú vyjadrenie policajnému útvaru na posúdenie žiadosti o udelenie prechodného pobytu alebo trvalého pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny staršieho ako 14 rokov. Vyjadrenie smeruje k posúdeniu žiadosti z hľadiska ohrozenia bezpečnosti štátu. Na účely plnenia úloh uvádzaných subjektov sú oprávnené spracúvať osobné údaje a je im umožnené vstupovať do informačných systémov.

²² Oznámenie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 159/2011 o vydaní výnosu z 12. novembra 2011 č. S11181/2011-OL, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o vydávaní lekárskeho posudku, že štátny príslušník tretej krajiny netrpí chorobou, ktorá ohrozuje verejné zdravie a zoznam chorôb ohrozujúcich verejné zdravie.

5 PERSPEKTÍVY ŠTÁTNEJ SPRÁVY NA ÚSEKU CUDZINECKÉHO REŽIMU

V oblasti aplikácie právnych noriem upravujúcich cudzinecký režim v Slovenskej republike chýba centrálny štátny orgán, ktorý by plnil úlohy na úseku kontroly cudzineckého režimu, naturalizácie a realizácie migračnej politiky štátu. To všetko v súvislosti s plnením záväzkov Slovenskej republiky, ktoré jej vyplývajú z členstva v Európskej únii. Takýto centrálny štátny orgán by efektívnejšie plnil úlohy v týchto oblastiach, ktoré sú sledované orgánmi Európskej únie.

V ďalšej časti nadviážem na skôr prezentované návrhy zefektívnenia a racionalizácie imigračnej politiky Slovenskej republiky v oblasti jej inštitucionálneho zabezpečenia. Jednou z opatrení na zefektívnenie migračnej politiky je vytvorenie Imigračného úradu Slovenskej republiky (ďalej len imigračný úrad). Imigračný úrad by mal byť samostatným útvarom ministerstva vnútra. Súčasťou imigračného úradu by mal byť doterajší úrad hraničnej a cudzineckej polície, migračný úrad ministerstva vnútra a odbor štátneho občianstva sekcie verejnej správy ministerstva vnútra.

Pôsobnosť imigračného úradu by sa mala rozdeliť do oblastí

- a) spoločných úloh útvarov ministerstva vnútra
- b) povoľovania pobytu cudzincov
- c) kontroly cudzineckého režimu,
- d) kontroly hraničného režimu, hraničného dozoru a hraničnej kontroly
- e) realizácie a aplikácie azylovej politiky
- f) integrácie azylantov do spoločnosti
- g) naturalizácie a integrácie cudzincov
- h) spolupráce s medzinárodnými organizáciami pôsobiacich v hore uvedených oblastiach

Taxatívny výpočet oblastí činnosti znamená, že okrem úloh úradu hraničnej a cudzineckej polície, ktoré boli uvedené vyššie by imigračný úrad mal plniť aj úlohy v oblasti azylu a štátneho občianstva t. j. úlohy, ktoré plní migračný úrad a odboru štátneho občianstva. V nadväznosti na tieto skutočnosti v ďalšej časti sa budeme zaoberať úlohami navrhovaného imigračného úradu.

Medzi základné úlohy navrhovaného imigračného úradu by malo patriť spracovanie návrhov právnych predpisov, koncepcie činností a vydávanie záväzných usmernení k aplikácii jednotlivých ustanovení právnych noriem. Zaujímať stanoviská k návrhom právnych noriem v rámci pripomienkového konania. Vypracovávať odborné stanoviská k materiálom určeným na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky, vlády Slovenskej republiky a poradných orgánov, ako aj k ďalším materiálom z oblasti pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Spracovávať a podieľať sa na tvorbe koncepčných a analytických materiálov na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky, vlády Slovenskej republiky a ich poradných orgánov a poradných orgánov ministra vnútra. Zabezpečovať činnosť súvisiacu s aproximáciou práva Slovenskej republiky s právom EÚ.

Imigračný úrad v rámci svojej vecnej pôsobnosti by mal zabezpečiť výkon štátnej správy na úseku štátneho občianstva Slovenskej republiky. To znamená rozhodovať o udelení štátneho občianstva Slovenskej republiky a viesť ústrednú evidenciu nadobudnutia a straty štátneho občianstva Slovenskej republiky. Usmerňovať činnosť štátnych orgánov a inštitúcií na úseku štátneho občianstva a vydávať apostille (osvedčenia) pre verejné listiny vydávané na úseku štátneho občianstva na použitie v cudzine. V spolupráci Ministerstvom zahraničných vecí sa podieľať na vypracovaní východiskových správ za Slovenskú republiku o plnení záväzkov vyplývajúcich Slovenskej republike z medzinárodných dohovorov, ku ktorým Slovenská republika pristúpila v oblasti štátneho občianstva. Okrem uvedeného by mal spolupracovať a podieľať sa na tvorbe medzinárodných zmlúv v oblasti štátneho občianstva a občianskoprávnej. Vybavovať dožiadania orgánov verejnej správy týkajúce sa nadobúdania, straty, osvedčovania a zisťovania štátneho občianstva Slovenskej republiky. Vypracovať návrhy právnych predpisov na úseku štátneho občianstva. Tieto úlohy by mali naplňovať oblasť naturalizácie.

V oblasti imigračnej politiky by mal úrad komplexne zabezpečovať a vykonávať zastupovanie ministerstva na súdoch vo veciach azylu, doplnkovej ochrany a dočasného útočiska, ako aj vo veciach občiansko-právnych, pracovno-právnych, obchodno-právnych a náhradách škôd v oblasti vecnej pôsobnosti úradu. Zabezpečovať výkon správy vnútornej počítačovej siete a informačných systémov imigračného úradu. Plniť úlohy v oblasti informatiky a štatistiky, ako si to vyžaduje Eurostat a Štatistický úrad Slovenskej republiky. Zabezpečovať a komplexne vykonávať prvostupňové správne konanie súvisiace s rozhodovaním o udelení azylu a poskytovaním doplnkovej ochrany a dočasného útočiska cudzincom. Spolupracovať so Slovenskou informačnou službou a príslušnými útvarmi Policajného zboru na úseku zhromažďovania a posudzovania informácií o žiadateľoch o udelenie azylu, azylantoch, odídencoch a cudzincoch, ktorým sa poskytla doplnková ochrana ako aj na úseku návratov cudzincov do krajín pôvodu. Podieľať sa na príprave návrhov právnych noriem a interných aktov riadenia súvisiacich s konaním o azyle.

V oblasti medzinárodnej spolupráce by mal úrad spolupracovať s medzinárodnými organizáciami ako napríklad s Úradom Vysokého komisára Organizácie spojených národov pre utečencov, Medzinárodnou organizáciou pre migráciu, Medzinárodným centrom pre rozvoj migračnej politiky a azylovými úradmi členských štátov Európskej únie v oblasti konania o azyle a výmeny informácií. Zabezpečovať súlad dodržiavania procedurálnych postupov súvisiacich s konaním o azyle s príslušnými medzinárodnými zmluvami a úniovým právom. Podieľať sa na tvorbe štátnej politiky a koncepcnej činnosti v oblasti migrácie a azylu. Vytvárať podmienky v spolupráci so zainteresovanými zložkami štátnej správy, samosprávy, medzinárodnými organizáciami a mimovládnyimi organizáciami v oblasti sociálneho, zdravotného a psychologického zabezpečenia žiadateľov o udelenie azylu, azylových, odídencov a cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana. Podieľať sa na plnení úloh vecného gestora pri realizácii projektov financovaných z prostriedkov európskych fondov. Spracovávať stanoviská a hodnotenia súvisiace s konaním o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky azylovým. Aktívne sa podieľať na zabezpečovaní procesu integrácie azylových do spoločnosti v spolupráci s orgánmi štátnej správy a samosprávy a mimovládnyimi organizáciami. Spolupracovať s Medzinárodnou organizáciou pre migráciu pri realizácii dobrovoľných návratov neúspešných žiadateľov o udelenie azylu do krajiny pôvodu. Zabezpečovať komplexne dokumentačnú a informačnú činnosť, ako aj analytickú činnosť o krajinách pôvodu žiadateľov o udelenie azylu. To znamená vyhľadávať, zhromažďovať, analyzovať a poskytovať takéto informácie na účely konania o azyle. Aktívne spolupracovať so zahraničnými azylovými úradmi a migračnými úradmi pri výmene informácií o rozvoji a zosúladovaní existujúcich azylových systémov. Spolupracovať s policajnými útvarmi pri využívaní európskych informačných systémov. Podieľať sa na tvorbe štátnej politiky v oblasti dlhodobého rozvoja ekonomických systémov zabezpečujúcich úlohy a ciele migračnej politiky Slovenskej republiky v oblasti azylu. Zabezpečiť a komplexne vykonávať činnosti v oblasti dublinských kritérií a mechanizmov na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom s členských štátov. Stanovené oblasti činnosti a úlohy navrhovaného imigračného úradu v nasledujúcom období budú určite predmetom odborných diskusií. V súčasnosti nie je možné určiť kedy a či vôbec navrhovaný štátny orgán bude kreovaný.

ZÁVER

Štátna správa vo svojej podstate predstavuje správu verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte. Subjekty štátnej správy predovšetkým policajné útvary aplikujúce právne normy upravujúce cudzinecký režim majú byť v súlade s požiadavkami kladenými na tento druh štátnych orgánov personálne, technický a organizačne zabezpečené zo strany štátu. Problematika cudzineckého režimu je zložitá a má byť realizovaná v súlade s požiadavkami práva Európskej únie. Aplikácia systému právnych noriem upravujúcich cudzinecký režim príslušníkmi Policajného zboru predpokladá ich odbornú erudovanosť a realizáciu celoživotného vzdelávania v rámci policajného školstva. Uvedená problematika kladie zároveň požiadavku ovládania sekundárnych prameňov práva Európskej únie, ktoré upravujú pohyb a pobyt cudzincov na území Európskej únie. Na strane druhej je nutné zdôrazniť, že súčasné inštitucionálne zabezpečenie aplikácie cudzineckého režimu je značne roztrieštené. Z uvedeného dôvodu v budúcnosti bude nutné konštituovať centralizovaný štátny orgán – Imigračný úrad Slovenskej republiky, ktorý bude v plnej miere plniť úlohy na úseku kontroly cudzineckého režimu a tým sa zároveň eliminujú kompetenčné problémy medzi súčasnými subjektmi ministerstva vnútra podieľajúcimi sa na aplikácii politik Európskej únie súvisiacich s pohybom osôb.

Použitá literatúra:

- BALGA, J. Cudzinec ako personálny substrát štátu. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2002. 179 s. ISBN 80-8054-234-X
- ĎORKO, J. Racionalizácia a jej dôsledky na kvalitu a efektivitu činnosti služby hraničnej a cudzineckej polície v schengenskom priestore. In. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 4.-5. februára 2016. Bratislava: Akadémia PZ v Bratislave. 2016. 386 s. ISBN 978-80-8054-670-0
- GERLOCH, A. Teorie práva – 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk. 2007. 343 s. ISBN 978-80-7380-023-9
- HOLLÄNDER, P. Základy všeobecnej štátovedy -1. vydanie. Praha:Všehrd. 173 s. ISBN 80-85305-32-1
- KLÍMA, K. a kolektív. Štátoveda. Plzeň: Aleš Čeněk. 2006. 415 s. ISBN 80-86898-98-9
- MRÁZ, S. Základy medzinárodného práva verejného. Bratislava: Akadémia PZ SR Bratislava 1996. 218 s. ISBN 80-88751-66-7
- POTOČNÝ, M. Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část – 1. vydanie. Praha: C.H.Beck. 1996. 323 s. ISBN 80-7179-088-5
- ŠKULTÉTY, P. Verejná správa a správne právo – 1. vydanie. Bratislava: VEDA. 2008. 204 s. ISBN 978-80-227-1023-6

ŠKULTÉTY, P. a kolektív. Správne právo hmotné. Všeobecná časť- 1. vydanie. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PF UK. 2006. 221 s. ISBN 80-7160-205-1
TÓTHOVÁ, K. a kolektív. Základy správneho práva hmotného – dotlač 1. vydania. Bratislava: VO Právnickej fakulty UK. 1993. 172 s. ISBN 80-7160-059-8
TOMKO, J. a kolektív. Medzinárodné verejné právo 1. vydanie. Bratislava: Obzor. 1988. 424 s.
VESELÝ, F., X. Všeobecný slovník právní. 4. Díl. Praha: WOLTERS KLUWERS, a.s. 2009. 830 s. ISBN 978-80-7357-457-7

Kontaktné údaje:

prof. Dr. Jozef Balga, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
Sklabinská 1
835 17 Bratislava
Slovenská republika
jozef.balga@minv.sk

DELIKTUÁLNA ZODPOVEDNOSŤ PRI PRESADZOVANÍ OCHRANY BIODIVERZITY¹

Branislav Cepek
Paneurópska vysoká škola - fakulta práva

Anotácia: Článok sa zaoberá jedným z najdôležitejších a najnovších problémov súčasného práva členských štátov a EÚ v oblasti životného prostredia, čo je trestná zodpovednosť za životné prostredie ako nástroj presadzovania ochrany životného prostredia. Environmentálne právo môže byť rozdelené na dva základné druhy environmentálnej zodpovednosti za škodu na životnom prostredí a zodpovednosť za škodu. Zodpovednosť za škody na životnom prostredí je rozdelená na občianskoprávnu zodpovednosť za škodu, ako aj zodpovednosť verejnosti za ekologické škody. Zvláštny prípad je zodpovedný za historické škody. Smernica o deliktach je rozdelená na trestnú zodpovednosť a administratívnu zodpovednosť. V tomto príspevku sa autor sústreďuje na analýzu súčasného českého deliktového práva v oblasti ochrany biodiverzity a zvažuje niekoľko aspektov tohto problému de lege ferenda.

Kľúčové slová: ochrana biodiverzity, druhová ochrana, ohrozené druhy, trestná zodpovednosť, ilegálny obchod s chránenými druhmi, otrava zvierat

Annotation: The article deals with one of the most important and current issue of the recent national as well as EU environmental law, which is the delictual environmental liability as a tool of enforcement of the environmental protection. Environmental law may be subdivided into two basic kinds of environmental liability liability for environmental loss and delictual liability. Liability for environmental loss is subdivided for civil liability for damage as well as public liability for ecological harm. A special case is responsible for the historical damage. Delictual liability is subdivided into criminal liability and administrative liability. In this paper, the author focuses on the analysis of current Czech delictual law in the field of protection of the biodiversity and considers several aspects of this issue de lege ferenda.

Key words: biodiversity protection, species-based conservation, endangered species, criminal liability, illegally trade protected species, offences under nature conservation legislation, poisoning of the animals.

ÚVOD

V environmentálnom práve rozlišujeme dva základné druhy právnej zodpovednosti - zodpovednosť za straty v životnom prostredí a deliktuálnu zodpovednosť. Zodpovednosť za straty v životnom prostredí sa ďalej delí na zodpovednosť za škody a zodpovednosť za ekologickú ujmu. Osobitným prípadom je zodpovednosť za staré záťaž. Deliktuálnu zodpovednosť následne delíme na zodpovednosť trestnoprávnu a zodpovednosť administratívnu.²

V nasledujúcom príspevku by som chcel uviesť rozbor platnej slovenskej právnej úpravy deliktuálnej zodpovednosti na úseku ochrany biodiverzity, čiastočne ju komparovať s českou právnou úpravou a zamyslieť sa nad niektorými aspektmi tejto problematiky de lege ferenda. Deliktuálnu zodpovednosť na úseku ochrany biodiverzity ekosystémov som si zvolil preto, nakoľko ide o jednu z najvýznamnejších zložiek životného prostredia, vedecky najviac preskúmanou, ale aj jednu z najcitlivejších zložiek na zmeny v životnom prostredí. Biodiverzita je totiž v širšom význame rozmanitosťou druhov živých organizmov (rastlín, húb, živočíchov a jednobunkových organizmov živého sveta), nejde teda iba o druhy všeobecne známe.

Najúčinnejším prístupom k ochrane biodiverzity zostáva ochrana in situ. Znamená ochranu ekosystémov a prírodných stanovišť vrátane udržiavania a obnovy životaschopných populácií druhov v ich prirodzenom prostredí. Významnou súčasťou ochrany in situ je správa osobitne chránených území národného a medzinárodného významu, zabezpečenie ekologických sietí funkčných biotopov vrátane obnovy zničených biotopov a ochrana druhov v rámci prírodných stanovišť.

1 ADMINISTRATÍVNO-PRÁVNA ZODPOVEDNOSŤ PRI PRESADZOVANÍ OCHRANY BIODIVERZITY

V slovenskom environmentálnom práve je všeobecná úprava administratívno-právnej zodpovednosti za správne delikty v ochrane životného prostredia obsiahnutá v zákone č. 17/1992 Zb., o životnom prostredí, a to v

¹ Príspevok je podporovaný Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-16-0521.

² DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Právo životného prostredia*. 3. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2010. 503 s. ISBN 80-7179-747-2.

časti nazvanej „Zodpovednosť za porušenie povinností pri ochrane životného prostredia“. V ustanovení § 28 je všeobecná úprava sankčnej zodpovednosti, teda deliktuálna zodpovednosť. Sankciu v určenej výške je možné uložiť výlučne fyzickej alebo právnickej osobe oprávnenej na podnikanie, ktorá pri svojej činnosti porušením právnych predpisov spôsobí ekologickú ujmu, alebo ktorá neučiní opatrenia na nápravu alebo neupozorní príslušný orgán na to, že hrozí poškodenie životného prostredia. Podľa odseku 2 tohto paragrafu je možné pokutu uložiť len do jedného roka odo dňa, kedy orgán pre životné prostredie zistil porušenie povinností, najneskôr však do troch rokov odo dňa, kedy k porušeniu povinnosti došlo. Zákon o životnom prostredí však neupravuje príslušnosť štátnych orgánov na ukládanie sankcií podľa citovaného ustanovenia a tým praktická aplikácia tohto ustanovenia je prakticky vylúčená. Potreba však takéhoto ustanovenia je pomerne diskutabilná, najmä vzhľadom k tomu, že jednotlivé osobitné zákony obsahujú osobitné ustanovenia regulujúce porušenie povinností na tom ktorom úseku ochrany životného prostredia.

Pre konkrétne skutkové podstaty správnych deliktov je potrebné nahliadnuť do osobitných právnych predpisov, a to jednak v oblasti prameňov práva životného prostredia (najmä zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny) a ďalej (i keď v súčasnosti už len "zvyškov") do zákona o priestupkoch.

Priestupky v tomto zákone podľa miery komplexnosti právnej úpravy vo vzťahu k ochrane životného prostredia môžeme deliť na

- a) špeciálne, ktoré následne členíme na generálne § 45 a zložkové § 35,
- b) všeobecne koncipované, napríklad § 46.

Na úseku ochrany biodiverzity prichádzajú do úvahy podľa osobitnej časti zákona o priestupkoch tzv. základné priestupky, to priestupky na úseku poľnohospodárstva, poľovníctva a rybárstva. Ide o priestupky proti jednotlivým zložkám životného prostredia, ktoré však môžu mať výrazný dopad na ochranu biologickej rozmanitosti, najmä ekosystémovej a druhovej. Nakoniec môžu byť pri ochrane biodiverzity použité tzv. zvyškové priestupky, a to priestupky na úseku ochrany životného prostredia a tzv. ostatné priestupky proti poriadku v správe.

Vzájomný pomer priestupkov na úseku ochrany životného prostredia a jeho jednotlivých zložiek upravených v osobitných zákonoch a priestupku v zákone o priestupkoch je vyjadrený zásadou špeciality.

Z hľadiska presadzovania princípu zodpovednosti pôvodcu v rámci deliktuálnej zodpovednosti na úseku administratívno-právnej zodpovednosti v ochrane biodiverzity je potrebné sa venovať jednak jednotlivým skutkovým podstatám správnych deliktov a ich formulácii, sankciám a ochranným opatreniam a podmienkam zániku zodpovednosti.

1.1 Subjekt

Subjektom priestupku môže byť len fyzická osoba. § 6 Priestupkového zákona určuje, že za porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe zodpovedá ten, kto za právnickú osobu konal alebo mal konať, a ak ide o konanie na príkaz, tak ten, kto dal príkaz na takéto konanie.

Pokiaľ sa bližšie pozrieme na jednotlivé ustanovenia zákonov v oblasti biodiverzity, potom zistíme, že s vymedzením subjektu nie sú problémy.

Deliktuálna zodpovednosť fyzických osôb pri prevádzkovaní podnikateľskej činnosti a právnických osôb je založená na princípe objektívnej zodpovednosti. Absencia prvku zavinenia sa odlišuje deliktuálnou zodpovednosťou fyzických osôb pri prevádzkovaní podnikateľskej činnosti od inej deliktuálnej zodpovednosti fyzických osôb.

V prípade právnických osôb zákony z oblasti ochrany životného prostredia na rozdiel od fyzických osôb nerozlišujú, či má ísť o komerčné alebo nekomerčné subjekty. Správneho deliktu sa teda môžu teoreticky dopustiť aj spolky, v stanovách ktorých je predmetom hlavnej činnosti ochrana prírody.

1.2 Subjektívna stránka správnych deliktov

Tento znak sa obligatórne zisťuje len u priestupkov a v prípade iných správnych deliktov podnikajúcich právnických a fyzických osôb sa zavinenie neskúma. Zodpovednosť je teda subjektívna, a tejto zodpovednosti sa subjekt nemôže zbaviť odkazom na zmluvné dohody alebo porušenie zo strany zmluvného partnera.

1.3 Objektívna stránka správnych deliktov

Z hľadiska ochrany životného prostredia a z hľadiska preventívnej funkcie zodpovednostných režimov má význam rozlíšenie správnych deliktov podľa následku protiprávneho konania. Ak spočíva následok v ohrození chránených hodnôt a záujmu, potom hovoríme o ohrozovacích deliktoch, v prípade ak následok spočíva následok priami v porušení týchto hodnôt, ide o delikty poruchové.

V praxi však môžeme určiť ďalšiu skupinu správnych deliktov menšieho významu. Ide o protiprávne konanie, ktoré však nedosahuje stupeň ohrozovacích deliktov. I keď týmto konaním dôjde k porušeniu právnych predpisov, nejde však o porušenie predstavujúce ohrozenie životného prostredia, skôr o porušenie povinností súvisiacich s organizáciou ochrany určitého záujmu, hovoríme teda o správnych deliktoch administratívneho charakteru. Za

takéto delikty by sme mohli označiť porušenie oznamovacej alebo ohlasovacej povinnosti (pokiaľ samozrejme nejde o povinnosť ohlásiť vznik havárie), porušenie povinnosti evidencie, porušenie povinnosti platiť poplatky, prípadne iné finančné odvody či úhrady, porušenie povinnosti monitoringu a porušenie povinností vo vzťahu ku kontrolným orgánom. Nesplnenie týchto povinností však nemá priamy dôsledok pre ohrozenie životného prostredia.

Skutkové podstaty správnych deliktov administratívneho charakteru sa vo väčšej či menšej miere objavujú v mnohých právnych predpisoch na úseku ochrany biodiverzity. Ich počet potom závisí aj na oblasti, ktorú príslušný predpis upravuje. Najväčší počet z nich je zjavne na úsekoch, kde sa kladie veľký dôraz na monitoring činností, a z toho dôvodu na vedenie najrôznejších evidencií a plnení oznamovacích a ohlasovacích povinností. Významný počet administratívnych deliktov je rovnako v právnych predpisoch, ktorých úprava vychádza z medzinárodných zmlúv.

U správnych deliktoch poškodzujúcich je priamo v skutkovej podstate predpokladaný následok vo forme smrti predmetu útoku. Typickým príkladom je napríklad usmrtenie vtákov. Ďalší následok spojený s poškodením, zničením, zhoršením stavu a pod.

Niektoré konania nie sú protiprávnym konaním, pokiaľ nespôsobia zákonom predpísaný následok. Zásahy proti škodcom, rastlinným chorobám a pri hygienických opatreniach sú v osobitných zákonoch povolené, avšak pokiaľ toto konanie neohrozuje nad prípustnú mieru osobitne chránené časti prírody.

Inšpiratívnym rozhodnutím Českého najvyššieho správneho súdu je možné dokumentovať jednak otázky objektívnej zodpovednosti, tak i otázky preukázania konania a následku u správneho deliktu na úseku ochrany biodiverzity. Ten v rozhodnutí č. A 3/2003-47 zo dňa 24. 2. 2005 konštatoval, že k naplneniu skutkovej podstaty nedovoleného zasahovania do prirodzeného vývoja osobitne chránených druhov rastlín podľa zákona o ochrane prírody a krajiny, stačí neprípustné použitie organických alebo priemyselných hnojív alebo akýchkoľvek chemických prostriedkov, a to bez toho, aby sa súčasne vyžadoval účinok spočívajúci zničenia jednotlivca, osobitne chráneného druhu rastlín. Aj pri tejto skutkovej podstate iného správneho deliktu ide o zodpovednosť za protiprávne konanie bez ohľadu na zavinenie.

Odborná literatúra venujúca sa kategorizácii skutkových podstát správnych deliktov rozoznáva prakticky štyri typy vymedzení. Najbežnejším typom je vymedzenie skutkových podstát slovným opisom. Obsahujú ho skoro všetky zákony z oblasti ochrany biodiverzity. Napríklad, orgán ochrany prírody uloží pokutu až do výšky 33 000 eur fyzickej alebo právnickej osobe pri výkone podnikateľskej činnosti, ktorá sa dopustí protiprávneho konania tým, že ..nezákonne zasahuje do prirodzeného vývoja osobitne chránených druhov rastlín".

Druhým prípadom je čiastočné slovné vymedzenie v kombinácii s odkazom na ustanovenia upravujúce povinnosť, ktorú zodpovedná osoba porušila. Napríklad „orgán ochrany prírody uloží pokutu do výšky 7000 eur fyzickej osobe, ktorá sa dopustí priestupku tým, že .. poškodzuje alebo ničí jaskyňu a jej súčasť, alebo porušuje iné povinnosti..".

Tretí prípad, kedy skutková podstata iba odkazuje na príslušné ustanovenie zákona, ktorého porušenie sa sankcionuje. Napríklad „fyzická osoba sa dopustí priestupku, ak predáva alebo ponúka exempláre v rozpore s príslušnými ustanoveniami zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny".

Štvrtou možnosťou sú tzv. ostatné (zostatkové) skutkové podstaty. Napríklad „Orgán ochrany prírody uloží pokutu až do výšky 16 000 eur právnickej alebo fyzickej osobe pri výkone podnikateľskej činnosti, ktorá sa dopustí protiprávneho konania tým, že .. usmrcuje alebo chová vtáky s výnimkou takých, ktoré môžu byť lovené, alebo osobitne chránené živočíchy bez povolenia, alebo inak nedovoľene zasahuje do ich prirodzeného vývoja..".

Podľa môjho názoru je ďalej ešte možné rozlišovať aj prípady, keď sa protiprávnym konaním porušuje priamo niektoré zákonné ustanovenie alebo sa odkazuje na porušenie konkrétneho správneho aktu vydaného na základe zákona alebo priamo účinnej smernice alebo nariadenia Európskej únie. Napríklad „Správneho deliktu sa dopustí fyzická alebo právnická osoba - podnikateľ, ktorá nakladá s exemplárnym druhom priamo ohrozeného vyhynutím v rozpore s dovozným povolením alebo iným oprávneným udelením podľa tohto zákona (zákona č. 543/2002 Z. z.) alebo podľa nariadenia v oblasti obchodovania s ohrozenými druhmi."

1.4 Sankcie a ochranné opatrenia

Zo zásady nulla poena sine lege vyplýva požiadavka zákonnej formy vyjadrenia druhu a výšky sankcie, podmienok a spôsob ich ukladania, i hľadísk pre vymeranie sankcie v konkrétnom prípade. K tomu, aby sankcie plnili svoj účel, musia byť čo do druhu a výšky určené tak, aby zodpovedali charakteru a závažnosti protiprávneho konania, brali ohľad na majetkové a iné výhody získané protiprávnym konaním a pod. Aj v prípade sankcií je potrebné rozlišovať sankcie ukladané za priestupky a sankcie ukladané za iné správne delikty, pričom druh a výška sankcií je najmä u správnych deliktov iných ako priestupkov stanovená jednotlivými osobitnými zákonmi. V tejto súvislosti nie je možné opomenúť všeobecné ustanovenie § 29 zákona o životnom prostredí, podľa ktorého sa za porušenie povinností stanovených osobitnými predpismi o ochrane životného prostredia ukladajú pokuty alebo iné opatrenia podľa týchto predpisov.

Pri priestupkoch zákon v oblasti ochrany biodiverzity ako sankciu upravujú väčšinou pokutu. Podľa zákona o priestupkoch však je snáď možné uplatniť subsidiárne aj ostatné formy sankcií, t. j. napomenutie, zákaz činnosti a prepadnutie veci. Najmä posledné dve môžu mať význam v oblasti napríklad pri regulácii obchodovania s ohrozenými druhmi živočíchov a rastlín. Výnimočne je možné sa v osobitných zákonoch stretnúť pri priestupkoch s uvedením ešte inej formy sankcie než pokuty. Napríklad podľa zákona o poľovníctve „Orgán štátnej správy uloží pokutu do výšky 1200 eur držiteľovi poľovníckeho oprávnenia, ktorý sa dopustí priestupku tým, že poruší niektoré pravidlo lovu; môže pritom uložiť zákaz činnosti do dvoch rokov; popri uloženom zákaze činnosti sa odoberie poľovnícky lístok; rovnako je možné vysloviť prepadnutie veci“.

V prípade iných správnych deliktov právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov, prichádzajú do úvahy ako sankcie väčšinou pokuta, i keď je možné nájsť aj iné druhy sankcií, napríklad zákaz činnosti alebo zákaz chovu.

Výnimočne je možné pri priestupkoch, ako aj iných správnych deliktoch sa stretnúť v oblasti biodiverzity s recidívou, t. j. opakovaným porušením rovnakých povinností. Obvykle príslušný zákon spája opakovanie s určitou lehotou. Napríklad podľa zákona o zoologických záhradách „Za priestupok alebo iný správny delikt uvedený v odseku... možno uložiť pokutu až do výšky 200 000 eur, pokiaľ bol spáchaný opätovne v období jedného roka od nadobudnutia právomoci, ktorým bola za tento čin uložená pokuta“.

V právnej úprave ochrany životného prostredia sú zakotvené aj iné inštitúty sankčného charakteru ako pokuty. I keď veľakrát nie sú označené ako sankcie, svojou povahou nepochybne pre adresáta trest predstavujú. Dôležité je, že ide o inštitúty, ktoré môžu nastúpiť tiež v dôsledku porušenia povinnosti uloženej zákonom alebo na základe zákona a v tom zmysle je možné ich zaradiť do zodpovednostného mechanizmu. Významným prvkom je vo väčšine prípadov rovnako verejný záujem, čo potvrdzuje i fakt, že uplatnenie príslušného nástroja je prípustné nie len v súvislosti s protiprávnym konaním, ale často tiež pri nedostatku hmotnoprávných podmienok na výkon určitých činností alebo pri faktickom vzniku protiprávneho stavu. Zhabanie či zabavenie veci nevyklučuje súbežné uloženie pokuty.

V oblasti ochrany biodiverzity sa môžeme stretnúť s nasledujúcimi druhmi/typmi:

- 1) nástroje týkajúce sa subjektov - napríklad vo forme odňatia autorizácie či licencie pri závažnom porušení povinností pri výkone špeciálnych činností,
- 2) nástroje týkajúce sa činnosti, prevádzky - obvykle vo forme zákazov, zrušenia, zastavenia alebo obmedzenia prevádzky či zamietnutia žiadosti,
- 3) nástroje týkajúce sa vecí - ide o odobranie, resp. zhabanie veci alebo živého zvieratá, s ktorým nie je dovolené nakladať alebo ho držať. Typicky pôjde v oblasti ochrany biodiverzity o rastlinu alebo živočícha, živého či mŕtveho či výrobku z nich v prípade protiprávne držaných jedincov zvlášť chránených druhov a tieto ochranné opatrenia sa realizujú pomerne často.

1.5 Podmienky zániku zodpovednosti

Väčšina zákonov v oblasti ochrany životného prostredia a teda aj na úseku biodiverzity ustanovuje lehoty vo vzťahu k uplatneniu sankčnej zodpovednosti. Tie sú jednak subjektívneho ako aj objektívneho charakteru. Výnimku predstavuje zákon o ochrane prírody a krajiny, ktorý upravuje iba objektívne lehoty. Napríklad „Pokutu podľa odseku 1 a 2 možno uložiť najneskôr do troch rokov odo dňa, kedy k protiprávnemu konaniu došlo“. I keď by sa mohlo zdať, že ide o nedopatrenie zákonodarcu, pohľadom na historický vývoj právnej úpravy zákona o ochrane prírody a krajiny dospejeme k jednoznačnému záveru, že v uvedených prípadoch ide o zrejmy zámer. Tento zákon totiž ešte pred účinnosťou zákona o regulácii obchodovania s ohrozenými druhmi subjektívnu lehotu obsahoval. A práve novelou zákona o regulácii s ohrozenými druhmi však bola táto lehota vypustená. Dôvodom bola pravdepodobne snaha o uľahčenie konania a zvýšenie možnosti včasného uloženia pokuty.

Lehoty na uloženie pokuty za spáchanie správneho deliktu sú prekluzívne, ktorých plynutie sa v zásade ani neprerušuje, ani nezastaví.

Objektívna lehota je stanovená iba pre priestupky. Ustanovenie § 20 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, znemožňuje prejednať priestupok, ak uplynie od jeho spáchania dva roky.

1.6 Trestnoprávna zodpovednosť pri presadzovaní ochrany biodiverzity

Niektoré delikty na úseku ochrany prírody a krajiny je možno kvalifikovať aj ako trestné činy podľa Trestného zákona č. 300/2005 Z. z., v znení neskorších noviel. Konkrétne ide najmä o § 300 „Ohrozovanie a poškodzovanie životného prostredia“, a § 305 „Porušovanie ochrany rastlín a živočíchov“, ktoré smerujú k ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín.

Protiprávny čin (v oblasti environmentálnej kriminality ide nie len o konanie, ale i o opomenutie konania, ku ktorému bol páchatel podľa okolností a svojich pomerov povinný) sa skladá spravidla z protiprávneho konania, ktoré je v rozpore s inými právnymi predpismi na úseku ochrany životného prostredia. Medzi predpisy, ktoré môžu byť porušené, patria nie len vnútroštátne zákony, ale napríklad i nariadenia úniijného práva, napríklad na úseku regulácie obchodovania s ohrozenými druhmi CITES). Súčasne sa vyžaduje príslušný následok a príčinná súvislosť

medzi konaním a následkom. Pokiaľ ide o následok konania, vyžaduje trestný zákon obvykle vo forme ohrozenia alebo poškodenia jednotlivých zložiek vrátane organizmov. V jednotlivých ustanoveniach bol zavedený v súlade s požiadavkou smernice 2008/99/ES následok vo forme spôsobenia ťažkej ujmy na zdravý alebo smrť. Tým bola tiež komplexne zmenená skutková podstata trestných činov Poškodovania a ohrozovania životného prostredia a trestné čin druhové na úseku ochrany rastlinstva a živočíšstva.

Podmienky obsiahnuté v týchto skutkových podstatách sú formulované tak, aby boli v súlade so zmyslom tohto všeobecného ustanovenia aplikovateľné na všetky objekty tohto trestného činu (t. j. na životné prostredie ako celok i na všetky jeho zložky), nie iba na rastlinstvo a živočíšstvo. Boli novelizované § 300 až 305 a ich zmyslom je spresnenie predmetných ustanovení trestného zákona tak, aby sa obsiahli všetky konania požadované smernicou a pritom nadväzoval na vžitú systematiku uvedených vnútroštátnych, európskych i medzinárodných prameňov práva životného prostredia.

Charakteristickým znakom trestných činov proti životnému prostrediu je, že okrem niektorých výnimiek, všetky ustanovenia majú blanketový charakter, t. j. odkazujú na iné všeobecne záväzné právne predpisy.

Trestné činy ohrozenia a poškodenia životného prostredia (§ 300 a 301) majú k ďalším ustanoveniam „všeobecný charakter“. To znamená, že ostatné trestné činy v tomto diele sú k nim vo vzťahu subsidiarity alebo špeciality a jednočinný súbeh medzi trestnými činmi ohrozenia a poškodenia životného prostredia s týmito týmito trestnými činmi je preto vylúčený.

Pri úmyselnej forme trestného činu ohrozenia a poškodenia životného prostredia (§ 300 ods. 2) je páchatel trestný, ak v chránenom území neoprávnene postaví stavbu. Páchatelom môže byť ktorákoľvek trestne zodpovedná fyzická osoba (subjekt všeobecný), ako aj právnická osoba. Z hľadiska subjektívnej stránky sa pri trestnom čine podľa § 300 vyžaduje úmyselné zavinenie, pri trestnom čine v zmysle § 301 zavinenie z nedbanlivosti.

Trestnosť trestného činu ohrozenia a poškodenia životného prostredia podľa § 300 môže po splnení príslušných podmienok zaniknúť účinnou ľútosťou (§ 85).

Menej závažné zásahy do životného prostredia môžu byť sankcionované v zmysle § 45 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch ako priestupky a v zmysle § 28 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí ako správne delikty.

2 ÚVAHY DE LEGE FERENDA

V roku 2014 bolo prijaté v oblasti ochrany biodiverzity Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1143/2014 zo dňa 22. októbra 2014 o prevencii a regulácii zavlečenia či vysádzania a šírenia invazívnych nepôvodných druhov. Dopady šírenia a pôsobenia invazívnych nepôvodných druhov na biodiverzitu geograficky pôvodných druhov a na prírodné ekosystémy sú z prírodných vied dávno zrejmé - ide o jeden z najzávažnejších zdrojov ohrozenia v oblasti biodiverzity. Článok 30 ods. 1 nariadenia uvedeného nariadenia ustanovuje povinnosť členských štátov stanoviť sankcie za porušenie ustanovení tohto nariadenia, s tým, že členské štáty prijmu všetky potrebné opatrenia na uplatnenie týchto sankcií. Pojmom „všetky potrebné opatrenia na uplatnenie týchto sankcií“ sa rozumie v oblasti slovenského vnútroštátneho práva prijatie hmotnoprávných i procesnoprávných noriem na úseku deliktuálnej zodpovednosti, vrátane určenia kompetencií správnych, prípadne súdnych orgánov.

Ustanovenie čl. 30 ods. 1 nariadenia, však explicitne neurčuje, či má ísť o administratívnu alebo dokonca trestnoprávnu zodpovednosť. Vyplýva z neho iba, že majú byť stanovené sankcie, uvádza sa ich demonštratívny výpočet v odseku 3, a stanovuje iba všeobecne to, aké majú byť ich funkcie, t. j. že majú byť sankcie účinné, primerané a odrádzajúce. Sankcie podľa čl. 30 by mali byť zavedené najmä pre prípady porušenia povinností vyplývajúcich z čl. 7, 8, 9, 10, 16, 17, čl. 20, 31 a článku 32.

Z hľadiska subjektívnej stránky príslušného typu protiprávneho deliktu je možné formulovať jednak úmyselné ako aj nedbanlivostné konanie, či opomenutie konania, s výnimkou čl. 7 ods., kde sa vyžaduje hrubá nedbanlivosť. Po adaptácii čl. 30 nariadenia o prevencii a regulácii zavlečenia či vysádzania a šírenia invazívnych nepôvodných druhov vo vnútroštátnom práve SR sa podľa môjho názoru v rámci úvah de lege ferenda ponúkajú dve cesty, a to, že sa upraví právna zodpovednosť len na úseku správneho práva trestného, ale aj na úseku trestného práva.

V prípade správneho trestania prichádzajú do úvahy samozrejme priestupky fyzických osôb a ďalej iné správne delikty právnických a fyzických osôb, teda podnikajúcich osôb - postihované na základe objektívnej zodpovednosti. Z hľadiska sankcií zodpovedajú demonštratívne vypočítané druhy sankcií v čl. 30 ods. 3, teda pokuty, ďalej zhabania invazívnych nepôvodných druhov ako aj okamžité pozastavenie alebo odňatie povolenia v súlade s čl. 8. Pokiaľ ide o zakotvenie správneho trestania pri priestupkoch, do úvahy prichádzajú dva varianty - samozrejme jednak úprava zákona o priestupkoch - kde výhodou by bola spoločná úprava pre rôzne prípady, druhou by bola novelizácia sankčných ustanovení v každom jednotlivom zložkovom zákone, ktorý túto problematiku upravuje (napríklad v zákone o lesoch, zákone o ochrane prírody a krajiny, v zákone o vodách, zákone o poľovníctve atď.).

Z hľadiska iných správnych deliktov právnických a fyzických osôb podnikateľov, prichádza do úvahy iba jeden variant, vzhľadom na absenciu kódexu iných správnych deliktov, a to novelizáciou sankčných ustanovení v každom jednotlivom zložkovom zákone, ktorý túto problematiku upravuje.

Z hľadiska určenia príslušných orgánov štátnej správy je zrejmé, že v prípade priestupkov bude prichádzať do úvahy buď všeobecná úprava orgánov v rámci priestupkového zákona, alebo bude potrebné zase v jednotlivých zložkových zákonoch určiť príslušné kontrolné a sankčné orgány. Do úvahy prichádzajú už existujúce, a to najmä Slovenská inšpekcia životného prostredia, orgány štátnej veterinárnej správy. Na území národných parkov a chránených krajinných oblastí by mohli tieto kompetencie vykonávať príslušné správy národných parkov. Orgány územnej samosprávy, by bolo možné vzhľadom na vysokú odbornosť problému kontroly a ukladania sankcií a nápravných opatrení vynechať. Pokuty by vyberali a vymáhali orgány, ktoré ju uložili. Výnosy z pokút by sa odvádzali do Štátneho fondu životného prostredia. Tie sankcie by mali byť ukladané za porušenie najmä nasledujúcich povinností:

- neuskutočnenie preventívnych a regulačných opatrení,
- neuskutočnenie opatrení na obnovu poškodených ekosystémov,
- nesplnenie oznamovacej povinnosti,
- porušenie príslušného rozhodnutia,
- nelegálna držba, alebo vlastnenie jedinca.

Do úvahy prichádza samozrejme aj oblasť trestného práva, je tu však otázka, či je požiadavkou spomenutého nariadenia EÚ trestnoprávna zodpovednosť, či ju je možné vydedukovať. Vyslovene tu taká požiadavka absentuje. Na strane druhej, podľa nariadenia čl. 30 ods. 2 stanovené sankcie musia byť účinné, primerané a odrádzajúce. Výrazom „odrádzajúce“ by sa mohlo mieniť aj zavedenie trestnoprávnej zodpovednosti. Podobné formulácie sa bežne objavujú v judikátoch Súdneho dvora EÚ a i na iných úsekoch práva životného prostredia (CITAS, ochrana prírody a krajiny v rámci sústavy NATURA 2000, ochrana ozónovej vrstvy Zeme a pod.), kde európske právo umožnilo v minulosti zaviesť v slovenskom práve trestnoprávnu zodpovednosť. Pokiaľ by sa Slovenská republika pre to rozhodla, bolo samozrejme potrebné novelizovať trestný zákon, z hľadiska doplnenia skutkovej podstaty trestného činu riešiaco najzávažnejšie porušenie nariadenia, ale iba také konania, ktoré nebudú súčasne ustanovené už ako priestupky či iné správne delikty - takáto duplicita by bola neprípustná. Sankcie by potom mohli byť ukladané za porušenie najmä nasledujúcich povinností:

- neuskutočnenie preventívnych a regulačných opatrení,
- neuskutočnenie opatrení na obnovu poškodených ekosystémov,
- nesplnenie oznamovacej povinnosti,
- porušenie príslušného rozhodnutia,
- nelegálna držba, alebo vlastnenie jedinca.

To samozrejme pod podmienkou, že nepôjde o duplicitu s priestupkami či inými správnymi deliktami. Trestné činy musia byť formulované podľa zásad „ultra ratio“.

Subjektom (páchateľom) by bola fyzická osoba. Rovnako by sa malo zväziť, či zaviesť takýto trestný čin aj pre právnické osoby. Opäť platí, že by nemohlo ísť o duplicitu s už prípadným formulovaným správnym deliktom právnických osôb v príslušných zložkových zákonoch.

Z hľadiska formulácie skutkových podstát trestných činov v slovenskom trestnom zákone by bolo možné odkázať na porušenie priamo účinného nariadenia EÚ o prevencii a regulácii zavlečenia či vysadzovania a šírenia invazívnych nepôvodných druhov, to je z hľadiska trestného práva prípustné, bežne sa tak riešia napríklad trestné činy CITAS v českom trestnom zákonníku.

Z hľadiska konkrétnych sankcií v oblasti trestnoprávnej zodpovednosti je možné konštatovať, že sankcie uvedené v demonštratívnom výpočte v čl. 30 ods. 3 o IND, je možné použiť aj v trestnom zákone a prípadne zákone o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Nakoľko nejde o taxatívny výpočet, je možné uvažovať aj o zavedení iných sankcií, napríklad v podobe aj trestu odňatia slobody či zákazu činnosti, a pod., obvyklých v slovenskom trestnom práve na úseku ochrany životného prostredia.

V prípade určenia kompetentných orgánov, táto problematika pri adaptácii odpadá, nakoľko ide o už vytvorenú sústavu trestného súdnictva.

ZÁVER

Podľa môjho názoru by de lege ferenda mala byť na úseku deliktuálnej zodpovednosti v oblasti ochrany druhej biodiverzity viac zameraná pozornosť predovšetkým na zjednotenie podmienok správneho trestania na úseku administratívno-právnej zodpovednosti za iné správne delikty právnických osôb a fyzických osôb - podnikateľov. Ďalej sformulovanie konkrétne skutkové podstaty priestupkov a iných správnych deliktov na úseku správneho trestania v prípade prenasledovania ohrozených druhov voľne žijúcich živočíchov, (najmä napríklad pri uložení otrávených návnad), a na sformulovaní podmienok deliktuálnej zodpovednosti pri dovoze a preprave invazívnych nepôvodných druhov, vrátane ich regulácie. Formulácie by sa mali týkať nielen novelizácií zákonov na úseku administratívno-právnej zodpovednosti ochrany životného prostredia, ale tiež na úrovni trestného práva (trestný zákon a trestná zodpovednosť právnických osôb). Pri novelizácii by sa malo vychádzať jednak z

normatívnych požiadaviek európskych právnych predpisov na úseku ochrany biodiverzity, takisto prihliadnuť na potreby vnútroštátnej praxi.

Použitá literatúra:

CEPEK, B. a kol.: Environmentálne právo - všeobecná a osobitná časť. 1. vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r.o. 2015, 442 s. ISBN 978-80-7380-560-9

DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí 3. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2010, 503 s. ISBN 80-7179-747-2

PRIMACK, R. B. - KINDLMANN, P. - JERSÁKOVÁ, J.: Úvod do biologie ochrany přírody. Praha: Nakladatelství Portál, s.r.o., 2011, 322 s. ISBN 80-82-5362-548-0

KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo hmotné - všeobecná časť. 1. vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o. 2015, 370 s. ISBN 978-80-7380-578-4

PRÁŠKOVÁ, H.: Východiská budoucí právní úpravy správního trestání. Praha: Právní praxe, 1999, č. 7-8, s. 450.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

Paneurópska vysoká škola

Tomášikova 20

821 02 Bratislava

Slovenská republika

branislav.cepek@paneuroni.com

SPRÁVNE ROZHODNUTIA A SPRÁVNE SÚDNICTVO V KONANÍ PRED ÚSTAVNÝM SÚDOM SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ľudmila Gajdošíková
Ústavný súd Slovenskej republiky

Anotácia: Obsahom príspevku je náčrt rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky. V príspevku sa poukazuje na spoločné a rozdielne črty konania o sťažnostiach pred ústavným súdom a rozhodovanie o opravných prostriedkoch (správnych žalobách) v rámci správneho súdnictva, predovšetkým proti správnym rozhodnutiam orgánov verejnej správy. Obsahom príspevku je aj načrtnutie špecifik konania pred ústavným súdom a konania a rozhodovania v rámci správneho súdnictva.

Kľúčové slová: administratívne konanie, preskúvanie rozhodnutí správnych orgánov, správne sudy, Ústavný súd

Annotation: The contribution is focusing on an outline of the jurisprudence of the Constitutional Court of the Slovak Republic (hereinafter as „Constitutional Court“) in the proceedings on complaints according to Article 127 of the Constitution of the Slovak Republic. It explains the common and different features of the proceedings on complaints at the Constitutional Court and the decision-making on remedies (administrative complaints) within the framework of the administrative judiciary, first of all against administrative decisions of the public administration authorities. The contribution is also aiming to underline the special characteristics of the proceedings at the Constitutional Court and of the proceedings and decision-making within the administrative judiciary.

Key words: administrative proceedings, review of administrative decisions, administrative courts, Constitutional Court

ÚVOD

Podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

1 ÚSTAVNÉ LIMITY

Ústavné limity súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej moci (vrátane orgánov verejnej správy) možno zovšeobecniť nasledovne:

- Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti;
- ústavný súd uplatňuje svoju právomoc subsidiárne, t. j., ak ochranu základných práv a slobôd neposkytuje iný súd;
- z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 2 ústavy);
- domáhať sa ochrany základných práv a slobôd uvedených v čl. 51 ods. 1 ústavy možno len v medziach, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú;
- ústavný súd nie je štvrtou inštanciou v systéme súdnictva Slovenskej republiky;
- v prípade nevyužitia účinných právnych prostriedkov, ktoré mu sťažovateľ k dispozícii podľa osobitných zákonov [napr. č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení zákona č. 87/2017 Z. z. (ďalej len „CSP“), Trestný poriadok] – tak, ako to vyžaduje čl. 53 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“), je podanie sťažnosti neprípustné;
- prieskum rozhodnutia orgánu verejnej moci ústavným súdom je časovo limitovaný; týmto časovým limitom je uplynutie dvoch mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej moci;
- v zákonom ustanovených prípadoch môže ústavný súd rozhodnúť o dočasnom opatrení a odložiť vykonateľnosť napadnutého právoplatného rozhodnutia, ktoré platí najneskoršie do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej;
- ak ústavný súd rozhodne o porušení základných práv a slobôd napadnutým rozhodnutím orgánu verejnej moci, takéto rozhodnutie zruší, môže vec vrátiť na ďalšie konanie, zakázať pokračovať v porušovaní základných

práv a slobôd, ak je to možné, prikázať, aby ten, kto porušil práva a slobody podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, obnovil stav pred porušením (čl. 127 ods. 2 ústavy);

- konanie na ústavnom súde je v zásade jednoništančné, t. j. proti rozhodnutiam ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok, s výnimkou prípadov, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu (čl. 133 ústavy).

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy 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.

Ochranu základných práv a slobôd alebo právom chránených záujmov, k porušeniu ktorých malo dôjsť alebo boli priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa možno za podmienok ustanovených zákonom č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení zákona č. 88/2017 Z. z. (ďalej len „SSP“) domáhať na správnom súde. Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve správny súd poskytuje ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených SSP.

Ústavný súd poskytuje fyzickým osobám a právnickým osobám v konaní podľa čl. 127 ústavy ústavnú ochranu. Tejto ochrane však v zásade musí predchádzať konanie pred správnymi súdmi v rámci správneho súdnictva.

Správne súdnictvo existovalo aj pred rokom 1990, vzťahovalo sa však len na taxatívne vymenované veci. Masívne rozšírenie správneho súdnictva zodpovedajúce čl. 46 ods. 2 ústavy sa uskutočnilo veľkou novelou Občianskeho súdneho poriadku [zákona č. 99/1963 Zb. (ďalej len „OSP“)], a to zákonom č. 519/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok a notársky poriadok v znení neskorších predpisov³; OSP v časti týkajúcej sa správneho súdnictva bola novelizovaná do jej zrušenia niekoľko desiatok krát. OSP bol zrušený a nahradený novou právnou úpravou, a to s účinnosťou od 1. júla 2016, keď ho nahradil SSP, ktorý bol dosiaľ novelizovaný raz, a to zákonom č. 88/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

V § 5 SSP sú sformulované základné princípy konania, ktoré sú v zásade zhodné/porovnateľné so všeobecnými princípmi každého súdneho konania.

Súdny prieskum rozhodnutí orgánov verejnej správy sa realizuje prostredníctvom ústavného súdu v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, t. j. v konaní o sťažnostiach, prostredníctvom ktorých sa fyzické osoby a právnické osoby dovolávajú na ústavnom súde ochrany svojich základných práv a slobôd, avšak len vtedy, ak o ich ochrane nerozhoduje iný súd. Zo znenia čl. 127 ods. 1 ústavy vyplýva, že právomoc ústavného súdu vo vzťahu k všeobecným súdom je subsidiárna a uplatňuje sa len vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných/správnych súdov.

Pritom je potrebné uviesť, že tak konanie pred ústavným súdom o sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy, ako aj konania všeobecných/správnych súdov v rámci správneho súdnictva podľa SSP (predtým podľa OSP) v rozhodujúcich otázkach spájajú črty zhodnosti a podobnosti v ich rozhodovacej činnosti, ktoré nepochybne prevyšujú črty vzájomnej odlišnosti týchto konaní. V prvom rade je potrebné uviesť, že v týchto konaniach dominuje uplatňovanie a presadzovanie ochrany verejného záujmu v ďaleko širšom meradle, ako je to v jednotlivých typoch občianskoprávného konania. V oboch sústavách sa konanie začína na návrh (sťažnosť, resp. správna žaloba), ktorý musí mať náležitosti definované v príslušných zákonných úpravách, účastníci konania sú vymedzení právnym predpisom s väzbou na predmet konania: práva, povinnosti a právom chránené záujmy, resp. základné práva a slobody (ktorých sú nositeľmi). Podmienkou domáhania sa ochrany a začatia konania v správnom súdnictve je vyčerpanie prostriedkov, ktoré mal účastník konania k dispozícii v správnom konaní/správnom procese, a v ústavnom súdnictve vyčerpanie prostriedkov, ktoré mal k dispozícii na ochranu svojich práv podľa príslušných právnych predpisov pred inými orgánmi verejnej moci. Uplatnenie ochrany v jednotlivých typoch konania nie je časovo neobmedzené, zákon ustanovuje lehoty na podanie návrhu na začatie konania, či už v správnom alebo v ústavnom súdnictve. V prípade zistenia nezákonnosti rozhodnutia alebo postupu v správnom konaní/správnom orgánom (orgánom verejnej správy) alebo porušení základných práv a slobôd rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, má príslušný správny súd alebo ústavný súd oprávnenie (povinnosť), uplatniť svoju kasačnú právomoc a takéto rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť príslušnému správnomu orgánu/orgánu verejnej správy na ďalšie konanie a rozhodnutie. V správnom súdnictve sa postupuje podľa SSP so subsidiárnym použitím CSP a v konaní pred ústavným súdom ide o aplikovanie vlastnej zákonnej procesnej úpravy (zákon o ústavnom súde) s primeraným použitím CSP.

Spoločným priesečníkom oboch súdnych sústav a v nich prebiehajúcich konaní popri všeobecne akceptovanom postavení ústavného súdu ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti podľa čl. 124

³ Ústavný súd Českej republiky nálezom sp. zn. Pl. ÚS 16/99 z 27. júna 2001 bol uverejnený pod č. 276/2001 Sb., ktorým zrušil piatu časť OSP – správne súdnictvo

ústavy a jeho subsidiárnej právomoci rozhodovať o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ktorými namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd (čl. 127 ods. 1 ústavy), je kľúčový ústavný princíp ustanovený v čl. 46 ods. 2 ústavy podľa ktorého kto tvrdí, že bol vo svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Domáhať sa tohto práva možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy!). Popri preskúmaní rozhodnutí orgánov verejnej správy súdy preskúmajú aj zákonnosť a ústavnosť postupov, opatrení alebo iných zásahov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon (čl. 142 ods. 1 ústavy).

Subsidiárna právomoc ústavného súdu vo vzťahu k všeobecným súdom zakotvenú v čl. 127 ods. 1 ústavy predraďuje právomoc všeobecného/správneho súdu. Z právomoci súdu podľa čl. 46 ods. 2 ústavy (nie je v ústave uvedené či ústavného alebo všeobecného) však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Takto ustanovená právomoc súdov na preskúmanie rozhodnutí, postupov, opatrení a zásahov orgánov verejnej správy je vymedzená veľmi široko. Subsidiárna právomoc ústavného súdu a diferencovaný rozsah preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy ústavným súdom ovplyvňuje kvantitatívny rozmer preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy ústavným súdom (ten preskúma možné/tvrdené porušenie základných práv a slobôd príslušnými rozhodnutiami orgánov verejnej správy, ich opatreniami alebo zásahmi), kým v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených SSP (§ 2 ods. 1 SSP); konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania § 5 ods. 2 SSP). Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených SSP.

Preskúmanie rozhodnutí správnych súdov tvorí neoddeliteľnú súčasť rozhodovacej činnosti ústavného súdu. Rešpektujúc ústavné princípy správneho súdnictva a svoju judikatúru, podľa ktorej ústavný súd pri uplatňovaní svojej právomoci nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy), nemôže zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov, a že jeho úloha sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách (napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 1/03, I. ÚS 226/03, I. ÚS 59/04) bez „vážneho“ dôvodu „nevstupuje“ do rozhodnutí orgánov verejnej moci vrátane správnych súdov v prípadoch, keď právny názor orgánov verejnej moci je ústavne akceptovateľný; pri svojom rozhodovaní uplatňuje zdržanlivosť v súdnom aktivizme, rešpektujúc princíp právnej istoty.

Najpočetnejšiu skupinu sťažností, ktoré ústavný súd preskúma v rámci správneho súdnictva, sú rozhodnutia v daňových veciach (cca do 1 000, z toho nálezov cca do 100); obsahovo prevažujú sťažnosti týkajúce sa vykonávania daňových kontrol a nadmerného odpočtu dane, ako aj neoprávneného zadržovania prostriedkov (II. ÚS 14/01, II. ÚS 24/2010, II. ÚS 591/2012). Značný je počet rozhodnutí týkajúcich sa sociálnych vecí, najmä prepočítania dôchodkov a posudzovanie zdravotného stavu, avšak s minimálnou úspešnosťou (napr. II. ÚS 706/2016). Azylové veci netvoria z kvantitatívneho hľadiska rozhodujúcu agendu, rozhodovanie o nich je však veľmi citlivou a spoločensky sledovanou problematikou (III. ÚS 331/09, IV. ÚS 308/2011), vyskytujú sa aj sťažnosti z oblasti správneho trestania, ako aj z oblasti životného prostredia (napr. viac ako 100 sťažností od jedného sťažovateľa), v ktorých ústavný súd rozhodoval v zásade dvomi spôsobmi, podľa toho, či vo svojich rozhodnutiach Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) neakceptoval rozsudok Súdneho dvora Európskej únie sp. zn. C-240/2009 z 8. marca 2011 a nepostupoval v súlade s relevantnými ustanoveniami Aarhuského dohovoru (napr. IV. ÚS 108/2015); v týchto prípadoch ústavný súd vyslovil porušenie základných práv sťažovateľa. Druhú skupinu tvorili rozhodnutia, keď najvyšší súd tieto požiadavky akceptoval (napr. II. ÚS 332/2015, III. ÚS 487/2015). V zásade k takémuto posunu v rozhodovaní najvyššieho súdu došlo po vydaní označeného rozsudku Súdneho dvora, keď v konaniach, ktorého účastníkom bol sťažovateľ a predmetom ktorých bola otázka priznania jeho účastníctva v konaní pred správnymi orgánmi následne odmietol sťažnosti ako zjavne neopodstatnené.

ZÁVER

Ústavný súd sa v rámci preskúmania rozhodnutí vydaných správnymi súdmi sústreďuje predovšetkým na posudzovanie formálnosti, arbitrárnosti rozhodovania, nepreskúmateľnosti rozhodnutí, nedostatočné odôvodnenia rozhodnutí, so zreteľom na dodržiavanie a napĺňanie ústavno-procesných princíпов v rozhodovacej činnosti správnych súdov s akceptovaním špecifik súdneho procesu pri preskúmaní správnych rozhodnutí v jednotlivých typoch konania pred správnym súdom smerujúcich k ochrane základných práv a slobôd účastníkov týchto konaní a k ochrane ústavnosti. Z uvedených štatistických údajov je zreteľný nárast prijatých nálezov ústavného súdu o porušení základných práv a slobôd rozhodnutiami vydanými v správnom súdnictve v ostatnom období.

Úzka nadväznosť právomoci ústavného súdu a všeobecných súdov vo veciach správneho súdnictva pri ochrane základných práv a slobôd, ktorej limitujúcou hranicou je subsidiárna právomoc ústavného súdu vo vzťahu k všeobecným súdom predpokladá prirodzenú vzájomnú odbornú komunikáciu prezentovanú nielen v konkrétnych rozhodnutiach tak ústavného súdu, ako aj správnych súdov.

Použitá literatúra:

Register podaní Ústavného súdu Slovenskej republiky

GAJDOŠÍKOVÁ, Ľ.: Aktuálne priesečníky ústavného a správneho súdnictva. In: Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax. Zborník abstraktov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave. 2010. 103 s. ISBN 978-80-7160-301-6

GAJDOŠÍKOVÁ, Ľ.: Špecifiká prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej moci Ústavným súdom Slovenskej republiky. Dny práva Brno 2009.

Kontaktné údaje:

JUDr. Ľudmila Gajdošiková, CSc.

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110

Košice

042 65

Slovenská republika

ludmila.gajdosikova@concourt.sk

POUŽITIE ANALÓGIE V OBLASTI SPRÁVNEHO TRESTANIA VO SVETLE NOVEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY

Zuzana Hamuľáková
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Anotácia: Príspevok pojednáva o nutnosti analogického použitia trestnoprávných inštitútov, zásad a princípov v oblasti správneho trestania, a to tak v dôsledku nevyhovujúcej právnej úpravy správnych deliktov, ako aj na základe legislatívneho príkazu zákonodarcu v podobe novoprijatých kódexov. Autorka však zároveň upozorňuje na opatrnosť v rámci aplikácie analógie z trestného práva na oblasť správneho trestania za súčasného zachovania a rešpektovania charakteru verejnej správy.

Kľúčové slová: Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, správny delikt, analógia, trestné právo, verejná správa.

Annotation: The paper discusses the need for analogous use of criminal concepts and principles in the area of administrative punishment, both due to unsuitable legal regulation of administrative offenses and due to the intention of the lawmakers, as reflected in the newly adopted codes. At the same time, the author emphasizes the need for a cautious approach in the analogous application of criminal law to the area of administrative punishment, with the aim of preserving and respecting the different nature of public administration.

Key words: Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, administrative offense, analogy, Criminal Law, public administration.

ÚVOD

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) je medzinárodnou zmluvou významne ovplyvňujúcou oblasť správneho trestania, resp. vyvodenia administratívnoprávnej zodpovednosti za správne delikty. Najvýraznejší vplyv na právnu úpravu a rozhodovanie o správnych deliktoch majú procesné záruky spravodlivého procesu vyjadrené v čl. 6 Dohovoru.

Pre rozhodovanie, či správne delikty možno subsumovať pod pojem „trestné obvinenie“ v zmysle čl. 6 Dohovoru, používa Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) Engel kritériá. Prvým kritériom je vnútroštátna kvalifikácia posudzovaného konania, t.j. či ustanovenie, ktoré delikt definuje, sa zaraďuje do trestného práva. Toto kritérium má len formálny a relatívny význam, vzhľadom na fakt, že pokiaľ čin nie je označený vo vnútroštátnom práve ako trestný čin, používajú sa ďalšie uvedené kritériá a to spravidla alternatívne.

Druhým kritériom je povaha konania (deliktu). Dôležitú úlohu hrá to, aká je podstata porušenia zákonom chráneného záujmu (pre trestnú povahu je potrebný všeobecný záujem oproti partikulárnemu), či sú adresáti danej právnej normy všetci alebo len niektoré špeciálne subjekty (norma by mala byť adresovaná všetkým, nielen určitej skupine so zvláštnym statusom, aby bola uznaná ako trestná) a posudzuje sa tiež spoločenská nebezpečnosť činu.¹

Tretím kritériom je druh a závažnosť sankcie. Určujúce je, či sankcie, ktoré môžu byť uložené, predstavujú podstatnú ujmu, t.j. či má hroziaca sankcia represívny účel a je spôsobilá citelne zasiahnuť sféru páchatela (trestnému charakteru zodpovedajú sankcie, ktoré majú odstrašujúci a represívny účel, a nie len účel reparačný).

Pri analýze Engel kritérií možno konštatovať, že veľkú skupinu správnych deliktov možno pre účely Dohovoru považovať za „trestné obvinenie,“ resp. „trestné činy.“ Napriek tomu, že prvé Engel kritérium síce nespĺňajú, spĺňajú spravidla nasledujúce dve kritériá, ktoré majú na základe interpretačnej činnosti ESĽP väčšiu váhu. Z uvedeného vyplýva, že aj pri postihu osôb za správne delikty je potrebné vychádzať z princípov zakotvených v čl. 6 Dohovoru.

1 ANALOGICKÉ POUŽITIE INŠTITÚTOV TRESTNÉHO PRÁVA

Autonómny výklad ESĽP pojmu „trestné obvinenie“ podľa čl. 6 Dohovoru významne ovplyvnil aj slovenskú judikatúru, keďže na jeho základe začali súdy v správnom súdnictve približne od 90-tych rokov aplikovať zásady trestného práva aj na oblasť správneho trestania. Z judikatúry ESĽP a z judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“)² možno vyvodiť záver, že niektoré základné princípy vzťahujúce sa na súdne trestanie je treba rešpektovať aj v oblasti správneho trestania. Z tohto dôvodu, vzhľadom na súčasnú právnu úpravu

¹ POTEŠIL, L. Správni trestání a soudní přezkum. In: *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č.11, s. 383

² napríklad rozsudok Najvyššieho súdu SR 23. novembra 2011, sp. zn. 6Sžf/15/2011, 6Sžf/56-129/2011

správnych deliktov, preto nielen súdy v správnom súdnictve, ale aj Ústavný súd Slovenskej republiky musia vyplňať medzery v tejto oblasti judikatúrou, a to najmä prostredníctvom využívania inštitútu analógie, aby obvineným zo správnych deliktov zabezpečili rozsah práv, ktorý im patrí podľa Dohovoru a judikatúry ESLP. Správne súdy, resp. správne orgány, pritom často postupujú na základe analogického použitia inštitútov a zásad trestného práva.

Na prípustnosť použitia analógie, resp. jej rozsahu v oblasti verejného práva existujú rôzne názory. Všeobecne je vylúčená analógia v odvetviach verejného práva, pokiaľ by sa ňou zhoršovalo postavenie jednotlivca. V praxi aplikácie práva sa síce môže vyskytnúť situácia, keď má súd, alebo iný štátny orgán rozhodnúť prípad, ktorý nepredvída žiadna platná právna norma, keď zákon mlčí, resp. existuje medzera v práve. Mlčanie zákona môže, ale nemusí byť úmyslom zákonodarcu, alebo môže byť dôsledkom nedostatkov a chýb v procese tvorby práva. V odvetviach súkromného práva možno v takýchto prípadoch postupovať podľa analógie. Ale v správnom práve, ktoré je odvetvím verejného práva, je možnosť analógie ojedinelá a iba vtedy, ak to zákon výslovne pripúšťa.³ Pre podobnosť právneho stavu správneho trestania je aj pre aplikáciu prax v Slovenskej republike významný nálezh Ústavného súdu Českej republiky, v ktorom vymedzil podmienky pre aplikáciu analógie v správnom konaní. Podľa uvedeného nálezu je analógia v odbore správneho konania prípustná len za obmedzujúcich podmienok, a to za účelom vyplnenia medzier procesnej úpravy a len v prospech práv účastníkov správneho konania (nálezh sp. Z. Pl. ÚS 21/04).

Avšak ani všeobecne prijímaný názor o prípustnosti analógie v prospech páchatel'a nie je úplne bezproblémový, pretože v určitých prípadoch môže byť otázne a tým interpretované odlišne, čo vlastne v skutočnosti v prospech páchatel'a, resp. obvineného je, a čo už v prospech nie je. Netreba v tomto smere zabúdať ani na skutočnosť, že správne orgány sú tiež viazané zásadou zákonnosti a mali by teda konať iba na základe zákona a spôsobom stanoveným zákonom. Aj s ohľadom na súčasnú nevyhovujúcu úpravu správnych deliktov, keď je použitie analógie často nevyhnutné, sa domnievam, že aplikácia tohto inštitútu by mala byť najvyššou opatrná.

Súčasný trend zákonodarcu však naznačuje preferenciu používania analógie. V právnom poriadku Slovenskej republiky došlo k rekonštrukcii civilného procesného práva vo forme troch samostatných procesnoprávných kódexov – Civilný sporový poriadok⁴, Civilný mimosporový poriadok⁵ a Správny súdny poriadok⁶, ktoré nadobudli účinnosť 1. júla 2016. V relatívne novo – prijatom zákone – v Civilnom sporovom poriadku sú analógia iuris a analógia legis zakotvené medzi základnými princípmi. Podľa čl. 4 ods. 1 Civilného sporového poriadku „Ak sa právna vec nedá prejednať a rozhodnúť na základe výslovného ustanovenia tohto zákona, právna vec sa posúdi podľa ustanovenia tohto alebo iného zákona, ktoré upravuje právnu vec čo do obsahu a účelu najbližšiu posudzovanej právnej veci.“ V zmysle čl. 4 ods. 2 Civilného sporového poriadku „Ak takého ustanovenia niet, súd prejedná a rozhodne právnu vec podľa normy, ktorú by zvolil, ak by bol sám zákonodarcom, a to s prihliadnutím na princípy všeobecnej spravodlivosti a princípy, na ktorých spočíva tento zákon, tak, aby výsledkom bolo rozumné usporiadanie procesných vzťahov zohľadňujúce stav a poznatky právnej vedy a ustálenú rozhodovaciu prax najvyšších súdnych autorít.“ Oba typy analógie sa používajú aj na účely správneho súdnictva, nakoľko podľa § 5 ods. 1 Správneho súdneho poriadku sa na konanie pred správnym súdom primerane používajú aj princípy, na ktorých spočíva Civilný sporový poriadok.

Ešte viac podrobnejšie upravuje použité analógie, resp. zásad trestného práva v oblasti správneho trestania § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku, ktorý explicitne stanovuje, že „Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie, a ak ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukládanie sankcií v rámci správneho trestania.“ Uvedené ustanovenie tak predstavuje explicitný príkaz zákonodarcu správnym súdom jednak na uplatňovanie základných zásad trestného práva vo veciach správneho trestania, a tiež na prihliadanie na porušenie týchto základných zásad z úradnej povinnosti.

Tento legislatívny krok však má obrovský význam aj na rozhodovaciu činnosť správnych orgánov. Aj keď Správny súdny poriadok v citovanom ustanovení predstavuje predpis upravujúci predovšetkým činnosť správnych súdov pri preskúvaní rozhodnutí správnych orgánov v oblasti správneho trestania, uvedené bude mať minimálne nepriamy vplyv aj na činnosť a rozhodnutia správnych orgánov, ktoré sa nepoužitím analógie zásad z trestného práva na oblasť správneho trestania vystavujú riziku zrušenia ich rozhodnutí správnymi súdmi.

V dôsledku uvedeného však v praxi správnych orgánov vzniká mnoho otázok ako napríklad v akých prípadoch a do akéj miery možno pri rozhodovaní o správnych deliktoch použiť všeobecne princípy trestania trestného práva a či a kde sú limity použitia pravidiel, resp. zásad trestného práva. Na zodpovedanie tejto otázky je potrebné v prvom rade zdefinovať účel trestného práva (súdneho trestania) a účel správneho práva (správneho trestania).

³ Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 19. mája 2010, sp. zn. 2 Sžo 251/2009

⁴ Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok

⁵ Zákon č. 161/2015 z. z. Civilný mimosporový poriadok

⁶ Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

Z hľadiska účelu trestného práva a správneho práva trestného spravidla nie je medzi nimi videný žiadny podstatný rozdiel. Nutnosť aplikovať trestnoprávne inštitúty a princípy jednotne aj v oblasti správneho trestania je podľa doktríny a judikatúry odôvodňovaná tým, že účelom trestných noriem je v oboch prípadoch ochrana spoločnosti a jej hodnôt pred protiprávnymi činmi, a tiež nie je podstatný rozdiel v charaktere noriem. Trestanie ako špecifická činnosť orgánov verejnej moci je len jedno, bez ohľadu na to, či ho vykonáva súd alebo správny orgán. Toto ponímanie je posilňované predovšetkým koncepciou ESLP, ktorá nerozlišuje súdne a správne trestanie a pre obe trestné právomoci ustanovuje zhodné základné parametre.⁷

Na druhej strane však pretrvávajú medzi správnym a súdnym trestaním podstatné rozdiely. Uplatňovanie zodpovednosti za správne delikty je súčasťou výkonu verejnej správy. Kým hlavným poslaním trestného práva, najmä trestného súdnictva je rozhodovanie o vine a treste za trestné činy, verejná správa riadi a spravuje verejné záležitosti, čo zahŕňa mnoho rozmanitých činností. Súdne trestanie sleduje primárne nápravu v spojení s priamym či hroziacim postihom, kým správne trestanie sleduje nápravu primárne inak a postih sa má použiť až subsidiárne.⁸

Jedným z najvýraznejších rozdielov je skutočnosť, že v správnom trestaní platí inkvizitný princíp, t.j. pri správnom trestaní obžalováva a trestá ten istý subjekt, kým v súdnom trestaní platí akuzatný princíp, t.j. obžalovávajú a trestajú rozdielne subjekty, a to prokurátor a súd. Ďalším z podstatných rozdielov je to, že správne orgány v podmienkach Slovenskej republiky nespĺňajú požiadavky nezávislého a nestranného orgánu (tribunálu) podľa čl. 6 Dohovoru, a tiež nepoživajú takú autoritu ako súd či prokurátor. Tiež správne orgány rozhodujúce o správnych deliktach spadajúcich pod pojem „trestné obvinenie“ v zmysle Dohovoru nie sú dostatočne erudované a personálne vybavené na vedenie mnohokrát náročných sporov, kde je potrebné poznať tak správnu právu, ako aj trestnoprávnu problematiku.

Správne orgány nemajú v porovnaní s orgánmi činnými v trestnom konaní také rozsiahle právomoci. Nemajú právomoc zasahovať závažným spôsobom do ústavne zaručených práv a slobôd, ako napríklad nariaďovať domovú a osobnú prehliadku, prehliadku iných priestorov a pozemkov, vziať obvineného do väzby alebo zadržať podozrivú osobu, rozhodovať o zaistení peňažných prostriedkov na účte v banke, o zaistení nehnuteľnosti, inej majetkovej hodnoty, nariaďovať zadržanie a otváranie zásielok, ich zámenu a sledovanie, vykonať odpočúvanie a záznam telekomunikačného hovoru. Rovnako absentuje úprava právneho styku s cudzinou v trestných veciach, ktorá pre oblasť správneho trestania chýba, ale je pre stíhanie niektorých deliktov zásadná a nevyhnutná.⁹

ZÁVER

Z uvedeného vyplýva, že základné inštitúty a zásady trestného práva by na účely vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti mali byť aplikované s opatrnosťou, za súčasného rešpektovania charakteru verejnej správy. Nie je podľa môjho názoru správne, aby sa uplatňovala analógia z trestného práva s odvolávaním sa na požiadavky vyplývajúce z Dohovoru bez toho, aby sa tomu zároveň neprispôbilibi legislatívne, personálne a organizačné podmienky pre verejnú správu na vyvodzovanie zodpovednosti za správne delikty správnymi orgánmi.

Problém z môjho pohľadu predstavuje tiež otázka, ktoré základné zásady sa majú analogicky použiť v rozhodovacej činnosti v oblasti správneho trestania. V rámci vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti za správne delikty právnických osôb je pri aplikácii analógie z trestného práva zároveň potrebné rátať aj s ďalšou relatívne novou právnou úpravou, a to zákonom o trestnej zodpovednosti právnických osôb¹⁰ (ďalej len „zákon o TZPO“). Je dôležité poznamenať, že aj keď to Správny súdny poriadok v citovaných ustanoveniach vyslovene nezakotvuje, s účinnosťou od 1. júla 2016 sa na oblasť ukladania sankcií za správne delikty právnických osôb budú musieť analogicky použiť aj zásady podľa § 11 zákona o TZPO, ktoré sú prispôbené špecifickému charakteru právnických osôb. Navyše žiadny z právnych predpisov nevyklučuje, aby sa na oblasť správneho trestania použili aj iné trestnoprávne zásady, ktoré budú na prospech obvineného.

Presnú odpoveď na položenú otázku však Správny súdny poriadok neponúka. V tomto smere uspokojivú odpoveď neprinesie ani postupný súdny výklad v rozhodnutiach správnych súdov, nakoľko rozhodnutia majú záväznosť iba pre konkrétny prípad. Právny stav, v ktorom nie sú jasne regulované základné pravidlá, princípy či zásady, ktoré sa pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti majú použiť, nie je podľa autorkinho názoru možné akceptovať a rovnako nie je ani v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z Dohovoru či odporúčaní Rady

⁷ PRÁŠKOVÁ, H. „Evropské“ požiadavky a existence správneho trestania. In: *Bratislavské právnické fórum 2016: Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania* [elektronický zdroj] Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016. s. BPF s. 161

⁸ PRŮCHA, P. Správni trestání v České republice, pojmová a teoretická východiska, In: *Bratislavské právnické fórum 2016: Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania* [elektronický zdroj] Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016. s. 170,171

⁹ PRÁŠKOVÁ, H. „Evropské“ požiadavky a existence správneho trestania In: *Bratislavské právnické fórum 2016: Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania* [elektronický zdroj] Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016. s.162

¹⁰ Zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Európy, nakoľko nie je naplnená požiadavky zákonnosti (nullum crimen sine lege certa) ani predvídateľnosti práva, resp. právnej istoty. Namiesto riešenia nevyhovujúcej právnej úpravy správnych deliktov formou nejasného používania analógie z oblasti právneho odvetvia, ktoré svojím charakterom a účelom nie je rovnaké ako správne právo a nezodpovedá špecifikám verejnej správy, by sa podľa môjho názoru malo radšej pristúpiť k prijatiu jednotného zákona; tento zákon (kódex) by mal jasne upraviť základné inštitúty správneho trestania, ktoré by zodpovedali jednak špecifikám verejnej správy, ale zároveň napĺňali požiadavky na zaručenie práv obvineného podľa čl. 6 Dohovoru.

Použitá literatúra:

POTEŠIL, L. Správní trestání a soudní přezkum. In: Právní rozhledy. 2012, roč. 20, č.11, s. 381-385

PRÁŠKOVÁ, H. „Evropské“ požadavky a existence správního trestání. In: Bratislavské právnické fórum 2016: Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania [elektronický zdroj] Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016. s. BPF s. 158-163 [CD-ROM]. ISBN 978-80-7160-430-3

PRŮCHA, P. Správní trestání v České republice, pojmová a teoretická východiska. In: Bratislavské právnické fórum 2016: Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania [elektronický zdroj] Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016. s. 164 – 172 [CD-ROM]. ISBN 978-80-7160-430-3

Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 19. mája 2010, sp. zn. 2 Sžo 251/2009

Kontaktné údaje:

JUDr. Zuzana Hamuláková, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

zuzana.hamulakova@flaw.uniba.sk

VEŘEJNÁ SPRÁVA NA ROZCESTÍ ADMINISTRATIVNÍHO PLURALISMU

Jakub Handrlíca

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Katedra správního práva a správní vědy

Anotácia: Klasické, územím státu vymezené administrativní vztahy jsou v rámci unijního prostoru nahrazovány vztahy, označovanými jako administrativní pluralismus. Skutečnost, že aplikovatelné předpisy unijního práva rozšiřují účinky určitých povolení na celé území Unie má za následek, že veřejné správy jednotlivých států jsou konfrontovány s existencí cizích forem úředních aktů, u kterých se nevyžaduje žádné formální uznání ze strany jiného členského státu. Příspěvek se věnuje vybraným otázkám, které fenomén administrativního pluralismu implikuje: Za prvé, které správní orgány vykonávají dohled nad výkonem oprávnění, plynoucích z úředních aktů a realizovaných na území jiného členského státu. Za druhé, jakými pravomocemi disponují správní orgány tohoto jiného státu ve vztahu k těmto cizím úředním aktům. A konečně za třetí: jakým způsobem má být cizí úřední akt klasifikován v případě, že správní orgán jiného členského státu disponuje oprávněním jej měnit, nebo rušit (tzv. kvalifikační problém).

Klíčové slová: administrativní pluralismus, uznávání cizích správních aktů, přezkum zákonnosti, kvalifikační problém, správní dozor.

Annotation: Traditional administrative relations, limited by the territories of the sovereign States, have been gradually replaced by administrative relations described as “administrative pluralism.” In these relations, administrative authorities of the Member States face legal effects of foreign administrative decisions in their own territory. This contribution deals with three different problems arising from this new model of administrative relations: Firstly, which administrative authority will be in charge of executing administrative surveillance vis-à-vis the addressee of the decision? Further, what kinds of powers do the administrative authorities of the host Member State possess in relation to the foreign administrative decision? At last, but not at least, what kind of law is to be applied for qualification of a foreign administrative decision in a case, the administrative authority of the host Member State is empowered to review such an act.

Key words: administrative pluralism, recognition of foreign administrative decisions, review of legality, qualification problem, administrative surveillance.

ÚVOD

Veřejná správa stojí tvář v tvář fenoménu, označovanému v zahraniční odborné literatuře jako administrativní pluralismus.¹ V klasickém, územím státu vymezeném pojmání administrativních vztahů, byly účinky tuzemských úředních aktů omezeny hranicemi státu a naopak, účinky cizích úředních aktů v tuzemsku byly podmiňovány formálním uznáním ze strany tuzemské veřejné správy.² To bylo jedním z důvodů, proč se nauka správního práva tradičně vztahům s cizinou nevěnovala a ponechávala tuto problematiku nauce práva mezinárodního. Toto klasické, teritoriální pojmání administrativních vztahů se ovšem zdá být minulostí. Skutečností totiž je, že předpisy unijního práva v řadě případů přiznávají úředním aktům členského státu účinky na území jiných členských států, a to bez nutnosti jejich formálního uznání (per recognitionem) ze strany tohoto (hostitelského) členského státu. Zahraniční odborná literatura mluví v této souvislosti o trans-teritoriálních účincích a úřední akty, které těchto účinků nabývají, označuje jako trans-teritoriální správní akty.³ Normativní základ těchto účinků je v celé řadě případů vyjádřen v unijním předpisu explicitně. Tak ve vztahu k rozhodnutím vnitrostátních celních orgánů stanovuje Celní kodex Unie (čl. 26 nařízení 952/2013), že „s výjimkou případů, kdy je účinek rozhodnutí omezen na jeden nebo několik členských států, jsou rozhodnutí, která souvisejí s použitím celních předpisů, platná na celém celním území Unie“; ve vztahu k povolením vyvážet kulturní státek (vývozním povolením) mimo území Společenství stanovuje nařízení č. 116/2009 ve svém čl. 2, že „vývozní povolení platí v rámci celého Společenství“; ve vztahu k individuálním, souhrnným nebo všeobecným povolením pro vývoz zboží dvojího užití stanovuje a ve vztahu k povolením pro sjednávání nebo organizování operací týkajících se nákupu, prodeje nebo dodávek zboží dvojího

¹ DE LUCIA, L. Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts, *Review of European Administrative Law*, 2012, s. 17-45, ISSN 1874-7981.

² Předpisy práva mezinárodního přiznávaly účinky úředním jednáním na území jiných suverénních států trans-teritoriální jenom výjimečně. Příkladem může být řídičský průkaz (Ženevská úmluva o silničním provozu z r. 1949, Vídeňská úmluva o silničním provozu z r. 1968), pilotní licence (Chicagská úmluva o mezinárodním civilním letectví z r. 1944), nebo také umrlčí list (Mezinárodní ujednání o přepravě mrtvol z r. 1937, Štrasburská dohoda o převozu zemřelých z r. 1973).

³ HOFMANN, H. Dealing with Trans-Territorial Executive Rule Making, *Missouri Law Review*, 2013, s. 424–425, ISSN 0026-6604.

užití ze třetí země do jakékoliv jiné třetí země (zprostředkovatelské služby) stanovuje nařízení č. 428/2009 ve svých čl. 9 a 10, že „všechna povolení platí v celém Společenství“, resp. že „povolení je platné pro celé Společenství.“ Z platné právní úpravy lze dále uvést řadu příkladů, kdy směrnice explicitně předpokládají přiznání trans-teritoriálních účinků úředním jednáním členských států: Je tomu tak např. v případě povolení k činnosti subjektu kolektivního investování do převoditelných cenných papírů,⁴ povolení k poskytování investičních služeb,⁵ povolení k přímé pojišťovací nebo zajišťovací činnosti,⁶ povolení k činnosti správce alternativního investičního fondu⁷ atd. Vyskytují se i formulace implicitního charakteru (např. v případě povolení v činnosti úvěrových institucí⁸).

V nauce panuje shoda v tom, že zákonnost, formální náležitosti, resp. případné vady trans-teritoriálního správního aktu lze posuzovat výlučně dle právního řádu státu, který tuto formu správní činnosti vydal.⁹ Tato zásada byla dovozována naukou tradičně i ve vztahu k jiným aktům nabývajícím přeshraničních účinků (zejména na základě aktu uznání, tj. *ex actu*).¹⁰ „I když jsou cizím úředním jednáním přiznány právní účinky v tuzemsku, nestávají se tímto akty ve smyslu tuzemského práva.“¹¹ Již Klaus König v této souvislosti dovozoval, že zásada presumpce správnosti správních aktů se uplatňuje i v mezinárodním správním právu.¹² I akty nezákonné tak nabývají za níže stanovených podmínek, zejména tedy za podmínky existence právního základu, trans-teritoriálních účinků. Současně platí, že koncepce těchto aktů je založena na trans-teritoriálním rozšíření účinků aktu. Nejedná se tedy o koncepci založenou na jakési fikci nebo domněnce.¹³ Podmínky stanovené v právních řádech těch států, na území kterých trans-teritoriální správní akty nabývají svých účinků, nejsou pro zákonnost těchto forem správní činnosti relevantní.¹⁴ Toto konstatování má význam zejména ve vztahu k aktům, u kterých může v důsledku recepce směrnic docházet k diferencím ve stavu jednotlivých vnitrostátních právních úprav. Opak (posuzování zákonnosti podle právních řádů jiných států) by mohl vést k dezintegraci celého modelu trans-teritoriality.¹⁵ Skutečností současně je, že unijní legislativa ve vztahu k trans-teritoriálním správním aktům reaguje i na tuto situaci s tím, že explicitně deklaruje přednost oprávnění plynoucích z trans-teritoriálního správního aktu před případně kolidujícími vnitrostátními předpisy.¹⁶

Trans-teritoriální účinky úředních aktů implikují v rámci unijního správního prostoru fenomén administrativního pluralismu. Na území členského státu mohou nabývat účinky nejenom akty, vydané podle jeho

⁴ Směrnice č. 2009/65/ES ve svém čl. 5 odst. 1 stanovuje, že aby mohl subjekt kolektivního investování do převoditelných cenných papírů provozovat svou činnost, musí být povolen v souladu s touto směrnicí. *Toto povolení je platné ve všech členských státech* (kurzívou zvýraznil autor).

⁵ Směrnice č. 2004/39/ES ve svém čl. 5 stanovuje, že každý členský stát vyžaduje, aby poskytování investičních služeb nebo výkonu činností formou výkonu povolání nebo podnikání podléhalo předchozímu povolení v souladu s touto kapitolou. Toto povolení vydává příslušný orgán domovského členského státu určený v souladu s článkem 48. Čl. 6 dále stanovuje, že povolení *je platné pro celé Společenství* (kurzívou zvýraznil autor) a umožňuje investičnímu podniku poskytovat služby nebo vykonávat činnosti, ke kterým povolení získal, v celém Společenství, a to buď prostřednictvím zřízení pobočky, nebo formou volného pohybu služeb.

⁶ Směrnice č. 2009/138/ES ve svém čl. 14 stanovuje, že přístup k přímé pojišťovací nebo zajišťovací činnosti, na kterou se vztahuje tato směrnice, podléhá předchozímu povolení. Čl. 15 dále stanovuje, že povolení *je platné pro celé Společenství* (kurzívou zvýraznil autor). Umožňuje zde pojišťovně a zajišťovně provozovat činnost, přičemž se uvedené povolení vztahuje také na právo usazování a volný pohyb služeb.

⁷ Směrnice č. 2011/61/EU ve svém čl. 6 stanovuje, že členské státy zajistí, aby žádný správce nemohl spravovat žádný alternativní investiční fond, pokud mu nebylo uděleno povolení v souladu s touto směrnicí. Čl. 8 dále stanovuje, že povolení *je platné ve všech členských státech* (kurzívou zvýraznil autor).

⁸ Směrnice č. 2013/36/ES ve svém čl. 17 stanovuje, že hostitelské členské státy *nevyžadují další povolení nebo poskytnutí kapitálu pro pobočky úvěrových institucí povolených v jiných členských státech* (kurzívou zvýraznil autor).

⁹ ERICHSEN, H., EHLERS, D. (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin: De Gruyter, 2010, s. 223, ISBN 978-3-11-036835-2, GAUTIER, M. *Acte administratif transnational et droit communautaire*, in: AUBY, J., DUTHEIL DE LA ROCHERE, J. (eds.) *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007, s. 1069–1097, ISBN 978-2-8027-2458-2, LINKE, C. *Europäisches Internationales Verwaltungsrecht*, Verlag Peter Lang, Berlin, 2001, s. 245, ISBN 978-3-63-138536-4, MENG, W. *Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts*, in: BERNHARDT, R. (ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, North-Holland, Amsterdam, 2003, s. 348–362, ISBN 978-0-72-04013-18, PELLEGRINO, P. *Réflexions autour du principe du pays d'origine*, *Revue trimestrielle de droit de l'Union européenne*, 2010, s. 555–558, ISSN 1624-365X, RUFFERT, M. *Der Transnationale Verwaltungsakt*, *Die Verwaltung*, 2001, s. 473, ISSN 0042-4498.

¹⁰ FRANKENSTEIN, E. *Internationales Privatrecht (Grenzrecht)*, 1. Bd., Dr. Walther Rothschild, Berlin – Grunewald, 1926, s. 327–328.

¹¹ NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht: Allgemeiner Teil*, Bd. IV, Verlag J. Schweitzer (A. Sellier), München, 1936, s. 348.

¹² KÖNIG, K. *Die Anerkennung der ausländischen Verwaltungsakten*, Verlag C. Heymann, Köln, 1965, s. 85–86.

¹³ DANWITZ, T. *Systemgedanken eines Rechts der Verwaltungskooperation*, in: SCHMIDT-ARMANN, E., HOFFMANN-RIEM, W. (eds.) *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos Verlag, Baden Baden, 1999, s. 188–189, ISBN 3-7890-5951-x.

¹⁴ SYDOW, G. *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, s. 148, ISBN 978-3-16-148553-4.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Směrnice č. 2013/36/EU z tohoto důvodu ve svém čl. 19 stanovuje, že „úvěrové instituce mohou při výkonu své činnosti *bez ohledu na předpisy hostitelského členského státu o používání slov „banka“, „spořitelna“ nebo jiných obdobných označení* (kurzívou zvýraznil autor) užívat na celém území Unie též název, jaký užívají v členském státě, kde mají své skutečné sídlo. Při nebezpečí záměny může hostitelský členský stát z důvodu ujasnění požadovat, aby byl název doplněn vysvětlujícím dodatkem.

vlastní právní úpravy, ale i akty, vydané podle procesní úpravy cizích členských států. Na tento problém poukázal ve své studii např. Angelos Gerontas,¹⁷ který analyzoval nekompatibilitu německé koncepce správního aktu (Verwaltungsakt) a francouzské koncepce acte administratif, která vedle individuálních autoritativních aktů zahrnuje také normativní abstraktní akty a veřejnoprávní smlouvy. Pendantem figury „Verwaltungsakt“ je tedy „acte administratif unilatéral individuel“. Dále poukazuje i na specifické případy, kdy přeshraničních účinků mohou nabývat i abstraktně-konkrétní akty.¹⁸ Kerstin Reinacher na stránkách své studie věnované vlivu unijního práva na správní řízení dále upozorňuje na hypotetickou možnost, že přeshraničních účinků by mohly za určitých okolností nabývat i veřejnoprávní smlouvy.¹⁹ Skutečností je, že jasné vymezení toho, které formy správní lze ještě do kategorie trans-teritoriálních správních aktů zařazovat, v odborné literatuře doposud chybí. Právní úpravy totiž tradičně přiznávají přeshraniční účinky i řadě jednání, jejichž zařazení by mohlo být poněkud polemické. Tak je tomu např. u zkušebních značek ručních palných zbraní,²⁰ výsledků laboratorních zkoušek,²¹ typová homologace²² atd. Na tomto místě lze dále uvést, že obdobné účinky mohou podle některých předpisů unijního práva vyvolávat i jednání subjektů soukromého práva.²³ Významný italský administrativista Giancinto della Cananea v této souvislosti dokonce klade otázku, jestli pojem „správní akt“ nelze v relaci k multiplikaci trans-teritoriálních účinků různých forem úředních aktů považovat za překonaný.²⁴ Pod pojmem trans-teritoriálních správních aktů se tedy skrývá mnohem širší skupina úředních aktů, než jsou jenom správní akty podle naší právní úpravy.²⁵

Tento příspěvek se bude věnovat vybraným otázkám, které fenomén administrativního pluralismu implikuje: Za prvé, které správní orgány vykonávají dohled nad výkonem oprávnění, plynoucích z úředních aktů a realizovaných na území jiného členského státu. Za druhé, jakými pravomocemi disponují správní orgány tohoto jiného státu ve vztahu k těmto cizím úředním aktům. A konečně za třetí: jakým způsobem má být cizí úřední akt klasifikován v případě, že správní orgán jiného členského státu disponuje oprávněním jej měnit, nebo rušit (tzv. kvalifikační problém).

1 DECENTRALIZOVANÝ VS. KOMPETITIVNÍ MODEL DOZORU

Ve vztahu k výkonu dohledu nad výkonem povinností, plynoucích z trans-teritoriálních správních aktů, musí právní úprava reflektovat dva protichůdné²⁶ faktory: Na jedné straně plynou (dozorované) povinnosti adresáta z trans-teritoriálního správního aktu, který vydal jeho domovský stát v souladu s právními předpisy veřejného práva domovského státu. Je to tedy tento správní orgán, který je optimálně vybaven k tomu, aby vyhodnotil plnění uložených povinností a jejich soulad s podmínkami uloženými ve vydaném aktu a s požadavky právního řádu

¹⁷ GERONTAS, A. Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions, *Columbia Journal of European Law*, 2013, s. 454–455, ISSN 1076-6715.

¹⁸ Např. na základě bilaterální smlouvy mezi Spolkovou republikou Německo a Švýcarskem z r. 1964 ohledně výkonu správy nad městem *Büsingen am Hochrhein*.

¹⁹ REINACHER, K. *Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie*, Juristische Reihe Tenea, Berlin, 2005, s. 61, ISBN 978-3-8650-4125-8.

²⁰ Úmluva o vzájemném uznávání zkušebních značek ručních palných zbraní z r. 1970, která ve svém čl. II stanovuje, že „značky úředních zkušeben každé ze smluvních stran budou uznávány na území ostatních smluvních stran za podmínky, že o nich bude učiněno prohlášení ve smyslu článku I odstavce 6“ (tj. prohlášení Mezinárodní stálé komise pro zkoušky ručních palných zbraní o tom, že ve smluvním státě odpovídá provádění zkoušek vzorovým zkouškám podle odstavce 2 – poznámka autora).

²¹ Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o vzájemném uznávání výsledků laboratorních zkoušek u zemědělských a potravinářských výrobků z r. 2001 upravuje režim přeshraničních účinků výsledků laboratorních zkoušek u zemědělských a potravinářských výrobků provedených v laboratořích, jejichž metody zkoušení jsou akreditovány příslušným národním akreditačním orgánem. Dohoda zde ovšem zakotvuje výhradu, že smluvní strana může vyžadovat dodatečné laboratorní zkoušky, popřípadě dokumentaci, pokud protokol o zkoušce nebude obsahovat zkoušky požadované právními předpisy přejímající strany.

²² Dohoda o přijetí jednotných podmínek pro homologaci (ověřování shodnosti) a o vzájemném uznávání homologace výstroje a součástí motorových vozidel z r. 1958 ve svém čl. 3 stanovuje, že u kolových vozidel, zařízení nebo částí, kterým byly smluvní stranou vystaveny typové homologace dle článku 2 této dohody a které jsou vyráběny buď na území příslušné smluvní strany, která aplikuje příslušný předpis, nebo v jiném státu označeném smluvní stranou, která příslušné typy kolových vozidel, zařízení nebo částí řádně homologovala, se má za to, že jsou v souladu s právními předpisy všech smluvních stran, aplikujících uvedený předpis při typové homologaci. Typová homologace ve smyslu Dohody představuje úřední postup, kterým příslušné orgány jedné Smluvní strany po požadovaném ověření prohlásí, že vozidlo, zařízení nebo částí dodané výrobcem plní požadavky daného předpisu

²³ Např. osoba oznámená (notifikovaná) pro vydání certifikátu aktivních implantabilních zdravotnických prostředků podle čl. 9 směrnice č. 90/385/EHS.

²⁴ DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures, in: RODRÍGUEZ-ARANA MUNOZ, J. (ed.) *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer Verlag, New York, 2016, s. 219–220, ISBN 978-3-3191-8973-4.

²⁵ Pro souhrnné označení všech těchto forem činností (rozhodnutí, osvědčení, doklady atd.) je proto v textu používán pojem úřední akty, známy z terminologie práva mezinárodního.

²⁶ GROSS, T. Die administrative Föderalisierung der EG. Rechtsprobleme des grenzüberschreitendes Prüfungsrechts der Bankaufsichtsbehörden, *Juristen Zeitung*, 1994, s. 597–599, ISSN 0022-6882, SCHLAG, M. *Grenzüberschreitende Verwaltungsbe-fugnisse im EG-Binnenmarkt. Eine Untersuchung zur Zulässigkeit und zu den rechtlichen Grenzen einer mitgliedstaatsübergreifenden Verwaltungstätigkeit anhand des Bankenaufsichtsrechts*, Nomos Verlag, Baden Baden, 1998, s. 35–38, ISBN 978-3-7890-5230-9, WINKELMÜLLER, M. *Verwaltungs-kooperation bei der Wirtschaftsaufsicht im EG – Binnenmarkt*, C.H. Beck, München, 2002, s. 240–239, ISBN 978-3-406-49278-5.

domovského státu. Na straně druhé umožňuje pravomocný trans-teritoriální správní akt realizaci přiznaných práv i na území jiného (slovy unijní legislativy: „hostitelského“) státu s tím, že aplikovatelné předpisy výslovně předpokládají, že adresát aktu se bude při výkonu své činnosti řídit právním řádem tohoto státu.²⁷ Je to správní orgán tohoto (hostitelského) státu, který je nejlépe odborně vybaven k tomu, aby zjistil soulad činnosti adresáta aktu s vnitrostátním právním řádem. Současně je to tento správní orgán, který disponuje nejefektivnějšími prostředky, prostřednictvím kterých může dozorovat subjekt na svém území. Suverénní výsost státu dále implikuje, že je to tento správní orgán, který by v zásadě měl správní dozor nad adresátem trans-teritoriálního správního aktu vykonávat. Lze tedy identifikovat dva rozdílné přístupy k řešení nastíněné problematiky.²⁸ První (tzv. decentralizovaný model) spočívá v přiznání dozorčích oprávnění primárně správnímu orgánu „hostitelského státu“. Tento model, reflektující zásadu svrchované rovnosti států, reflektovali tradičně i ty mezinárodní smlouvy, které přiznávali trans-teritoriální účinky určitým úředním aktům jejich smluvních stran. Druhý (tzv. kompetitivní model) spočívá v přiznání dozorčích oprávnění primárně správnímu orgánu domovského státu.

Ve vztahu k trans-teritoriálním správním aktům optuje unijní legislativa k druhému z výše uvedených modelů, který je v legislativních textech označován také jako zásada dohledu domovského státu. Na skutečnost, že osoba vykonává svá oprávnění plynoucí z trans-teritoriálního správního aktu v režimu právního řádu určitého státu, unijní legislativa reaguje přenesením pravomoci v oblasti dohledu nad plněním povinností z vydaného aktu na správní orgány, které korespondující akt vydaly.²⁹ Někteří autoři tuto zásadu považují za projev nabytí zvláštní územní výsosti, v rámci které stát může na území jiného suverénního státu vykonávat donucovací moc.³⁰ Jisté zmírnění deficitů, plynoucích ze striktní implementace kompetitivního modelu, přináší model sdíleného správního dohledu, v rámci kterého dohled provádí v taxativně vymezených případech orgán hostitelského státu. Tento model reflektuje zájem na efektivním výkonu správy a současně zájem hostitelského státu na efektivní ochraně veřejného zájmu na svém území.

Současně platí výše uvedený postulát, že adresát trans-teritoriálního správního aktu je při realizaci svých oprávnění na území jiného státu vázán právními předpisy tohoto státu.³¹ Zásada dohledu domovského státu tedy implikuje, že správní orgán domovského státu dohlíží jak na soulad jednání adresáta s povinnostmi, udělenými ve vydaném trans-teritoriálním správním aktu, tak i na soulad jeho jednání s předpisy hostitelského státu.³² Současně platí, že správní orgán je ve své činnosti vázán vždy výlučně vnitrostátním právním řádem. Uvedené platí i v případě sankcionování adresáta trans-teritoriálního správního aktu správním orgánem domovského státu, které může být realizováno jenom podle právního řádu domovského státu a to i za předpokladu, že k porušení povinnosti došlo na území státu „hostitelského“, resp. v důsledku porušení jeho právního řádu.

2 PŘEZKUM CIZÍCH SPRÁVNÍCH AKTŮ

Koncepce vázanosti trans-teritoriálních správních aktů právním řádem státu, který správní jednání učinil, implikuje otázku, které správní orgány disponují pravomocí prolomit právní moc těchto aktů. Jedná se o skutečnou partii honteuse mezinárodního správního práva. Ve vztahu k přeshraničním účinkům vznikajícím na základě aktu

²⁷ Např. § 338 odst. 1 a 2 zákona č. 240/2013 Sb. stanovuje, že zahraniční osobě uvedené v § 14 odst. 1, která hodlá prostřednictvím pobočky umístěné v České republice obhospodařovat standardní fond, sdělí Česká národní banka do 2 měsíců ode dne, kdy jí došly údaje srovnatelné s údaji podle § 328 odst. 2, které povinnosti, stanovené tímto zákonem, na základě tohoto zákona a zákonem upravujícím podnikání na kapitálovém trhu, je tato zahraniční osoba při poskytování těchto služeb povinna dodržovat (kurzívou zvýraznil autor).

²⁸ ARMSTRONG, K. Mutual Recognition, in: BARNARD, C., SCOTT, J. (eds.) *The Law of the Single European Market*, Hart Publishing, Oxford, 2002, s. 229–230, ISBN 978-1-8473-1684-4.

²⁹ V tomto smyslu deklaruje např. bod 21 odůvodnění směrnice č. 2009/65/ES, že příslušné orgány domovského členského státu SKIPCP by měly být příslušné k dohledu nad dodržováním statutu, pokud jde o zřízení a fungování SKIPCP, který by se měl řídit právními předpisy domovského členského státu SKIPCP. Za tímto účelem by měly mít příslušné orgány domovského členského státu SKIPCP možnost získávat informace přímo od správcovské společnosti. Příslušné orgány hostitelského členského státu správcovské společnosti zejména mohou od správcovských společností vyžadovat, aby poskytovaly informace o transakcích týkajících se investic SKIPCP povolených v tomto členském státě, včetně informací obsažených v účetních knihách a záznamech ohledně těchto transakcí a účtů fondů. Aby napravily případné porušování ustanovení statutu, která spadají do jejich odpovědnosti, měly by mít příslušné orgány hostitelského členského státu správcovské společnosti možnost opírat se o spolupráci s příslušnými orgány domovského členského státu správcovské společnosti a v případě potřeby možnost přijmout opatření přímo vůči správcovské společnosti. Obdobně také úvodní ustanovení 25 směrnice č. 2013/36/EU, které deklaruje, že odpovědnost za dohled nad finančním zdravím úvěrových institucí, a zvláště nad jejich platební schopností na konsolidovaném základě by měla spočívat na jejich domovských členských státech. Dohled nad bankovními skupinami v Unii by měl být předmětem úzké spolupráce mezi příslušnými orgány hostitelského a domovského členského státu.

³⁰ KMENT, M. *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln: Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2010, s. 77–78, ISBN 978-3-16-150320-7.

³¹ OHLER, C. *Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, s. 59-60, ISBN 978-3-16-148647-0.

³² Kompetitivní model správního dozoru má mimo jiné tedy za následek nutnost aplikace cizího veřejného práva tuzemskými správními orgány. S ohledem na skutečnost, že se jedná o závazek, plynoucí ze směrnice, se přitom nejedná o právní režim nutně identický. Lze přitom dovozovat, že tuzemský správní orgán má cizí veřejné právo aplikovat *ex offio* s tím, že předpis předpokládá jeho znalost. Nejsou to tedy jenom cizí úřední akty, se kterými je v rámci administrativního pluralismu tuzemský správní orgán konfrontován, ale i právní řád cizího státu, který má být tímto orgánem aplikován.

uznání tradičně existovaly dva názorové proudy, které prosazovaly k nastolenému problému odlišná stanoviska. Shoda v zásadě panovala ohledně toho, že exekutiva státu, který akt vydal, následně disponuje i pravomocí jej procesními prostředky rušit nebo měnit.³³

První z nich popíral, že by vnitrostátní správní orgány disponovaly pravomocí zrušit cizí správní akt vyvolávající účinky na území jejich státu. Tento názor reflektoval charakteristický znak mezinárodního práva, kterým je jeho souřadnost, zprostředkovaná uplatňováním zásady svrchované rovnosti. Karl Neumeyer k této otázce lakonicky konstatoval, že s výhradou explicitních ustanovení korespondujících mezinárodních smluv (které v tomto ohledu sám označoval za anomálie) by pravomoc správních orgánů rušit vrchnostenské akty cizí moci byla v přímém rozporu se zásadami mezinárodního práva, zejména se zásadou nezasahování a se zásadou jurisdikční imunity států.³⁴ Správní činnosti jiných států lze v rovině mezinárodního práva kvalifikovat jako jednání iure imperii. Uvedené postuláty následně v nauce mezinárodního správního práva našly širokou odezvu³⁵ a jsou v současnosti přijímány i ve vztahu k trans-teritoriálním správním aktům. Volker Neßler tento závěr podporuje teleologickou argumentací o účelu trans-teritoriálních aktů.³⁶ S tímto závěrem se ztotožňuje i existující judikatura Soudního dvora EU.³⁷ Ta dovozuje, že v případě, kdy by pravomocí rušit nebo měnit vydané trans-teritoriální správní akty disponovaly i orgány jiných států, nebylo by dosaženo cíle, který unijní legislativa přiznáním trans-teritoriálních účinků sleduje.³⁸

Opačný názor v minulosti zastávala zejména francouzská nauka a následně jej recipovali někteří další autoři.³⁹ I tento směr uznával skutečnost, že vrchnostenský akt s přeshraničními účinky může být posuzován toliko podle právních předpisů státu, který jej vydal.⁴⁰ Tento směr ovšem argumentoval tím, že pravomoc vnitrostátních správních orgánů zrušit nebo změnit cizí správní akt s přeshraničními účinky nelze považovat za narušení zásady svrchované rovnosti států a neintervence, protože zásah vůči cizímu vrchnostenskému aktu je omezen sférou výsosti státu, který jej činí. Účinky zrušení nebo změny jsou dle tohoto směru omezeny toliko na území jednoho státu a nemají dosah mimo sféru jeho výsosti.⁴¹ Tento směr považoval přiznání pravomoci podrobit cizí vrchnostenské akty přezkumu za projev suverenity státu a ne za zásah do výsosti jiného státu.⁴² V nauce mezinárodního správního práva ovšem argumentační linie tohoto názorové směru nebyla recipována.⁴³

Z perspektivy unijního správního prostoru je třeba výše nastíněné problémy vnímat z perspektivy zásady loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii), která implikuje požadavek vzájemné spolupráce mezi vnitrostátními správními orgány jednotlivých členských států. Tento požadavek lze vymezit ve třech rovinách. Zaprvé: judikatura Soudního dvora konstantně dovozuje, že zásada loajální spolupráce má za následek, že členské státy mají v unijním právu harmonizovaných oblastech v rámci správní spolupráce vycházet ze vzájemné důvěry.⁴⁴ Část judikatury se v této souvislosti dokonce přiklání k názoru, že vzájemná důvěra je obecnou zásadou správní spolupráce, která by se měla uplatňovat i v těch oblastech, které doposud nebyly unijním právem harmonizovány.⁴⁵ Zadruhé: Soudní dvůr dovozuje, že zásada loajální spolupráce dále implikuje i povinnost

³³ Absence harmonizace správního řízení má za následek divergenci procesních postupů, prostřednictvím kterých může dojít k prolomení právní moci vydaného trans-teritoriálního správního aktu a s tím spojenou absenci korespondujících lhůt k provedení takového zásahu.

³⁴ NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil*, Bd. IV, Verlag J. Schweitzer (A. Sellier), München, 1936, s. 349.

³⁵ KÖNIG, K. *Op. cit.*, s. 101–102, MAGERSTEIN, W. Hoheitsakte fremder Staaten und ordre public, *Juristische Blätter*, 1954, s. 424–436, WENANDER, H. Recognition of Foreign Administrative Decisions, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2011, s. 755–785, ISSN 0044-2348.

³⁶ NEßLER, V. *Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht*, Verlag Köster, Berlin, 1994, s. 33–34, ISBN 978-39-299-3770-1.

³⁷ „Jelikož totiž směrnice (...) přiznává členskému státu vydání výlučnou pravomoc ujistit se, že řídičské průkazy, které vydává, splňují podmínky uložené touto směrnicí, přísluší pouze tomuto členskému státu (kurzívou zvýraznil autor) přijmout vhodná opatření, pokud jde o řídičské průkazy, u nichž se a posteriori ukáže, že jejich držitelé nespĺňovali zmíněné podmínky.“ Srov.: rozsudek ze dne 26. června 2008, *Wiedemann C-329/06 a Funk C-343/06*, EU:C:2008:366, bod 56.

³⁸ Současně je třeba vzít v úvahu absenci harmonizace správního práva procesního a z toho plynoucí rozdíl v povaze nástrojů, kterými disponují jednotlivé exekutivy ve vztahu ke správním aktům, resp. k jiným formám správní činnosti. Srovnání německé a francouzské úpravy v relaci k případnému zrušení trans-teritoriálního správního aktu nastiňuje REINACHER, K. *Op. cit.*, s. 125–126.

³⁹ JARCK, C. *Abänderung und Aufhebung ausländischer Staatshoheitsakte im internationalen Rechtsverkehr*, Dissertation, Göttingen, 1954, s. 70–85.

⁴⁰ KÖNIG, K. *Op. cit.*, s. 100–101.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² DE LUCIA, L. *Op. cit.*, s. 27.

⁴³ KMENT, M. *Op. cit.*, s. 511–512.

⁴⁴ Např. rozsudek ze dne 25. ledna 1977, *Bauhuis 46/76*, EU:C:1977:6, bod 22, rozsudek ze dne 23. května 1996, *The Queen proti Ministry of Agriculture, Fisheries and Food C-5/94*, EU:C:1996:2553, bod 19, rozsudek ze dne 19. června 2003, *Tennah-Durez C-110/01*, EU:C:2003:357, bod 34.

⁴⁵ Např. rozsudek ze dne 11. května 1989, *Bouchara 25/88*, EU:C:1989:187, bod 18.

členských států zajistit bezvadnost těch rozhodnutí, která mohou vyvolávat účinky ve vztahu k třetím státům.⁴⁶ Tato povinnost je pokládána za *conditio sine qua non* pro fungování modelu přeshraničních účinků rozhodnutí v rámci Unie.⁴⁷ Zatřetí: zásada loajální spolupráce implikuje povinnost správních orgánů jednotlivých členských států aktivně spolupracovat se správními orgány jiných členských států v oblastech jejich pravomoci.⁴⁸

2.1 Přezkum zákonnosti

Závěry výše nastíněných názorových proudů byly konfrontovány se skutečností, že některé právní úpravy ve vztahu k aktům s přeshraničními účinky výslovně zakotvují pravomocí správních orgánů jiných států ve vztahu k těmto aktům. V unijním právu je to případ Vízového kodexu, který zakotvuje pravomoc správního orgánu prohlásit vízum za neplatné nebo jej zrušit. Co se týče prohlášení víza za neplatné, Vízový kodex stanovuje (čl. 34 odst. 1), že má být provedeno v případě „pokud je zřejmé, že v době udělování víza nebyly splněny podmínky udělení víza, zejména pokud existují závažné důvody se domnívat, že vízum bylo získáno podvodným způsobem.“ Vízum v zásadě prohlašuje za neplatné příslušný správní orgán členského státu, který vízum udělil. Vízový kodex ovšem výslovně stanovuje, že pravomocí prohlásit vízum za neplatné disponuje i příslušný orgán jiného členského státu a že v takovém případě jsou o tom informovány orgány členského státu, který vízum udělil. Co se týče zrušení víza, je stanoveno, že vízum se zruší, pokud je zřejmé, že podmínky udělení víza již nejsou nadále plněny. Ohledně pravomoci Vízový kodex stanovuje (čl. 34 odst. 2), že vízum v zásadě ruší příslušný orgán členského státu, který vízum udělil. Vízum ovšem může zrušit i příslušný orgán jiného členského státu; v takovém případě jsou o tom informovány orgány členského státu, který vízum udělil. Vízový kodex konečně přiznává příslušnému orgánu jiného členského státu i pravomoc zrušit vízum na žádost jeho držitele (čl. 34 odst. 3). I v tomto případě mají být o zrušení informovány příslušné orgány členského státu, který vízum udělil. Jiný příklad poskytuje směrnice 2011/61/EU, která ve svém čl. 45 odst. 9 zakotvuje pravomoc správních orgánů hostitelského členského státu provést přezkum cizího povolení za předpokladu, že tyto orgány „mají zjevné a prokazatelné důvody pro nesouhlas s povolením mimo-unijního správce, které udělil⁴⁹ referenční členský stát.“⁵⁰

Výše uvedené specifické případy výslovného přiznání pravomoci správních orgánů jiného členského státu zrušit, resp. prohlašovat cizí správní jednání za neplatné se stalo v odborné literatuře předmětem rozsáhlé polemiky. Přiznání výše uvedené pravomoci je pokládáno za výjimku z obecného pravidla, že trans-teritoriální správní akt může být zrušen výlučně příslušným správním orgánem státu, který jej vydal.⁵¹ Zakotvení této výjimky v ustanovení přímo aplikovatelného právního předpisu reflektuje skutečnost, že trans-teritoriální účinky představují v tomto případě značný zásah do výsosti suverénního státu. Z tohoto důvodu považovaly jednotlivé členské státy za nutné výslovně si vyhradit ve znění právního předpisu možnost ve věci zrušení, resp. prohlášení neplatnosti rozhodovat. Tuto výhradu je ovšem zapotřebí považovat za výjimečný případ, který nemá za následek narušení obecně platné zásady, že pravomocí rušit nebo měnit trans-teritoriální správní akty disponují výlučně správní orgány státu, který je vydal.

V relaci k trans-teritoriálním účinkům úředních aktů má být aplikována zásada loajální spolupráce. V případě trans-teritoriálních správních aktů vykazujících jiné vady nastupuje povinnost správních orgánů obrátit se na exekutivu jiného členského státu s podnětem k nápravě. „Pokud má členský stát vážné pochybnosti o legalitě řídičského průkazu vydaného jiným členským státem, přísluší mu, aby to v rámci vzájemné spolupráce a výměny informací (...) oznámil tomuto jinému členskému státu. V případě, že členský stát vydání nepřijme vhodná opatření, může hostitelský členský stát zahájit proti členskému státu vydání řízení s cílem, aby Soudní dvůr určil nesplnění

⁴⁶ Např. rozsudek ze dne 10. února 2000, *Fitzwilliam* C-202/97, EU:C:2000:75, body 51 až 54: „Zásada loajální spolupráce zavazuje příslušné správní orgány k řádnému prozkoumání skutkového stavu relevantního pro aplikaci požadavků stanovených v předpisech o sociálním pojištění s tím, že tyto garantují správnost údajů vyplněných v předepsaném formuláři (E-101).“

⁴⁷ Např. rozhodnutí Rady ze dne 28. října 1999 o vzájemném uznávání, Úř. věst. C 141/5. Současně platí, že vysoká míra chybovosti rozhodnutí vnitrostátních správních orgánů je jednou z překážek dalšího rozvoje režimu přeshraničních účinků *pro unione* v unijních předpisech, protože snižuje důvěru jiných států k cizím rozhodnutím.

⁴⁸ Např. rozsudek ze dne 20. května 1976, *De Peijper* 104/75, EU:C:1976:67, bod 27, rozsudek ze dne 17. prosince 1981, *Biologische Producten* 272/80, EU:C:1981:312, bod 14, rozsudek ze dne 22. března 1983, *Evropská Komise vs. Francouzská republika* 42/82, EU:C:1983:88, bod 22, rozsudek ze dne 27. června 1996, *Brandsma* C-293/94, EU:C:1996:254, bod 13.

⁴⁹ Stejně jako v případě, na který poukazuje pozn. 32 výše, se i zde jedná o případ, kdy norma unijního práva vyžaduje aplikaci cizího veřejného práva tuzemským správním orgánem.

⁵⁰ Obdobně např. ve vztahu k pobytovému povolení státních příslušníků třetích zemí směrnice č. 2003/109/ES ve svém čl. 22 stanovuje, že dokud státní příslušník třetí země neobdržel právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, je druhý členský stát oprávněn rozhodnout o zamítnutí prodloužení doby platnosti nebo o odnětí povolení k pobytu, a to z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, nejsou-li nadále plněny podmínky stanovené v člancích 14, 15 a 16 nebo nepobýval-li státní příslušník třetí země v dotčeném členském státě oprávněně, a může dotčnou osobu a její rodinné příslušníky v souladu s postupy stanovenými vnitrostátními právními předpisy, včetně postupů navrácení, přimět v následujících případech k opuštění svého území.

⁵¹ GERONTAS, A. *Op. cit.*, s. 455–456.

povinností vyplývajících ze směrnice (...).⁵² A vice versa unijní předpisy výslovně požadují, aby byl o případném zrušení trans-teritoriálního správního aktu vyrozuměn i správní orgán státu, na jehož území byla oprávnění z něho plynoucí realizována.⁵³ Obdobný režim se uplatňuje i v případě změny, resp. pozastavení vykonatelnosti.⁵⁴

2.2 Přezkum nulity

Obdobné otázky se v prostředí administrativního pluralismu kladou i ve vztahu k nulitě (nicotnosti) úředních akt. Starší odborná literatura měla za to, že nulita konstituuje překážku pro uznání cizího vrchnostenského aktu. „Paakt nevyvolává v právním řádu žádné účinky, které by mohly být prostřednictvím aktu uznání rozšiřovány pro sféru tuzemska. Absence účinků ve státě, který tento paakt vydal, implikuje nemožnost rozšířit účinky takového paaktu na základě aktu uznání v jiném státě.“⁵⁵ Analogicky je dovozováno, že v případě nulitních aktů nevznikají ani trans-teritoriální účinky, a to z toho důvodu, že jejich vznik je vázán na existující akt. Současně se má za to, že v případě, že by nauka připustila vznik účinků i v případě nulitních trans-teritoriálních správních aktů, došlo by k absurdní situaci, kdy by účinky aktu vázaly správní orgány cizí moci, ovšem neexistovaly by v rovině státu, který nulitní rozhodnutí vydal.⁵⁶ Matthias Ruffert zastává opačný názor a má za to, že *raison d'être* trans-teritoriálních správních aktů sám o sobě zabraňuje správním orgánům jiných států posuzovat zákonnost, resp. případnou nulitu těchto forem správních činností. Má tedy za to, že účinky vznikají i v těchto případech.⁵⁷ Opak by byl podle jeho názoru v rozporu s jedním ze základních postulátů trans-teritoriality, a to proto, že jiné státy v zásadě nedisponují oprávněním trans-teritoriální správní akty podrobit přezkumu. Ruffert v této souvislosti argumentuje tím, že v případě nezákonnosti a nulity se jedná toliko o jiný stupeň závažnosti identické vady a ne o dvě různé, svébytné kategorie.⁵⁸ Gernot Sydow se pokusil o smíření obou výše nastíněných postojů s tím, že dovozoval neaplikovatelnost vnitrostátních předpisů o nulitě ve vztahu k těm formám správní činnosti, které jsou vydávány ve formě trans-teritoriálních správních aktů.⁵⁹

Současná odborná literatura podrobila výše uvedené názory kritické reflexi.⁶⁰ Výše uvedený Ruffertův názor je kritizován kvůli absurdním následkům, které by implikoval: Pokud by trans-teritoriální účinky vyvolávaly i ty trans-teritoriální správní akty, které jsou dle práva státu, který je vydal, nulitní, nastala by zcela logicky situace, kdy by tyto akty v rovině jednoho práva neexistovaly, zatímco v jiných státech by jejich účinky nastávaly. Na tomto místě lze uvést, že Ruffert sám nezpochybnil, že nejtěžší případy nulity (zejména ty implikované rozparem s dobrými mravy) nemohou účinky způsobovat. Tyto případy ovšem ve vztahu k problematice trans-teritoriálních správních aktů považoval toliko za hypotetické, a z toho důvodu irelevantní.⁶¹

Ani Sydowův názor není považován za přesvědčivý.⁶² Vedl by totiž také k absurdní situaci, ve které by vnitrostátní správní orgány disponovaly pravomocí rušit vydané trans-teritoriální správní akty z důvodu jejich nezákonnosti, ale současně by nedisponovaly pravomocí deklarovat jejich nulitu. Řešení nastoleného problému tedy musí vycházet z toho, že koncepce trans-teritoriálních správních aktů není založena na fikci jejich existence ve sféře cizího práva, ale na přeshraničním rozšíření účinků aktu. V případě, že jednání dle vnitrostátního práva státu, který jej učinil, nemá právní důsledky v rovině veřejného práva, nemůže nastat ani jejich rozšíření mimo územní výsost dotčeného státu.⁶³ Quo nullum est, nullum producitur effectum. Pokud je správní orgán konfrontován

⁵² Rozsudek ze dne 26. června 2008, *Wiedemann* C-329/06 a *Funk* C-343/06, EU:C:2008:366, bod 57. Srov. také usnesení ze dne 11. prosince 2003, *Da Silva Carvahlo* C-408/02, EU:C:2003:672, bod 23 a rozsudek ze dne 29. dubna 2004, *Kapper* C-476/01, EU:C:2004:261, bod 48.

⁵³ Např. směrnice č. 2009/138/ES ve svém čl. 144 odst. 2 stanovuje, že v případě odnětí nebo pozbytí platnosti povolení uvědomí orgán dohledu domovského členského státu o této skutečnosti orgány dohledu ostatních členských států a ty přijmou příslušná opatření, aby zabránily pojišťovně nebo zajišťovně v zahájení nových operací na svých územích. Orgán dohledu domovského členského státu, společně s těmito orgány, přijme veškerá nezbytná opatření na ochranu zájmů pojištěných osob, a zejména omezí volné nakládání s aktivy pojišťovny podle článku 140. Obdobně požaduje ve svém čl. 45 i směrnice č. 2013/36/EU, aby příslušné orgány domovského členského státu neprodleně uvědomily příslušné orgány hostitelského členského státu o případném odnětí povolení. Příslušné orgány hostitelského členského státu mají učinit vhodná opatření, aby zabránily dotčené úvěrové instituci zahajovat další operace na jeho území a aby ochránily zájmy vkladatelů.

⁵⁴ Např. nařízení č. 428/2009 ve svém čl. 13 odst. 1 stanovuje, že příslušné orgány členských států mohou v souladu s tímto nařízením zamítnout udělení vývozního povolení a mohou zrušit, pozastavit, změnit nebo odvolat vývozní povolení, které již udělily. V případě, že zamítnou, zruší, pozastaví, podstatně omezí nebo odvolají vývozní povolení nebo pokud stanoví, že zamýšlený vývoz nebude povolen, oznámí to příslušným orgánům ostatních členských států a Komisi a sdělí jim nezbytné informace. Pozastavily-li příslušné orgány členského státu platnost vývozního povolení, oznámí na konci doby pozastavení platnosti povolení konečné posouzení členskými státy a Komisi.

⁵⁵ KÖNIG, K. *Op. cit.*, s. 56.

⁵⁶ SYDOW, G. *Op. cit.*, s. 149.

⁵⁷ RUFFERT, M. *Op. cit.*, s. 475–476.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ SYDOW, G. *Op. cit.*, s. 149.

⁶⁰ DE LUCIA, L. *Op. cit.*, s. 34.

⁶¹ Není snad nemístnou odbočkou uvést, že uznáním cizích správních aktů, které jsou v rozporu s dobrými mravy, byla věnována pasáž již v publikaci WEISS, K. *Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte* (Verlag Seesen, Flentje, 1932, s. 60–61). Praktické příklady takových aktů ovšem nebyly uvedeny.

⁶² GERONTAS, A. *Op. cit.*, s. 457.

⁶³ *Ibid.*

s trans-teritoriálním správním aktem, který považuje za nulitní, je namístě, aby si o této skutečnosti učinil vlastní úsudek.⁶⁴

Skutečností je, že v rovině unijního správního prostoru by měla být otázka potenciální nicotnosti trans-teritoriálního správního aktu řešena v souladu se zásadou loajální spolupráce.⁶⁵ V souladu s touto zásadou by se měly vnitrostátní správní orgány při výkonu unijního práva chovat „jako hejno ptáků nebo proud ryb, skupina řízená a provázaná neviditelnými pouty, směřující do společného cíle.“⁶⁶ Vnitrostátní správní orgán, který se ve své činnosti dostane do styku s trans-teritoriálním správním aktem, jehož vlastnosti vyhodnotí jako potenciální důvody nulity, by se měl v souladu se zásadou loajální spolupráce obrátit na exekutivu státu, který takový akt vydal, s podnětem k jeho přezkoumání z hlediska nulity.

3 KVALIFIKAČNÍ PROBLÉM

Přiznání trans-teritoriálních účinků úředním aktům implikuje otázku, podle jakých teoretických kritérií bude charakter tohoto jednání posuzován.⁶⁷ Skutečností totiž zůstává, že jednání, které by dle jeho povahy právní nauka státu původu klasifikovala jako „správní akt“, může být ve státě, ve kterém nabývá účinků, považováno za odlišnou formu jednání.⁶⁸ To platí i naopak. S výše nastíněným kvalifikačním problémem se přitom musela vypořádat již klasická nauka mezinárodního správního práva ve vztahu k problematice uznávání cizích aktů. Problém ovšem nabývá na důležitosti v případech, kdy unijní předpisy přiznávají správním orgánům hostitelského členského státu pravomoc podrobit cizí úřední akty přezkumu.⁶⁹

V úvahu přitom přicházejí tři možné způsoby kvalifikace cizích úředních aktů: 1) dle kritérií cizího veřejného práva, na základě kterého byl úřední akt vydán (*lex causae*), 2) dle kritérií právního řádu hostitelského státu, na jehož území došlo k nabytí trans-teritoriálních účinků (*lex fori*), 3) dle autonomních kritérií, reflektujících tento úřední akt jako formu činnosti *sui generis*.

3.1 *Lex causae*

Prvním z možných přístupů je posuzování cizích úředních aktů v přeshraničních správních vztazích podle kritérií vnitrostátního veřejného práva domovského státu (státu, který konkrétní formu činnosti realizoval). Tento přístup reflektuje skutečnost, že tato forma správní činnosti byla vydána v souladu s konkrétním právním řádem na základě zmocnění příslušného správního orgánu. Slabinou tohoto přístupu je absence kompatibility forem správní činnosti v jednotlivých členských státech a z toho plynoucí praktické obtíže v rámci případného přezkumu. Takový přístup by byl navíc bezpochyby v rozporu s účelem institutu trans-teritoriálního správního aktu.

3.2 *Lex fori*

Druhý z možných přístupů je posuzování těchto úředních aktů primárně podle kritérií veřejného práva státu, na jehož území nabývají tyto činnosti trans-teritoriálních účinků (hostitelského státu). V rámci tohoto přístupu by bylo zapotřebí posuzovat dle kritérií tuzemského práva úřední akty cizích států, která vyvolávají právní účinky na našem území, a naopak dle kritérií cizího práva akty tuzemského správního orgánu, které vyvolávají účinky v cizině. To by ovšem mělo za následek rozdílnou klasifikaci této formy jednání dle různých kritérií, resp. (v případech, kdy aplikovatelný právní řád odpovídající kategorii nezná) jeho potenciální nemožnost. Následkem by byla nutnost posuzovat trans-teritoriální účinky těchto forem činností ve vazbě na vlastnosti správních aktů dle různých nauk

⁶⁴ REINACHER, K. *Op. cit.*, s. 98.

⁶⁵ DE LUCIA, L. *Op. cit.*, s. 34.

⁶⁶ TEMPLE LANG, J. General Report: The Duties of Cooperation of National Authorities and Courts and the Community Institutions under Article 10 EC Treaty, in: *XIX. F.I.D.E. Congress I*, 2000, s. 383.

⁶⁷ GERONTAS, A. *Op. cit.*, s. 426–428.

⁶⁸ Otázka, jakým způsobem se staví obecná vnitrostátní právní úprava k existenci a právní povaze cizích správních činností se stala předmětem zájmu administrativistické sekce XIX. kongresu mezinárodní akademie srovnávacího práva. Závěrečná zpráva sekce přitom konstatuje, že tuto problematiku řeší výslovně toliko maďarský správní řád, který se ve svých čl. 136 až 138 věnuje otázce cizích správních aktů. Srov. AA.VV. *General Report related to the „Recognition of foreign administrative acts“*, XIX. Congress of the International Academy of Comparative Law, Vienna, 2014, bod 4.1.

⁶⁹ Takovou specifickou pravomoc zakotvuje (ve vazbě na čl. 45 odst. 9 směrnice 2011/61/EU) § 574 zákona č. 240/2013 Sb. Ustanovení míří primárně na aplikaci zásady loajální spolupráce, když stanovuje, že „má-li Česká národní banka důvodné podezření, že orgán dohledu jiného členského státu udělil zahraniční osobě se sídlem ve státě, který není členským státem, povolení k činnosti na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady upravující správce alternativních investičních fondů v rozporu s požadavky práva Evropské unie, upozorní na tuto skutečnost tento orgán dohledu jiného členského státu.“ Pro případ, že opatření přijatá ve vztahu k zahraniční osobě orgánem dohledu domovského státu nevedla k nápravě nebo nebyla-li přijata v přiměřené lhůtě, zakotvuje citovaná norma pravomoc tuzemského správního orgánu „uložit opatření k nápravě podle tohoto zákona nebo jiné opatření podle § 539 písm. h) k ochraně zájmů investorů v České republice nebo k zajištění řádného fungování finančního trhu v České republice.“ Uvedené ustanovení tedy výslovně zakládá pravomoc tuzemského správního orgánu podrobit cizí trans-teritoriální správní akt přezkumu, co se týče jeho zákonnosti, a následně tento akt změnit („omezit rozsah povolení nebo určit podmínky pro výkon jednotlivých činností“ ve smyslu § 539 písm. h) zákona č. 240/2013 Sb.). Lze dovozovat, že na případné rozhodování ve věci budou subsidiárně aplikovatelná ustanovení o přezkumném řízení, přičemž předmětem přezkumu bude trans-teritoriální správní akt vydaný cizím státem.

správního práva. I takový přístup by byl navíc bezpochyby v rozporu s účelem institutu trans-teritoriálního správního aktu.

3.3 Autonomní pojetí

Zatímco ve vztahu k cizím úředním aktům, nabývajícím účinky na základě formálního uznání per recognitionem nauka⁷⁰ aplikovala lex fori, existující zahraniční odborná literatura se přiklání k názoru,⁷¹ že trans-teritoriální správní akty mající svůj právní základ v předpisech unijního práva mají charakter správního jednání sui generis a představují specifickou formu správní činnosti existující ve vnitrostátních právních řádech paralelně s jinými formami. Podle Matthiase Rufferta se v případě trans-teritoriálních správních aktů jedná o „nadstátně podmíněný institut“ (überstaatlich bedingtes Rechtsinstitut).⁷²

Lze vycházet z toho, že diferenčním kritériem odlišujícím trans-teritoriální správní akty od správních aktů ryze intra-teritoriálních (zakládajících práva a povinnosti v rovině veřejného práva toliko s relevancí pro území státu) jsou právě jejich trans-teritoriální účinky plynoucí z norem unijního práva. „Jedná se o formy správního jednání v rovině unijního (mezinárodního) práva vzájemné správní spolupráce.“⁷³ Současně je skutečností, že trans-teritoriální správní akt zůstává i nadále aktem ve smyslu vnitrostátní právní úpravy a za absence odchýlné úpravy je současně podřízen režimu přezkumu v rámci řádných, mimořádných, resp. dozorčích prostředků dle korespondujících procesních předpisů daného státu. V rovině mezinárodního práva se jedná o činnost iure imperii, která požívá ve vztahu k jiným suverénním státům jurisdikční imunity. Prolomení této zásady by mělo za následek destrukci autonomního pojetí, protože v případě přezkumu, rušení, nebo změny, by vnitrostátní správní orgán musel (za absence korespondující unifikované právní úpravy) volit mezi lex fori a lex causae.

Zdá se tedy, že fenoménu trans-teritoriálních správních aktů by nejvíce konvenovalo autonomní pojetí. Toto konstatování ovšem naráží na své limity za situace, kdy předpisy unijního práva sice těmto aktům přiznávají přeshraniční účinky, ovšem současně nestanovují unifikovaný právní rámec pro procesní postupy vnitrostátních právních orgánů v relaci k trans-teritoriálním správním aktům cizí moci. Lze tedy konstatovat, že za absence odchýlné explicitní právní úpravy vnitrostátnímu správnímu orgánu v souladu se zásadou legality nezbytvá, než ve styku s cizím trans-teritoriálním správním aktem aplikovat lex fori.

ZÁVER

Veřejná správa stojí na rozcestí administrativního pluralismu. Skutečnost, že předpisy unijního práva přiznávají úředním aktům jednotlivých členských států trans-teritoriální účinky, implikuje, že veřejná správa stojí před řadou nových, doposud neřešených otázek. Tyto otázky jsou v zásadě reflexí absence harmonizace hmotně- a procesně právních institutů správního práva jednotlivých států. Trans-teritoriální účinky mají za následek nejenom vznik oprávnění adresátů těchto správních jednání na území jiných států, ale také potenciální kolize s cizím právním řádem a následnou potřebu jeho řešení. Tyto kolize se staly předmětem odborné diskuse jak ve vztahu k problematice ochrany veřejného zájmu na území těch států, ve kterém trans-teritoriální správní akty vyvolávají své účinky, tak i ve vztahu k ochraně práv subjektů, které mohou být na území těchto států účinky trans-teritoriálních správních aktů dotčeny. Základní zásady při řešení těchto situací lze na tomto místě shrnout následovně:

1) Zásada vázanosti trans-teritoriálního správního aktu na právní řád domovského státu implikuje, že je to výlučně tento právní řád, který rozhoduje o formě, obsahu, náležitostech a potenciálních vadách těchto aktů. Samotná otázka, jestli trans-teritoriální správní akt vznikl nebo jestli se jedná o nulitní akt nevyvolávající právní účinky, musí být posuzována výlučně z perspektivy právního řádu domovského státu. Vydání trans-teritoriálního správního aktu a nabytí jeho účinků v rovině veřejného práva domovského státu má za následek presumpci správnosti i ve vztahu ke správním orgánům jiných členských států. A vice versa, pokud trans-teritoriální správní akt v rovině veřejného práva domovského státu nevznikne (případy nulity), ke vzniku účinků nedochází.

2) Výše uvedené má za následek, že s výhradou explicitně přiznaných pravomocí správních orgánů hostitelských států jsou to výlučně správní orgány domovského státu, které disponují pravomocí podrobit trans-teritoriální správní akty přezkumu z hlediska jejich případné nezákonnosti, resp. z hlediska jiných vad a pravomocí zrušit je nebo je změnit v režimu řádných, mimořádných, resp. dozorčích prostředků. Správní orgány jiných států takovou pravomocí za absence explicitní právní úpravy nedisponují. Případná rozhodnutí správních orgánů ve věci zrušení nebo změny trans-teritoriálních správních aktů, vč. případných rozhodnutí upravujících jejich vykonatelnost nebo jiné právní účinky, mají trans-teritoriální účinky.

3) Účinky, které trans-teritoriální správní akty implikují vůči správním orgánům hostitelských států, mají za následek řadu potenciálních interakcí exekutivy domovského státu se správními orgány hostitelských. V unijním

⁷⁰ KÖNIG, K. *Op. cit.*, s. 35.

⁷¹ GERONTAS, A. *Op. cit.*, s. 433–434, RUFFERT, M. *Op. cit.*, s. 453–454.

⁷² RUFFERT, M. *Op. cit.*, s. 453–454.

⁷³ ERICHSEN, H., EHLERS, D. (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*, De Gruyter, Berlin, 2010, s. 629–630.

správním prostoru mají být tyto interakce řešeny v souladu se zásadou loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii), která implikuje požadavek vzájemné spolupráce mezi vnitrostátními správními orgány jednotlivých členských států. Uvedená zásada implikuje požadavek vzájemné důvěry (minimálně v těch oblastech, které jsou předmětem unijní harmonizace), povinnost členských států zajistit bezvadnost těch rozhodnutí, které mohou vyvolávat účinky ve vztahu k třetím státům, a povinnost správních orgánů jednotlivých členských států aktivně spolupracovat se správními orgány jiných členských států v oblastech jejich pravomoci. Důsledná aplikace zásady loajální spolupráce má za následek vzájemné propojení exekutiv jednotlivých členských států a vytváření sítí vzájemně formalizované nebo neformální spolupráce mezi jednotlivými vnitrostátními správními orgány. V případě interakce správního orgánu s cizím trans-teritoriálním správním aktem představuje zásada loajální spolupráce limity a základní vodítko administrativního postupu.

Použitá literatura:

- AA.VV. General Report related to the „Recognition of foreign administrative acts“, XIX. Congress of the International Academy of Comparative Law, Vienna, 2014.
- ARMSTRONG, K. Mutual Recognition, in: BARNARD, C., SCOTT, J. (eds.) *The Law of the Single European Market*, Hart Publishing, Oxford, 2002, s. 225–268, ISBN 978-1-8473-1684-4.
- DANWITZ, T. Systemgedanken eines Rechts der Verwaltungskooperation, in: SCHMIDT-AßMANN, E., HOFFMANN-RIEM, W. (eds.) *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos Verlag, Baden Baden, 1999, s. 187–196, ISBN 3-7890-5951-x.
- DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures, in: RODRÍGUEZ-ARANA MUNOZ, J. (ed.) *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer Verlag, New York, 2016, s. 219–242, ISBN 978-3-3191-8973-4.
- DE LUCIA, L. Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts, *Review of European Administrative Law*, 2012, č. 2, s. 17-45, ISSN 1874-7981.
- ERICHSEN, H., EHLERS, D. (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin: De Gruyter, 2010, ISBN 978-3-11-036835-2.
- FRANKENSTEIN, E. *Internationales Privatrecht (Grenzrecht)*, 1. Bd., Dr. Walther Rothschild, Berlin – Grunewald, 1926.
- GAUTIER, M. Acte administratif transnational et droit communautaire, in: AUBY, J., DUTHEIL DE LA ROCHERE, J. (eds.) *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007, s. 1069–1097, ISBN 978-2-8027-2458-2.
- SCHLAG, M. Grenzüberschreitende Verwaltungsbefugnisse im EG-Binnenmarkt. Eine Untersuchung zur Zulässigkeit und zu den rechtlichen Grenzen einer mitgliedstaatsübergreifenden Verwaltungstätigkeit anhand des Bankenaufsichtsrechts, Nomos Verlag, Baden Baden, 1998, ISBN 978-3-7890-5230-9.
- HOFMANN, H. Dealing with Trans-Territorial Executive Rule Making, *Missouri Law Review*, 2013, s. 423–442, ISSN 0026-6604.
- JARCK, C. Abänderung und Aufhebung ausländischer Staatshoheitsakte im internationalen Rechtsverkehr, Dissertation, Göttingen, 1954.
- KMENT, M. Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln: Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts, Mohr Siebeck, Tübingen, 2010, ISBN 978-3-16-150320-7.
- KÖNIG, K. Die Anerkennung der ausländischen Verwaltungsakten, Verlag C. Heymann, Köln, 1965.
- LINKE, C. *Europäisches Internationales Verwaltungsrecht*, Verlag Peter Lang, Berlin, 2001, ISBN 978-3-63-138536-4.
- MAGERSTEIN, W. Hoheitsakte fremder Staaten und ordre public, *Juristische Blätter*, 1954.
- MENG, W. Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts, in: BERNHARDT, R. (ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, North-Holland, Amsterdam, 2003, s. 348–362, ISBN 978-0-72-04013-18.
- NEßLER, V. *Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht*, Verlag Köster, Berlin, 1994, ISBN 978-39-299-3770-1.
- NEUMEYER, K. *Internationales Verwaltungsrecht: Allgemeiner Teil*, Bd. IV, Verlag J. Schweitzer (A. Sellier), München, 1936.
- OHLER, C. *Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, ISBN 978-3-16-148647-0.
- PELLEGRINO, P. Réflexions autour du principe du pays d'origine, *Revue trimestrielle de droit de l'Union européenne*, 2010, s. 555–558, ISSN 1624-365X.
- REINACHER, K. Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie, *Juristische Reihe Tenea*, Berlin, 2005, ISBN 978-3-8650-4125-8.
- RUFFERT, M. *Der Transnationale Verwaltungsakt*, Die Verwaltung, 2001, s., ISSN 0042-4498.

SCHLAG, M. Grenzüberschreitende Verwaltungsbefugnisse im EG-Binnenmarkt. Eine Untersuchung zur Zulässigkeit und zu den rechtlichen Grenzen einer mitgliedstaatsübergreifenden Verwaltungstätigkeit anhand des Bankenaufsichtsrechts, Nomos Verlag, Baden Baden, 1998, ISBN 978-3-7890-5230-9.

SYDOW, G. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, ISBN 978-3-16-148553-4.

TEMPLE LANG, J. General Report: The Duties of Cooperation of National Authorities and Courts and the Community Institutions under Article 10 EC Treaty, in: XIX. F.I.D.E. Congress I, 2000.

WEISS, K. Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte, Verlag Seesen, Flentje, 1932.

WENANDER, H. Recognition of Foreign Administrative Decisions, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2011, s. 755–785, ISSN 0044-2348.

WINKELMÜLLER, M. Verwaltungskooperation bei der Wirtschaftsaufsicht im EG – Binnenmarkt, C.H. Beck, München, 2002, ISBN 978-3-406-49278-5.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Katedra správního práva a správní vědy

Nám. Curieových 7

116 40 Praha 1 – Staré město

Česká republika

jakub.handrlica@prf.cuni.cz

PRÁVNE ÚČINKY RIADNYCH OPRAVNÝCH PROSTRIEDKOV NA ROZHODNUTIE O SPRÁVNOM DELIKTE

Matej Horvat

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Anotácia: Príspevok sa zaoberá právnymi účinkami opravných prostriedkov na rozhodnutie vydané v správnom konaní, pričom sa zameriava len na analýzu účinkov týchto opravných prostriedkov na rozhodnutia, ktoré boli vydané v konaní o správnom delikte. Právnymi účinkami opravných prostriedkov na rozhodnutie sú účinok suspenzívny (odkladný) a účinok devolutívny. Autor sa v príspevku venuje výnimkám z týchto právnych účinkov, ktoré vyplývajú zo súčasnej právnej úpravy a analyzuje ich opodstatnenie. Cieľom je dospieť k záveru, či výnimky zo suspenzívneho alebo devolutívneho účinku sú vhodné, alebo by sa ich mal zákonodarca vyvarovať.

Kľúčové slová: správny delikt, rozhodnutie o správnom delikte, opravný prostriedok, riadny opravný prostriedok, odvolanie, rozklad, devolutívny účinok, suspenzívny účinok

Annotation: The paper deals with the legal effects of appeal in the administrative procedure, focusing solely on the analysis of the effects of the appeal on the decisions made in the procedure on administrative offense. The legal effects of appeal are suspensive effect and devolutive effect. The paper focuses on the exceptions from these legal effects stipulated in the legislation and analyses their justification. The aim is to conclude whether exceptions to suspensive and devolutive effect are appropriate or should be avoided by the legislator.

Key words: administrative offense, decision on administrative offense, remedy, appeal, remonstrance, devolutive effect, suspensive effect

ÚVOD

Osobnosť pani profesorky Tóthovej netreba nikomu nijak zvlášť predstavovať. Jej osoba je veľkými nezmazateľnými písmenami spojená s Právnickou fakultou Univerzity Komenského v Bratislave, na ktorej pôde pôsobila a neustále pôsobí. Možno taktiež povedať, že ide o jednu z najvýznamnejších osobností právnej teórie a známu popularizátorku práva, osobitne práva verejnej správy v našom prostredí. Jej mnohopočetné aktivity sa prejavili aj v tom, že ide nesporne o jednu z najznámejších právničiek aj mimo právneho prostredia.

Rovnako aj dnes môžeme vidieť, že počas dňa konania medzinárodnej konferencie usporiadanej na počesť diela pani profesorky Tóthovej, sú tu prítomní nielen predstavitelia právnej teórie, ale aj právnej aplikačnej praxe.

Je len veľmi ťažké vybrať tému z oblasti správneho práva, ktorej by sa pani profesorka vo svojej kariére nevenovala, či už by išlo o tému z oblasti práva hmotného alebo procesného, či dokonca aj práva životného prostredia. V každom prípade si môžeme povšimnúť, že v ostatných rokoch sa venuje predovšetkým otázkam spojených s nečinnosťou verejnej správy,¹ vyvodzovania zodpovednosti za nečinnosť verejnej správy,² právnoteoretickému vymedzeniu pojmu správny orgán a orgán verejnej správy,³ či rôznym systémovým súvislostiam a hraničným otázkam medzi viacerými právnymi odvetviami.⁴ Z daného dôvodu je pre mňa o to väčšia výzva vybrať si tému, ktorá by zaujala a priniesla nový pohľad na skúmané právne inštitúty.

Na spracovanie som si vybral tému, ktorá spadá práve pod oblasť základných systémových princípov, ktoré sa vzťahujú na procesnú časť správneho práva. Venovať sa budem právnym účinkom riadnych opravných prostriedkov na rozhodnutie vydané v správnom konaní, a to prostredníctvom analýzy výnimiek zo všeobecne prijímaných účinkov, ktoré sú spojené s riadnym opravným prostriedkom – so suspenzívnym účinkom, ako aj s devolutívnym účinkom.

Na záver tohto úvodu by som chcel vyjadriť s najhlbšou pokorou poďakovanie pani profesorky, ktorá ma v mnohom neustále inšpiruje a podnecuje k ďalšiemu hlbšiemu systematicko-kritickému skúmaniu princípov a právnych inštitútov toho najkrajšieho právneho odvetvia – správneho práva. Chcem vyjadriť skromnú nádej

¹ TÓTHOVÁ, K. In VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné, všeobecná časť, s. 351-381.

² TÓTHOVÁ, K. In Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike, s. 150-162.

³ TÓTHOVÁ, K. Niekoľko úvah k pojmom správny orgán, orgán štátnej správy a orgán verejnej správy. In Pocta profesorovi Slovinskému, s. 93-106; TÓTHOVÁ, K. Sú správne orgány samostatným druhom orgánov verejnej správy? In MASLEN, M. (ed.) Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty, s. 327-333.

⁴ Napríklad TÓTHOVÁ, K. Niekoľko poznámok k terminologickej presnosti v našom práve, In Justičná revue, roč. 68, č. 10 (2016), s. 1075-1079.

(keďže viem, že pani profesorka si veľmi pozorne prečíta každý jeden príspevok v tomto zborníku), že tento môj príspevok splní svoj účel a vyvolá ďalšiu diskusiu.

1 ROZHODNUTIE V SPRÁVNOM KONANÍ O SPRÁVNOM DELIKTE

Rozhodnutie v správnom konaní predstavuje jeho zavŕšenie a celkový zmysel. Rozhodnutím vo veci sa formuluje záverečné stanovisko správneho orgánu na predmet konania. Z právnoteoretického hľadiska sa rozhodnutia považujú za individuálne správne akty.⁵ Individuálnym správnym aktom je správnym aktom určeným na zámerné použitie (aplikáciu) právnej normy na konkrétny prípad, obsahom ktorého je založenie, zmena, zrušenie alebo autoritatívne potvrdenie (deklarovanie) konkrétnych oprávnení alebo povinností určitých subjektov. Hovoríme, že je aplikačným právnym aktom.⁶

V legislatívnej praxi sú individuálne správne akty pomenúvané viacerými spôsobmi. Zrejme najčastejšie sa možno stretnúť s pojmom rozhodnutie, pričom nasleduje bližšie určenie, o čom je dané rozhodnutie. Napríklad rozhodnutie o priestupku,⁷ rozhodnutie o vypratání stavby,⁸ rozhodnutie o vyvlastnení,⁹ rozhodnutie o zrušení patentu.¹⁰ V iných prípadoch zákon priamo nepomenúva individuálny správny akt pojmom rozhodnutie, ale využíva iný pojem. Napríklad stavebné povolenie,¹¹ rozkaz,¹² či licencia.¹³ Pre úplnosť si dovoľím uviesť, že všetky tie individuálne správne akty sú vydávané v rámci správneho konania a sú danými právnymi predpismi považované za rozhodnutia, ktorými sa zakladajú, menia, zrušujú alebo deklarujú práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa ich priamo dotýkajú. Preto sú tieto akty preskúmateľné v správnom súdnictve podľa Správneho súdneho poriadku a podliehajú pojmu rozhodnutie, ktoré tento právny predpis vymedzuje v § 3 ods. 1 písm. b).¹⁴

Právna teória rozoznáva viacero možných členení rozhodnutí. Profesorka K. Tóthová napríklad uvádza až 13 rôznych klasifikácií,¹⁵ pričom za najdôležitejšie považuje členenie vo vzťahu k administratívno-právnym vzťahom, kde sa členia na konštitutívne a deklaratórne.¹⁶ Niektoré rozhodnutia pritom môžu mať aj zmiešaný (hybridný) charakter.¹⁷ Ich príkladom je rozhodnutie o správnom delikte. Toto rozhodnutie na jednej strane deklaruje (autoritatívne potvrdzuje), že spáchaný skutok bol správnym deliktom a bol spáchaný obvinenou osobou a z daného dôvodu zároveň konštituuje tejto osobe novú povinnosť, a to povinnosť strpieť uloženú sankciu, najčastejšie pokutu.

V teórii sa uvádza, že rozhodnutie o priestupku (ale platí to v všeobecnosti k rozhodnutiu o akomkoľvek správnom delikte) sa skladá z kompetenčných, obsahových, formálnych a procedurálnych náležitostí.¹⁸ Zrejme najvýznamnejšou náležitosťou rozhodnutia o správnom delikte je jedna z obsahových náležitostí – výrok.

Vzhľadom na skutočnosť, že v správnom trestaní treba obzvlášť trvať na zachovaní princípu rei iudicatae, tak na výrok rozhodnutia o správnom delikte sa vzťahujú osobitné kritériá, ktoré majú zamedziť dvojitému sankcionovaniu (ne bis in idem). Zákony v tejto oblasti by preto mali obsahovať vymedzenie všetkých kritérií, ktoré musí výrok rozhodnutia o správnom delikte splniť. Tieto špeciálne kritériá sú vymedzené vo vzťahu k priestupkom tak, že výrok rozhodnutia o priestupku musí obsahovať popis skutku, vyslovenie viny, či druh a výšku sankcie.¹⁹

Právna úprava vo vzťahu k iným správnym deliktom než priestupkom už takáto pregnantná nie je. Aj pod vplyvom súdnej judikatúry sa usudzuje, že aj výrok rozhodnutia o vine za iný správny delikt musí obsahovať tieto špecifické kritériá, aby bol skutok, páchatel a sankcia jednoznačne identifikovateľné.²⁰ Judikatúra k tomu totiž uvádza: Z citovaného ustanovenia Správneho poriadku (§ 47 ods. 3 Správneho poriadku – pozn. autora) explicitne nevyplýva, že by výrok rozhodnutia o správnom delikte musel obsahovať vecné, časové a miestne určenie konania, z ktorého správny delikt vyplýva. Na druhej strane je však nespochybniteľné, že iba výroková časť správneho

⁵ Napríklad VAČOK, J. In VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné, všeobecná časť, s. 199.

⁶ TÓTHOVÁ, K. a kol. Základy správneho práva hmotného, s. 112.

⁷ § 77 zákona o priestupkoch.

⁸ § 96 Stavebného zákona.

⁹ § 13 zákona o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim.

¹⁰ § 46 patentového zákona.

¹¹ § 66 Stavebného zákona.

¹² § 87 zákona o priestupkoch.

¹³ Napríklad rôzne druhy licencií podľa zákona o hazardných hrách

¹⁴ Správny súdny poriadok totiž využíva aj pojem opatrenie, ktorým má na mysli tiež individuálny správny akt ako výsledok správneho konania, avšak len taký, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté. Úplné odpovede na zavedenie tejto dichotómie však, dovoľím si tvrdiť, nedáva ani dôvodová správa k zákonu, ako ani zatiaľ publikované komentáre k § 3 ods. 1 písm. c) SSP – pozri FEČÍK, M. In BARICOVÁ, J. a kol. Správny súdny poriadok, s. 35-37; RUMANA, I. In HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I. Správny súdny poriadok, komentár, s. 38.

¹⁵ Pozri TÓTHOVÁ, K. In GAŠPAR, M. a kol. Československé správne právo, s. 261.

¹⁶ Tamtiež.

¹⁷ Napríklad ZLOCH, P. In ŠKULTÉTY, P. a kol. Správne právo hmotné, všeobecná a osobitná časť, s. 106.

¹⁸ ŠKUREK, M. In FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. a kol. Správny právo trestný, s. 180.

¹⁹ Pozri viac SREBALOVÁ, M. In SREBALOVÁ, M. a kol. Zákon o priestupkoch, komentár, s. 392.

²⁰ Pozri viac HORVAT, M. Administratívno-právna zodpovednosť právnických osôb, s. 212 a nasl.

rozhodnutia je schopná mať dopad na práva a povinnosti účastníkov konania a iba ona môže nadobudnúť právoplatnosť. Bezchybne formulovaný výrok je nezastupiteľnou časťou rozhodnutia; len z nej je možné zistiť, či a aká povinnosť bola uložená, iba porovnaním výroku je možné usúdiť existenciu prekážky veci rozhodnutej, vylúčenie prekážky litispendencie, dvojakého postihu za totožný skutok, je dôležitý pre určenie rozsahu dokazovania ako aj pre zaistenie riadneho práva na obhajobu, len výrok rozhodnutia (a nie odôvodnenie) môže byť vynúiteľný správnu exekúciou.²¹

Z konštantnej judikatúry najvyššieho súdu vyplýva požiadavka, že výrok rozhodnutia o správnom delikte musí obsahovať popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, prípadne i uvedenie iných skutočností, ktoré sú potrebné k tomu, aby skutok nemohol byť zamenený za iný, ako to explicitne vyžaduje právna úprava trestania za trestné činy i za priestupky. Uvedený záver je v prípade iných správnych deliktov možné napriek nedostatku výslovnéj úpravy vyvodiť už z ustanovenia § 47 ods. 2 Správneho poriadku. Takáto miera podrobnosti výroku je nevyhnutná pre celé sankčné konanie, a to najmä z dôvodu vylúčenia prekážky litispendencie, dvojitého postihu pre rovnaký skutok, pre vylúčenie prekážky veci rozhodnutej, pre určenie rozsahu dokazovania, ako aj pre zabezpečenie riadneho práva na obhajobu. Opis skutku, ktorým bola porušená právna povinnosť, len v odôvodnení rozhodnutia, pritom nemôže zhojiť jeho absenciu vo výroku rozhodnutia, pretože iba výroková časť rozhodnutia nadobúda právoplatnosť a môže zasiahnuť do práv a povinností účastníkov konania.²²

Možno preto uzatvoriť, že rozhodnutie o správnom delikte si vyžaduje osobitnú zručnosť a prístup správneho orgánu k jeho formulovaniu. Právo na spravodlivý proces vo veciach správneho trestania je totiž mimoriadne sledované a konfrontované so súdnou praxou. Jedinec, ktorý bol uznaný za vinného zo spáchania správneho deliktu musí byť uzrozumený s tým, čo sa mu kládlo za vinu a aký právny dôsledok z toho pre neho plynie. Len jednoznačne formulovaný výrok napomáha právnej istote. Inak formulovaný výrok rozhodnutia o správnom delikte nemožno považovať za uspokojivý a je preto na mieste uvažovať o využití opravných prostriedkov, aby takéto rozhodnutie bolo zmenené alebo zrušené z dôvodu absencie náležitostí, ktoré sa neho kladú.

2 VYMEDZENIE POJMOV (RIADNY) OPRAVÝ PROSTRIEDOK, SUSPENZÍVNY ÚČINOK A DEVOLUTÍVNY ÚČINOK

Pojem opravný prostriedok predstavuje kľúčový pojem, pokiaľ ide o ochranu zákonnosti v správnom konaní. V právnej vede sa používa v dvoch významoch. V prvom prípade ide o kvalifikovaný prejav vôle, ktorým sa účastník konania domáha preskúmania rozhodnutia vydaného v konaní. Preskúmava sa zákonnosť a prípadne aj vecná správnosť rozhodnutia a konania, ktoré mu predchádzalo. V druhom prípade sa pojem opravný prostriedok používa aj na označenie takých procesných inštitútov správneho konania, ktoré nemajú charakter prejavu vôle účastníka konania. Takýmto inštitútom je preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania. Ani v prípade obnovy konania nemožno hovoriť, že by bola opravným prostriedkom v tom užšom ponímaní.²³

Súčasná právna úprava správneho trestania v osobitných právnych predpisoch neustanovuje iné riadne opravné prostriedky a ani mimoriadne opravné prostriedky, ktoré by boli odlišné od Správneho poriadku.²⁴ Z daného dôvodu riadnymi opravnými prostriedkami sú odvolanie a rozklad a mimoriadnymi opravnými prostriedkami obnova konania a prieskum rozhodnutia mimo odvolacieho konania.

Bližšie sa budem venovať len riadnym opravným prostriedkom a niektorým osobitostiam, na ktoré možno naraziť v právnej úprave de lege lata a ktoré odlišne upravujú tú-ktorú vlastnosť, ktorá je spojená s ich uplatnením podľa všeobecného predpisu. Ako bolo spomenuté, tak riadnym opravným prostriedkom je odvolanie a rozklad. Právna teória hovorí, že za riadny opravný prostriedok treba považovať taký, ktorý súčasne napĺňa tieto právne vlastnosti:

- a) je ho oprávnený podať výlučne účastník konania,²⁵
- b) účastník konania ho môže podať výlučne proti neprávoplatnému rozhodnutiu,
- c) právnym dôsledkom včas a riadne podaného riadneho opravného prostriedku je právny nárok, aby príslušný správny orgán preskúmal neprávoplatné rozhodnutie.²⁶

²¹ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sžp 5/2008 z 23. júla 2009; pozri aj tam uvedené ďalšie rozhodnutia tohto súdu.

²² Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Szd/1/2013 z 11. júna 2013; pozri aj tam uvedené ďalšie rozhodnutia tohto súdu.

²³ ŠKROBÁK, J. Preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní, s. 13.

²⁴ To platí, pokiaľ sa rozprávame o klasickom neskrátenom správnom konaní. V prípade skráteneho správneho konania upravujú osobitné predpisy právny inštitút odporu, ktorý sa podáva voči rozkazu. Pozri napríklad § 107d ods. 2 zákona č. 725/2004 Z. z. o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách, § 139d ods. 4 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke, § 31 zákona č. 474/2013 Z. z. výbere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií, § 13 ods. 2 zákona č. 488/2013 Z. z. o diaľničnej značke.

²⁵ S prezentovaným názorom S. Košičiarovej sa stotožňujem. Nesystémovo tu preto pôsobí § 24 ods. 11 zákona o prokuratúre, podľa ktorého proti rozhodnutiu o proteste sa môžu prokurátor a účastníci konania odvolať alebo podať rozklad, ak v odseku 12 nie je ustanovené inak.

²⁶ KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné, všeobecná časť, s. 71.

V súvislosti s uplatnením riadneho opravného prostriedku sa v právnej teórii bližšie rozpracúvajú právne dôsledky spojené s využitím riadneho opravného prostriedku. Ide o uplatnenie devolutívneho účinku a suspenzívneho účinku. Podstatou devolutívneho účinku je, že o podanom opravnom prostriedku nebude rozhodovať ten istý orgán,²⁷ ale jemu najbližšie vyššie nadriadený správny orgán, inými slovami druhostupňový správny orgán. Význam suspenzívneho účinku súvisí s odložením vykonateľnosti rozhodnutia, a to až do okamihu, kým o ňom nerozhodne druhostupňový orgán.²⁸

2.1 Výnimky z devolutívneho účinku

Devolutívny účinok v zásade predstavuje zmenu v rámci hierarchickej organizačnej štruktúry verejnej správy. O riadnom opravnom prostriedku preto bude rozhodovať priamo nadriadený orgán. Z daného pravidla môžu existovať tri výnimky, a to keď o riadnom opravnom prostriedku rozhodne

- a) ten istý orgán,
- b) diagonálne nadriadený orgán,
- c) iný orgán určený zákonom.

Z minulosti známa výnimka, keď o riadnom opravnom prostriedku rozhodovali správne súdy, už dnes do úvahy neprichádza.

Situácie, keď o riadnom opravnom prostriedku rozhodne ten istý orgán, sú relatívne bežné. Vždy sa tak deje vtedy, keď v prvom stupni rozhoduje ústredný orgán štátnej správy a prieskumné konanie je iniciované na základe rozkladu. Tu ide o presun rozhodovacej právomoci na horizontálnej a nie vertikálnej úrovni, a preto dochádza k zmene nie vo vecnej príslušnosti, ale vo funkčnej príslušnosti. V prípade rozkladu by malo ísť o veľmi výnimočné situácie, pretože úlohy ústredných orgánov štátnej správy spočívajú predovšetkým v koncepcnej, koordinačnej, riadiacej, či dozornej činnosti, aj keď legislatívna prax je iná.²⁹ Myslím si, že individuálna rozhodovacia činnosť ústredných orgánov štátnej správy by mala mať viac doplnkový a práve dozorný charakter. Objektivita v rozhodovacom procese o rozklade sa zabezpečuje prejednaním veci najprv v rámci osobitnej komisie zriadenej vedúcim ústredného orgánu (tzv. rozkladová komisia) a až následne vydaním rozhodnutia vedúcim tohto orgánu.

Druhú situáciu predstavuje § 4 ods. 2 písm. b) zákona č. 180/2013 Z. z. o miestnej štátnej práve, podľa ktorého, ak v prvom stupni rozhoduje len okresný úrad v sídle kraja, vykonáva v druhom stupni štátnu správu okresný úrad v sídle kraja, ak tak ustanovuje osobitný zákon. Konkrétnym príkladom je zákon č. 474/2013 Z. z. o výbere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií, ktorý v § 28 ods. 11 vymedzuje, že o odvolaní proti rozhodnutiu okresného úradu v sídle kraja o správnom delikte podľa odseku 1 tohto paragrafu³⁰ vydanému v prvom stupni, rozhoduje osobitný organizačný útvar okresného úradu v sídle kraja. Týmto ustanovením nadväzuje osobitná právna úprava na všeobecnú, keď aj zákon o miestnej štátnej správe vyžaduje, aby v týchto situáciách boli na okresných úradoch zriadené osobitné organizačné útvary, ktoré rozhodujú o podaných riadnych opravných prostriedkoch.³¹

Hoci sa zákonodarca snažil zmierniť odstránenie devolutívneho účinku tým, že o podanom opravnom prostriedku rozhoduje iný organizačný útvar, ale stále toho istého orgánu,³² tak sa dá konštatovať, že ostal kdesi na polceste. V prípade rozkladu je totiž objektivita zabezpečená tým, že podľa uznesenia vlády SR nadpolovičná väčšina členov rozkladovej komisie nesmie byť zamestnancom daného ústredného orgánu.³³ V prípade okresných úradov ide naďalej o zamestnancov jedného úradu, kde o objektivite rozhodovania preto možno mať pochybnosti. Odbúranie inštančného postupu tu podľa môjho názoru nie je na mieste. Ak by sme sa ho rozhodli obmedziť, tak ponechávam na zváženie, či by nebolo vhodné skôr nepripustiť opravný prostriedok a ponechať ďalšie konanie na prípadnom súdnom prieskume.³⁴

²⁷ S výnimkou uplatnenia autoremedúry podľa § 57 ods. 1 Správneho poriadku.

²⁸ Výnimkou sú rozhodnutia, kde bol odkladný účinok vylúčený rozhodnutím správneho orgánu podľa § 55 ods. 2 Správneho poriadku.

²⁹ Zakotvenie ministerstva ako prvostupňového orgánu možno nájsť napríklad v týchto zákonoch: zákon č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrom spravodajstve (tlačový zákon), zákon č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy, zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách, zákon č. 219/2014 Z. z. o sociálnej práci a o podmienkach na výkon niektorých odborných činností v oblasti sociálnych vecí a rodiny, atď.

³⁰ Ide o správne delikty týkajúce sa výberu mýta. Príklad skutkovej podstaty: Správneho deliktu na úseku výberu mýta sa dopustí prevádzkovateľ vozidla (môže ním byť tak fyzická osoba, ako aj právnická osoba), ktorý: a) užíva vymedzené úseky ciest vozidlom bez úhrady mýta, b) nezádá do palubnej jednotky správny počet náprav vozidla tak, aby zodpovedal skutočnému stavu vozidla a vznikne tým nedoplatok mýta.

³¹ § 4 ods. 4 zákona o miestnej štátnej správe.

³² Čiže aj v tomto prípade ide o presun vo funkčnej príslušnosti, ako je to v prípade rozkladu.

³³ K analýze rozkladu pozri HORVAT, M. In ZDRAŽILOVÁ, P., KLIKOVÁ, A. (eds.) Kolegiálny orgány ve veřejné správě, s. 44 a nasl., ako aj ŠKROBÁK, J. Preskúmanie nepravoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní, s. 171 a nasl.

³⁴ Samozrejme v takom prípade zamedzíme možnej náprave už v rámci systému verejnej správy, čo je nepochybne rýchlejšie, jednoduchšie a nepochybne aj menej administratívne náročné. Vylúčenie možnosti podať odvolanie je na druhej strane zakotvené napríklad v § 31 ods. 9 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach a § 19 ods. 14 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Pre zaujímavosť uvediem, že v oboch prípadoch ide o zákony z oblasti právnej úpravy súvisiacej s voľbami.

Pod diagonálne určeným orgánom, ktorý rozhoduje o opravnom prostriedku mám na mysli situácie, keď o opravnom prostriedku voči rozhodnutiu orgánu územnej samosprávy vo veciach samostatnej pôsobnosti rozhoduje orgán štátnej správy. Ide o situácie, ktoré predpokladá spomínaný zákon o miestnej štátnej správe. Podľa § 4 ods. 1 písm. c) a d) tohto zákona je okresný úrad v sídle kraja odvolacím orgánom vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje vyšší územný celok, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode, alebo v ktorých rozhoduje obec, ktorá sa nachádza v jeho územnom obvode, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

Ak bude okresný úrad v sídle kraja rozhodovať v týchto veciach, tak zákon o miestnej štátnej správe mu zakazuje zmeniť v odvolacom konaní rozhodnutie orgánu územnej samosprávy vo veciach originárnej samosprávnej činnosti. To znamená, že v tomto prípade sa neuplatní klasický apelačný systém, ale kasačný systém. Výhrady k tejto konštrukcii sú založené na otázke samostatnosti a oddelenia samosprávy od štátnej správy.

Pre úplnosť uvediem, že okresný úrad v sídle kraja taktiež nemôže preskúmať rozhodnutie orgánu územnej samosprávy vo veciach samostatnej pôsobnosti v mimoodvolacom konaní. To neznamená, že tento opravný prostriedok nemožno využiť. Znamená to len jeho oklieštenie, pretože do úvahy tu aj naďalej prichádza špeciálny prípad autoremedúry v mimoodvolacom konaní podľa § 66 SP.

Veľmi zaujímavým prípadom je potom tretí prípad, a to keď o odvolaní rozhoduje orgán, ktorý s prvostupňovým v zásade nespája nič, pokiaľ ide o vzťahy v rámci organizácie štátnej správy. Podľa § 19 ods. 15 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani o odvolaní proti rozhodnutiu ministerstva vnútra rozhoduje Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej len „Štátna komisia“). Ide tu o prípady, keď ministerstvo rozhoduje o správnom delikte politickej strany, keď politická strana prekročí prípustnú sumu nákladov určenú zákonom, nesplní povinnosť špecifikovanú zákonom, nedoručí doklady alebo záverečnú správu alebo neposkytne informáciu vyžadovanú zákonom. Správnym deliktom je aj iné porušenie povinnosti určenej zákonom o volebnej kampani (tzv. zvyšková klauzula).

Štátna komisia bola zriadená volebným kódexom³⁵ ako nezávislý orgán na kontrolu financovania politických strán a politických hnutí, riadenie volieb a zisťovanie výsledkov volieb. Ide o kolegiálny orgán; Štátna komisia má 14 členov.

Z teoretického hľadiska je Štátna komisia orgánom s celoslovenskou pôsobnosťou. Zákon ju nedefinuje ako orgán štátnej správy, hoci mnohé z jej kompetencií nesú štátosprávne znaky. Z hľadiska členenia orgánov s celoslovenskou pôsobnosťou možno Štátnu komisiu zaradiť medzi regulačné a dozorové orgány.³⁶ Nejde teda ani o inšpekčný orgán a ani o dekoncentrovaný orgán. Regulačné a dozorové orgány sa od nich odlišujú najmä tou skutočnosťou, že ich postavenie je nezávislé, čo je predovšetkým garantované tým, že nemajú žiadny nadriadený orgán. Stoja teda samostatne v rámci organizačnej štruktúry vykonávateľov štátnej správy.³⁷

Tým, že stoja samostatne v rámci štruktúry organizácie štátnej správy, tak narúšajú jej typickú črtu, a to hierarchickú nadriadenosť a podriadenosť (subordináciu). Uvádza sa, že zo zákonov, ktoré ich zriadili, vyplýva ich postavenie ako nezávislého orgánu, čo je dôsledkom špecifických pôsobností a právomocí, ktorými často riešia aj otázky týkajúce sa súkromného charakteru.³⁸ Práve zmienená nezávislosť sa pri nich zdôrazňuje ako typický znak. Ich konštituovanie totiž bolo dôsledkom reštrukturalizácie štátnej správy a hlavným dôvodom bolo zabezpečenie nezávislosti ich činnosti.³⁹

Ministerstvo vnútra vo vzťahu k volebným veciam vystupuje ako ústredný orgán štátnej správy vo veciach organizačného zabezpečenia volieb do NR SR, volieb prezidenta a ľudového hlasovania o jeho odvolaní, volieb do orgánov územnej samosprávy, ako aj volieb do Európskeho parlamentu.

V danej situácii ide skutočne o mimoriadne neštandardnú situáciu, keď zákon priznáva ústrednému(!) orgánu štátnej správy nadriadený orgán, ktorý navyše ani len nemožno zaradiť do hierarchickej štruktúry štátnej správy a ktorý ani sám o sebe nie je zákonom kreovaný ako orgán štátnej správy. Vo svojej podstate tu o jednej veci rozhodujú dva úplne od seba nezávislé orgány.

Za rovnako neštandardné možno označiť aj to, že v prípade Štátnej komisie bude rozhodovať kolegiálny orgán.

Ako pozitívum možno hodnotiť skutočnosť, že odvolacím orgánom je nezávislý orgán. Negatívom je spomínaná skutočnosť (ne)zaradenia Štátnej komisie v rámci organizačnej štruktúry štátnej správy, čo v kombinácii s otázkami spojenými so skutočnou mierou nezávislosti Štátnej komisie⁴⁰ vedie k položeniu si otázok všeobecne

³⁵ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva.

³⁶ Pozri MARTVOŇ, A. In VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné, všeobecná časť, s. 132.

³⁷ Pozri aj HORVAT, M. In CEPEK, B a kol. Správne právo hmotné, všeobecná časť, s. 160-161.

³⁸ MACHAJOVÁ, J. In MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správne právo, s. 104.

³⁹ SOBIHARD, J. Správny poriadok, komentár, s. 21.

⁴⁰ Desať členov delegujú do Štátnej komisie politické strany, ktoré v ostatných voľbách získali zastúpenie v NR SR, a to úmerne podľa počtu získaných poslaneckých mandátov. Počet členov komisie delegovaných politickými stranami, ktoré vytvorili vládu, sa musí rovnať počtu členov komisie delegovaných ostatnými politickými stranami zastúpenými v NR SR. Táto rovnosť musí byť zachovaná počas celého funkčného obdobia Štátnej komisie. Po jednom členovi Štátnej komisie deleguje predseda ÚS SR, predseda NS SR, generálny prokurátor a predseda Najvyššieho kontrolného úradu (§ 13 ods. 1 volebného kódexu). Zákon síce stanovuje nezlučiteľnosť funkcie člena komisie s vybranými verejnými funkciami (prezident SR, poslanec NR SR, Európskeho

spojených aj s možnými ústavnými nedostatkami kreovania regulačných a dozorových orgánov.⁴¹ Zrejme preto až prax ukáže opodstatnenosť tohto modelu.

2.2 Výnimky zo suspenzívneho účinku

Na rozdiel od výnimiek z devolutívneho účinku, ide v tomto prípade skutočne o výnimočné situácie, ktoré upravujú osobitné zákony. Podstatou suspenzívneho účinku je, že výkon práv a povinností vyplývajúci z prvostupňového rozhodnutia sa odkladá, a to až do právoplatnosti rozhodnutia o odvolaní (rozklade).⁴² Odklad suspenzívneho účinku by mal byť vždy výnimkou z pravidla, ktorú by mal zákonodarca starostlivo zvážiť. Priamo zakotvená v zákone o priestupkoch, podľa ktorého včas podané odvolanie proti rozhodnutiu o priestupku má odkladný účinok, ktorý nemožno vylúčiť.

V súčasnosti je však výnimka zo suspenzívneho účinku zakotvená v troch zákonoch.⁴³ Analýzou týchto právnych predpisov dospějeme k záveru, že tento účinok zákonodarca vylučuje vo vzťahu k týmto druhom sankcií (zároveň aj v tomto poradí):

- a) pokuta,
- b) prepadnutie vecí,
- c) zákaz činnosti.

Okrem toho je suspenzívny účinok vylúčený v ďalších dvoch zákonoch,⁴⁴ kde však smeruje voči úkonom, ktoré nemajú vyslovene sankčný charakter, ale kvázisankčný charakter, a zároveň ide o zaisťovací úkon vyžadovaný ochranou verejného záujmu. Smeruje voči týmto opatreniam: zaistenie vecí a odňatie osvedčenia, kde suspenzívny účinok má svoje opodstatnenie.⁴⁵ Z tohto dôvodu sa týmto prípadom ďalej venovať nebudem, ale zameriam sa na prvé tri uvedené príklady.

Domnievam sa, že znemožnenie odkladného účinku vo vzťahu k pokute by malo byť zákonom upravené len vo veľmi výnimočných situáciách. Pokuta má výslovne represívny charakter a je nevyhnutné, aby tento jej charakter bol aj zachovaný. Pokuta vždy musí splniť nielen represívny účel, ale aj preventívny. Obmedzenie suspenzívneho účinku preto musí byť odôvodnené mimoriadne závažným verejným záujmom.

V prípade nerešpektovania medzinárodnoprávných sankcií a v prípade obchodovania s tovarom, ktorý možno použiť na vykonanie trestu smrti, mučenie alebo iné kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie, je toto obmedzenie na mieste. V prípade daňových deliktov možno mať pochybnosti, keďže som toho názoru, že zabezpečenie plnenia daňových povinností by malo byť upravené predovšetkým nerepresívnymi metódami.

Prepadnutie vecí a zákaz činnosti sa podľa môjho názoru oveľa viac hodia na využitie výnimiek z odkladného účinku. Z hľadiska ich charakteru majú preventívny účinok v sebe „zakódovaný“ v oveľa väčšej miere, než pokuta. Ich využitie prichádza do úvahy vtedy, keď je nevyhnutné relatívne rýchlo zabezpečiť stav súladný s právnymi predpismi. Samozrejme nemožno opomíňať ani ich represívny charakter, keďže závažným spôsobom menia právne postavenie ich adresáta.

Obe tieto sankcie využívajú všetky tri zmienené zákony, pričom analýzou dôvodov na ich uloženie⁴⁶ možno dospieť k záveru, že je opodstatnené, aby riadnemu oprávnenému prostriedku nebol priznaný odkladný účinok. Verejný záujem na tom, aby predmetné veci neboli bežne dostupné, je viac než zřejmý. V prípade daňových vecí možno uviesť rovnakú výčitku ako v prípade o dva odseky vyššie, ale v tomto prípade to nie je úplne namieste. Rozdiel totiž spočíva v tom, že zákon ukladá možnosť zakázať predávať tovar alebo službu len na maximálne 72 hodín; po uplynutí tejto doby sa ex lege stráca účinnosť tohto zákazu. Daným obmedzením je podľa môjho názoru dostatočne vyvážená skutočnosť, že oprávnenému prostriedku nie je priznaný odkladný účinok, a preto tu možno konštatovať primeranosť tejto právnej úpravy.

parlamentu, zastupiteľstva samosprávneho kraja a obecného zastupiteľstva, ako aj predseda samosprávneho kraja alebo starosta obce), ale pochybnosti o nezávislosti tu ostávajú. Porovnaj aj DOMIN, M. In *Justičná revue*, roč. 67, č. 10/2015, s. 1115 a nasl.

⁴¹ Pozri MACHAJOVÁ, J. In MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*, s. 104.

⁴² VAČOK, J. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné, všeobecná časť*, s. 177.

⁴³ Ide o tieto zákony: zákon č. 474/2007 Z. z. o obchodovaní s tovarom, ktorý možno použiť na vykonanie trestu smrti, mučenie alebo iné kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trestanie, zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a zákon č. 289/2016 Z. z. o vykonávaní medzinárodných sankcií a o doplnení zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách.

⁴⁴ Ide o tieto zákony: zákon č. 338/2000 Z. z. o vnútrozemskej plavbe a zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny.

⁴⁵ V prípade vnútrozemskej plavby súvisí odňatie suspenzívneho účinku s úkonom, keď došlo k odňatiu lodného osvedčenia v súvislosti s výkonom štátneho odborného dozoru plavebného inšpektora, ktorý zistil závady alebo nedostatky na plavidle, ktoré by mohli ohroziť bezpečnosť prevádzky plavidla, bezpečnosť prepravy nebezpečných tovarov alebo bezpečnosť prepravy na vodnej ceste. V prípade ochrany prírody a krajiny ide o zaistenie vecí, o ktorej možno dôvodne predpokladať, že sa na spáchanie iného správneho deliktu použila alebo sa iným správnym deliktom získala, alebo bola nadobudnutá za vec iným správnym deliktom získanou.

⁴⁶ Prepadnutie vecí, ktoré možno použiť na vykonanie trestu smrti, mučenie alebo iné kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trestanie alebo prepadnutie vecí, na ktoré sa vzťahujú zákazy, obmedzenia, príkazy vyhlásené nariadením vlády alebo vyplývajúce z medzinárodnej sankcie uloženej určitému štátu. Zákaz činnosti sa vzťahuje na zákaz predávať tovar alebo poskytovať službu, na ktoré sa vzťahuje povinnosť používať elektronickú registračnú pokladnicu alebo virtuálnu registračnú pokladnicu na predajnom mieste.

ZÁVER

Jedným z typických prejavov systému správneho práva, sú aj prejavy súvisiace s opravnými prostriedkami. Historicky overenými účinkami podaného opravného prostriedku sú jednak presun v rozhodovacej právomoci na nadriadený orgán a odklad vykonateľnosti rozhodnutia až do okamihu, kým o opravnom prostriedku právoplatne nerozhodne nadriadený orgán. Právna úprava zásadne rešpektuje tieto prejavy opravných prostriedkov.

Na strane druhej sme však svedkami toho, že tieto princípy sú legislatívnou praxou aj odbúrané. V niektorých prípadoch to možno hodnotiť ako negatívne (rozhodovanie okresných úradov v sídle kraja jednak v rámci „inštančného postupu“ voči rozhodnutiam okresných úradov a jednak voči vlastným rozhodnutiam, ale aj rozhodovanie okresných úradov v sídle kraja voči rozhodnutiam orgánov územnej samosprávy) a niekde ako pozitívne (tak, kde si to vyžaduje ochrana verejného záujmu).

V každom prípade možno konštatovať, že vo vzťahu k odbúraniu účinkov podaného riadneho opravného prostriedku by mal zákonodarca pristupovať len vo veľmi výnimočných situáciách a až po príkladnom a podrobnom zvážení všetkých pozitív a negatív s tým spojených. Nemožno akceptovať, aby odbúranie suspenzívneho alebo devolutívneho účinku bolo náhodilé a poplatné impulzívnemu rozhodnutiu. Pevne verím, že v budúcnosti sa s týmito výnimkami budete stretávať čo najmenej.

Použitá literatúra:

- TÓTHOVÁ, K. a kol. Základy správneho práva hmotného. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského. 1992. 172 s. ISBN 80-7160-059-8.
- TÓTHOVÁ, K. Niekoľko úvah k pojmom správny orgán, orgán štátnej správy a orgán verejnej správy. In Pocta profesorovi Slovinskému. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. 2009. s. 93-106. ISBN 978-80-7160-285-9.
- TÓTHOVÁ, K. Sú správne orgány samostatným druhom orgánov verejnej správy? In MASLEN, M. (ed.) Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Bratislava : Ikarus.sk – Eurounion. 2011. s. 327-333. ISBN 978-80-970760-0-9.
- TÓTHOVÁ, K. In VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné, všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck. 2012. 480 s. ISBN 978-8089603-03-9.
- TÓTHOVÁ, K. In GAŠPAR, M. a kol. Československé správne právo. Bratislava : Obzor. 1973. 421 s.
- BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Bratislava : C. H. Beck. 2018. 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- CEPEK, B a kol. Správne právo hmotné, všeobecná časť. Bratislava : Wolters Kluwer. 2018. 496 s. ISBN 978-80-8168-784-6.
- FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. a kol. Správni právo trestní. Praha : Leges. 2017. 302 s. ISBN 978-80-7502-219-6.
- HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I. Správny súdny poriadok, komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. 593 s. ISBN 978-80-8168-468-5.
- HORVAT, M. Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb. Bratislava : Wolters Kluwer. 2017. 264 s. ISBN 978-80-8168-175-0.
- HORVAT, M. In ZDRAŽILOVÁ, P., KLIKOVÁ, A. (eds.) Kolegiální orgány ve veřejné správě. Praha : Wolters Kluwer. 2013. 148 s. ISBN 978-80-7357-923-4.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné, všeobecná časť. Šamorín : Heuréka. 2017. 280 s. ISBN 978-80-8173-038-2.
- MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správne právo. Žilina : Eurokódex. 2012, 688 s. ISBN 978-80-89447-74-9.
- SOBIHARD, J. Správny poriadok, komentár. Bratislava : IURA Edition. 2007. 352 s. ISBN 978-80-8078-182-8.
- SREBALOVÁ, M. a kol. Zákon o priestupkoch, komentár. Bratislava : C. H. Beck. 2015. 504 s. ISBN 978-80-89603-30-5.
- ŠKROBÁK, J. Preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní. Bratislava : Univerzita Komenského Právnická fakulta. 2014. 213 s. ISBN 978-80-7160-373-3.
- ŠKULTÉTY, P. a kol. Správne právo hmotné, všeobecná a osobitná časť. Šamorín : Heuréka. 2002. 352 s. ISBN 80-968567-6-6.
- VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné, všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck. 2012. 480 s. ISBN 978-8089603-03-9.
- VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné, všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck. 2013. 304 s. ISBN 978-80-89603-13-8.

Kontaktné údaje:

JUDr. Matej Horvat, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. 6

P.O.BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

matej.horvat@flaw.uniba.sk

PRINCÍP HUMÁNNOSTI TRESTANIA A DISCIPLINÁRNA ZODPOVEDNOSŤ ČLENOV SAMOSPRÁVNÝCH STAVOVSKÝCH ORGANIZÁCIÍ ¹

Soňa Košičiarová
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Anotácia: Príspevok sa zaoberá aplikáciou princípu humánosti trestania v oblasti disciplinárnej zodpovednosti členov samosprávnych stavovských organizácií.

Princíp, ktorý vyplýva z čl. 16 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, autorka analyzuje s priliadnutím na platnú právnu úpravu kritérií pre ukládanie disciplinárnych sankcií členov samosprávnych stavovských organizácií.

Kľúčové slová: princíp humánosti trestania, disciplinárna zodpovednosť, samosprávna stavovská organizácia

Annotation: The paper deals with the law aspects of the humane punishment principle application in the field of disciplinary responsibility regarding to the members of self-governing professional organizations.

The author analyzes the principle, based in the Art. 16 Par. 2 of the Slovak Republic Constitution, with reference to the valid regulation on criterias for disciplinary punishment of the members of self-governing professional organizations.

Key words: humane punishment principle, disciplinary responsibility, self-governing professional organization

ÚVOD

Ukladanie sankcií za protiprávne a spoločensky škodlivé správanie osôb v oblasti verejného práva a úprava pravidiel, ktorou by sa vykonávateľ verejnej moci mal pri ňom riadiť, je jednou z kľúčových otázok trestnoprávneho postihu bez ohľadu na to, či ide o postih súdnych alebo správnych deliktov. Ak nie je dotknutý princíp subsidiarity trestného postihu (*ultima ratio*)², v právnom štáte hlavným cieľom a výsledkom postupu orgánu je uloženie spravodlivého trestu.

1 PRINCÍPY UKLADANIA SANKCIÍ V PRÁVNOM ŠTÁTE

Princípy ukladania trestov stavajú orgán pred problematiku, akým spôsobom postupovať pri výbere z viacerých druhov sankcií (ak ich zákon ustanovuje) a pri určení ich výmery.

Samozrejme, je to otázka aj pre zákonodarcu, ktorý je zodpovedný za to, že ustanoví všeobecne záväzné pravidlá pre orgány verejnej moci spôsobom, ktorý je konformný s Ústavou Slovenskej republiky i s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Miera podrobnosti zákonnej regulácie môže byť rôzna a nie sú vylúčené ani jej osobitosti vzhľadom na postih jednotlivých druhov deliktov. Tie však nesmú ovplyvniť samú podstatu týchto princípov.

Prípadné legislatívne pochybenie zákonodarcu ani mlčanie zákona nezbavuje súd a ani iný orgán verejnej moci, ktorý má právomoc ukladať sankcie, jeho povinnosti aj bez návrhu prihliadať na princípy trestného postihu všeobecne uznávané spoločnosťou právnych a demokratických štátov.

Za spravodlivý trest sa považuje taký, ktorý je výsledkom starostlivého zváženia všetkých podstatných okolností konkrétneho prípadu, a to s použitím hmotnoprávnych princípov trestného postihu osôb, zabezpečujúcich účel trestania, resp. trestu v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky:

- princíp *nullum crimen sine lege*,
- princíp *nulla poena sine lege*,
- zákaz retroaktivity,
- princíp *ne bis in idem*,
- princíp proporcionality,
- princíp humánosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti.

Každý z týchto princípov sa premieta do obsahu a cieľov záväzných pravidiel, slúžiacich orgánu verejnej moci pre rozhodnutie o tom, aký druh sankcie a v akej výmere v konkrétnom prípade páchatelovi uloží.

¹ Tento príspevok je výstupom v rámci grantu VEGA č. 1/0172/17 „Združenia ako prvok demokracie a prejav slobody združovania vo verejnoprávnych vzťahoch a súkromnoprávnych vzťahoch“.

² Princíp subsidiarity trestného postihu odpovedá z hmotnoprávneho hľadiska na otázku, za akých podmienok neuložiť sankciu, odpustiť uloženie sankcie, odpustiť uloženú sankciu atď.

Keďže predmetné pravidlá sú prejavom, resp. konkrétnym vyjadrením princípov trestnoprávneho postihu, ktoré nie je možné v právnom a demokratickom štáte vylúčiť zákonom, samé pravidlá ukladania trestov majú právnu podstatu princípov (vedúcich ideí), z ktorých nejestvujú (a nemožno z nich odvodiť) výnimky, bez ohľadu na to, či ich zákon nazýva princípmi alebo zásadami ukladania trestov (pozri § 34 Trestného zákona).

Všetky tieto pravidlá majú ústavnoprávny základ. Taktiež vyplývajú z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná a majú prednosť pred jej zákonmi (čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky).

Ak má sankcia, uložená vykonávateľom verejnej moci, mať atribút spravodlivej sankcie, je vylúčené, aby pri nedostatočnej zákonnej úprave pravidiel ukladania trestov alebo dokonca pri jej úplnej absencii v zákone, na ktorého základe orgán uplatňuje právomoc, bola ospravedlniteľná ich ignorácia zo strany orgánu.

Zásady (princípy) ukladania sankcií majú predovšetkým zabezpečiť naplnenie účelu sankcie (jej funkcie). Nie je pritom podstatné, či zákon účel sankcie výslovne zakotvuje (pozri § 34 ods. 1 Trestného zákona).

Sankcia ako verejnoprávne individuálne opatrenie vykonávateľa verejnej moci má vždy represívnu povahu. Nepriaznivo ovplyvňuje právne postavenie páchatel'a deliktu v tom smere, že sa mu ukladá povinnosť alebo obmedzuje jeho subjektívne právo či sloboda. Z tohto dôvodu sa kladie dôraz na to, aby každá uložená sankcia vykazovala všetky nasledujúce právne atribúty súčasne – legálnosť, legitímnosť, proporcionálnosť a humánnosť. Ak je tomu tak, právna teória považuje uloženú sankciu za spravodlivú.

Legitímnosť uloženej sankcie sa odvíja od existencie zákonom chráneného verejného záujmu, ktorý bol protiprávnym a spoločensky škodlivým správaním osoby ohrozený alebo porušený a ktorý má príslušný orgán právomoc chrániť.

Kým legitímnosť stíhania odpovedá na otázku, či je daný dôvod pre stíhanie páchatel'a deliktu, legalita stíhania je dôsledkom skutočnosti, že existuje zákonom vymedzená právomoc orgánu vyvodzovať právnu zodpovednosť páchatel'a deliktu.

Prostriedkom, ktorý slúži vykonávateľovi verejnej moci na zabezpečenie legálnosti uloženej trestu, je aplikácia:

- princípu nullum crimen sine lege,
- princípu nulla poena sine lege,
- zákazu retroaktivity,
- princípu ne bis in idem.

Všetky uvedené princípy pomáhajú odpovedať na otázku, podľa ktorého zákona, aký druh sankcie a v akom zákonom vymedzenom rozpätí má orgán právomoc uložiť páchatel'ovi deliktu.

Prostriedkom zabezpečenia princípu proporcionality v prípade, keď orgán ukladá sankciu, je zásada individualizácie trestu.

Predmetná zásada je vyjadrená v zákonnej úprave trestného postihu prostredníctvom záväzných pravidiel pre určenie (výber) konkrétneho druhu sankcie a určenie jej konkrétnej výmery, a to na základe zákonom ustanovených kritérií.

Cieľom je dosiahnuť, aby druh a výmera trestu boli orgánom v každom konkrétnom prípade stanovené tak, aby zodpovedali všetkým osobitostiam konkrétneho prípadu.

Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky platná právna úprava musí umožniť dostatočnú individualizáciu trestu – inak je porušený princíp primeranosti (nález Pl. ÚS 106/2011-85 z 28. novembra 2012). Je to jasný odkaz pre zákonodarcu, ktorý by mal venovať náležitú pozornosť úprave predmetnej zásady v zákonoch. V opačnom prípade by bolo možné argumentovať rozpornosťou s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Ani chýbajúca, prípadne veľmi stručná úprava zásady individualizácie trestu v konkrétnom zákone nezbavuje orgán, ktorý rozhoduje o sankcii, jeho povinnosti vysvetliť výber druhu a výšky sankcie v odôvodnení svojho rozhodnutia. V opačnom prípade sa vystavuje riziku, že rozhodnutie bude úspešne napadnuté opravným prostriedkom a zrušené alebo zmenené z dôvodu jeho nezákonnosti, resp. porušenia základného práva obvineného.

Dôležitou zárukou ochrany osoby páchatel'a v súvislosti s jeho trestným postihom v právnom štáte je aj uplatňovanie princípu humánosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti. Slúži na ochranu páchatel'a deliktu, keďže v právnom a demokratickom štáte výkon verejnej moci musí vyhovovať všeobecne uznávaným právnym štandardom, vylučujúcim odsúdeniahodné účinky uloženej trestu na osobu páchatel'a deliktu alebo spôsobu jeho výkonu.

Predmetný princíp, vyjadrený formou generálneho ústavného zákazu, má najtesnejší vzťah k princípu proporcionality. Účelom uloženej sankcie vo všeobecnosti, napriek jej represívnej funkcii, totiž nie je, aby „páchatel'ovi bola spôsobená čo najväčšia ujma a aby túto ujmu čo najviac pocítil“.³ Princíp humánosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti však vyjadruje špecifickú požiadavku na ukladanie a výkon uloženej sankcie.

³ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy zodpovednosti za správni delikty*. Praha: C. H. Beck. 2013. s. 48.

Kým princíp proporcionality sa vzťahuje k tzv. pozitívnemu vymedzeniu represívneho účelu trestu (vyjadruje mieru, v akej má trest pôsobiť na páchatela), princíp humánnosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti vyjadruje tzv. negatívne vymedzenie represívneho účelu trestu, t. j. hovorí o tom, čo nie je a nesmie byť účelom trestu.

Vzhľadom na spoločnú verejnoprávnu podstatu trestných činov a správnych deliktov, vyššie uvedené zásady (princípy) ukladania sankcií sa musia uplatňovať aj v prípade disciplinárnych opatrení za správne disciplinárne delikty členov samosprávnych stavovských organizácií.

2 PRINCÍP HUMÁNNOSTI A REŠPEKTOVANIA ĽUDSKEJ DÔSTOJNOSTI

Princíp sa odvodzuje z čl. 7 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a z čl. 16 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky („nikoho nemožno mučiť ani podrobiť krutému, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu“).

Text čl. 16 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je obsahovo totožný so znením čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.⁴

Princíp humánnosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti súvisí s princípom proporcionality. Je obsiahnutý v tzv. negatívnom vymedzení účelu sankcie. Účelom trestu totiž nie je, aby bola páchatelovi spôsobená čo najväčšia ujma a aby ju aj čo najviac pocítil. Na druhej strane však porušenie princípu proporcionality trestania nemusí znamenať súčasne porušenie čl. 16 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Tresty nesmú mať takú právnu povahu a nesmú byť uskutočňované spôsobom, ktorý je nezlučiteľný s účelom trestania v demokratickom štáte, uznávajúcim spoločné dedičstvo politických tradícií, ideálov, slobody a právneho štátu.

Generálny zákaz je adresovaný predovšetkým orgánom verejnej moci, ktoré nesmú aplikovať tresty (aj samotný zákon musí také tresty vylúčiť) alebo tresty vykonávať spôsobom, ktorý by osobe privodil dôsledky vypočítané v predmetnom zákaze.

Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva za neľudský trest sa považuje spôsobenie intenzívneho duševného a fyzického utrpenia. Ponižujúci trest je zlé zaobchádzanie, ktoré má vzbudiť u obetí pocity strachu, úzkosti a podradenosti a ktoré je spôsobilé potupiť a ponižiť ich a prípadne zlomiť ich fyzický alebo morálny odpor.⁵

Predmetné právo má absolútny charakter. Zabezpečuje sa tým špecifická ochrana osôb, voči ktorým sa uplatňuje represívna funkcia trestania.

Tým, že čl. 3 Dohovoru výslovne zakazuje krutý alebo neľudský a ponižujúci trest, skutočne predpokladá, že existuje rozdiel medzi takýmto trestom a trestom vo všeobecnejšom zmysle.⁶

Predmetný ústavnoprávny zákaz má priamy účinok. Na jeho vykonanie nie je potrebná zákonná úprava.

Zákaz prežaruje do celého právneho poriadku Slovenskej republiky. To znamená, že sa vzťahuje na všetky druhy deliktov verejnoprávnej povahy, ktorých postih má verejno-mocenský charakter, ako aj účel trestov ukladaných za protiprávne a spoločensky škodlivé správanie osôb bez ohľadu na to, či je v zákone vymedzený.

Ak zákon účel trestu nevymedzuje, je potrebné odvodiť ho výkladom (pozitívne vymedzenie – čo je funkciou disciplinárneho opatrenia – postihnúť a prevýchova disciplinárne obvineného, negatívne vymedzenie – čo nie je funkciou disciplinárneho opatrenia podľa čl. 16 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky).

Účel generálneho zákazu podľa čl. 16 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky možno, podľa nášho názoru, vzťahovať na všetky verejno-mocenské opatrenia spôsobilé postihnúť páchatela deliktu, t. j. nielen na tresty, ale aj na ochranné opatrenia, hoci tie nie sú, z právneho hľadiska sankciami, ako aj na spôsob ich výkonu.

Právny inštitút amnestie, ani problematika trestania mladistvých, ktoré teória považuje za prejav princípu humánnosti v právnej úprave administratívno-právnej zodpovednosti, sa v regulácii disciplinárnej zodpovednosti členov samosprávnych stavovských organizácií neuplatňuje.

Princíp humánnosti nachádza svoje legislatívne vyjadrenie v zákonnej povinnosti orgánu prihliadať pri ukladaní trestu na osobu páchatela⁷, t. j. na jeho vek a zdravie.

V rámci zásady individualizácie trestu ide o samostatné kritérium, ktoré je potrebné odlišiť od kritéria pomerov páchatela. To je prostriedkom zabezpečenia princípu proporcionality. Primeraná sankcia totiž nemusí automaticky spĺňať požiadavku jej humánnosti. Rovnako nemusí byť nariadený taký spôsob výkonu rozhodnutia, ktorý by sa, vzhľadom na konkrétneho povinného, javil ako humánný.⁸

⁴ Požiadavky na humánnosť trestu sú obsiahnuté aj v niektorých ďalších medzinárodných dokumentoch (napr. v Európskom dohovore na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania prijatého Radou Európy v roku 1987, v Štandardných minimálnych pravidlách pre zaobchádzanie s väznenými osobami prijatých Organizáciou spojených národov v roku 1955, v Európskych väzenských pravidlách prijatých Radou Európy v roku 1987). Bližšie k tomu Záhora, J. in IVOR, J. a kolektív. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: IURA EDITION. 2006. s. 403.

⁵ Ivor, J. in ČIČ, M. a kolektív. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex. 2012. s. 119

⁶ ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. I. část – úmluva*. Praha: Linde Praha. 2010. s. 47.

⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck. 2013. s. 48.

⁸ Napríklad v prípade ak na návrh páchatela priestupku bol podľa § 88a ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov nariadený výkon rozhodnutia o uložení pokuty vykonaním verejnoprospešných prác, ktoré páchatel, vzhľadom na svoj vek alebo zdravotný stav, nie je spôsobilý uskutočniť alebo tak môže urobiť len s neprimeranými ťažkosťami.

ZÁVER

Vzhľadom na zákonom ustanovené druhy sankcií za disciplinárne previnenia členov samosprávnych stavovských organizácií, je podľa platnej právnej úpravy vylúčené, že by ich uložením alebo výkonom mohol byť dotknutý princíp humánosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti v zmysle čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (vzhľadom na špecifický právny dôsledok uvedený v medzinárodnom dohovore).

Zákonné kritérium osoby páchatela tak v praxi slúži ako prostriedok presadzovania princípu proporcionality postihu páchatela disciplinárneho previnenia, keďže disciplinárny orgán v rámci neho vyhodnocuje nebezpečnosť osoby obvineného.

Použitá literatúra:

ČAPEK, J. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. I. část – úmluva. Praha: Linde Praha. 2010. 887 s. ISBN 978-80-7201-789-4

ČIČ, M. a kolektív. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex. 2012, 827 s. ISBN 978-80-89447-93-0

IVOR, J. a kolektív. Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: IURA EDITION. 2006. 530 s. ISBN 80-8078-099-4

PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck. 2013. 446 s. ISBN 978-80-7400-456-8

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
sona.kosiciarova@truni.sk

K PROBLEMATIKE ÚSTAVNOPRÁVNÝCH ZÁKLADOV VEREJNEJ SPRÁVY¹ (VYBRANÉ PROBLÉMY)¹

Peter Kukliš
Ústav štátu a práva SAV

Anotácia: Príspevok sa zaoberá vybranými problémami ústavnoprávnych základov verejnej správy. Pozornosť je venovaná územno-správnemu členeniu štátu, orgánom štátnej správy, subjektom verejnej správy (najmä ich volebnému obdobiu) a prenesenému výkonu štátnej správy. Z hľadiska verejnosprávnej činnosti sa príspevok zaoberá všeobecne záväznými nariadeniami v oblasti originálnej pôsobnosti územnej samosprávy, aproximačnými nariadeniami vlády, procesom vydávania aplikačných administratívno-právnych aktov a opatreniami všeobecnej povahy.

Kľúčové slová: ústava, územnosprávne členenie štátu, subjekty verejnej správy, verejnosprávna činnosť

Annotation: The article deals with selected constitutional issues of the public administration. Attention is paid to the territorial-administrative organization of the state, to state administration bodies, municipalities and superior territorial units (particularly their electoral period) and to transfer execution of local state administration. The article also deals - from point of view of activities of the public administration – with generally binding regulations in the matters of local self-government, approximation government regulations, the process of issuing individual administrative acts and measures of general nature.

Key words: constitution, territorial-administrative organization of the state, public administration bodies, public administration activities

ÚVOD

Verejná správa je sociálny systém zložený zo sub-systémov, ktorými sú štátna správa, samospráva (územná a záujmová) a fyzické osoby alebo právnické osoby zákonom poverené výkonom verejnej/štátnej správy (privatizácia verejno-správnej činnosti).

Nevyhnutnou podmienkou výkonu verejnej správy je územno-správne usporiadanie štátu. Podľa čl. 3 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky („ústava“) je územie Slovenskej republiky jednotné a nedeliteľné. Na základe zákona č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky sa na výkon správy vytvárajú územné celky a správne celky. Samosprávnymi územnými celkami Slovenskej republiky sú obce a vyššie územné celky (§ 2 ods. 1 zákona o územnom a správnom usporiadaní). Správnymi celkami Slovenskej republiky sú kraje a okresy. Kraje sa členia na okresy. Obce sú začlenené do jednotlivých okresov na základe nariadenia vlády SR č. 258/1996 Z. z., ktorým sa vydáva Zoznam obcí a vojenských obvodov tvoriacich jednotlivé okresy.

„Reálne“ územno-správne členenie štátu je upravené sekundárnym právnym predpisom (nariadením vlády). Zákon o územnom a správnom členení v podstate upravuje len počet krajov/okresov, ich názvy a ustanovuje, že mesto, podľa ktorého je kraj/okres pomenovaný, je sídlom orgánov štátu, ktoré pôsobia v územnom obvode kraja/okresu, ak osobitný zákon neustanoví inak (§ 8 ods. 2 a § 9 ods. 9). Prísne vzaté, zmena hraníc nielen okresov, ale aj krajov, sa môže uskutočniť zmenou nariadenia vlády, čo vyvoláva isté pochybnosti o úrovni právnej úpravy tohto významného inštitútu.

V tejto súvislosti možno uviesť ako pozitívny príklad čl. 123 ods. 1 Ústavy Holandského kráľovstva, podľa ktorého „provincie a obce sa rušia a novozriaďujú zákonom“. Inšpiratívne pôsobí i skutočnosť, že v Českej republike boli vyššie územné samosprávne celky kreované ústavným zákonom č. 347/1997 Sb. o vytvorení vyšších územných samosprávnych celkov. Ústava Talianskej republiky obsahuje menovitý výpočet oblastí v čl. 131 a zároveň ustanovuje podmienky (referendum, ústavný zákon, atď.) zlučovania existujúcich alebo tvorby nových oblastí (čl. 132).

Ústava Poľskej republiky stanovuje, že „územná sústava Poľskej republiky zaručuje decentralizáciu verejnej moci“ (čl. 15 ods. 1), že „základné územné členenie štátu, rešpektujúce sociálne, hospodárske a kultúrne väzby a územným jednotkám zabezpečujúce spôsobilosť k plneniu verejných úloh, ustanoví zákon“ (čl. 15 ods. 2). Význam citovaných noriem je zvýraznený tou skutočnosťou, že sú súčasťou oddielu I („Republika“), ktorých ustanovenia je možné meniť len zvláštnou procedúrou, ktorá môže viesť až ku konaniu referenda o ústavných zmenách (čl. 235 ods. 6). Týmto sú obe citované základné ustanovenia „poistené“ stabilitou a rigidnosťou.

¹ Tento príspevok bol spracovaný na základe projektu APVV-15-0267: "Právny pluralizmus: zmeny v chápaní práva"

Otázkam územno-správneho členenia štátu je vhodné venovať zvýšenú pozornosť, pretože súčasný systém regionálnej samosprávy nevznikal kontinuálnym historickým vývojom ako obecné zriadenie, ale do sústavy verejnej správy bol implementovaný zákonom č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch). Ústavnoprávna úprava druhej roviny územnej samosprávy by napomohla k tvorbe spoločenského konsenzu v tejto oblasti a zároveň by bola jednou zo záruk stabilnejšieho vývoja regionálnej samosprávy na Slovensku.

1 SUBJEKTY VEREJNEJ SPRÁVY

1.1 Štátna správa

Za „drobný“ ústavnoprávny problém možno považovať samotnú klasifikáciu orgánov štátnej správy. V zmysle ústavy „ústredné orgány štátnej správy a miestne orgány štátnej správy sa zriaďujú zákonom“ (čl. 122). Otázne je, aký ústavnoprávny základ majú orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktoré nemožno subsumovať ani pod kategóriu ústredných orgánov štátnej správy a ani pod kategóriu miestnych orgánov štátnej správy. Presnejšie túto problematiku upravuje čl. 86 písm. e) ústavy, podľa ktorého do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky („národná rada“) patrí „zriaďovať zákonom ministerstvá a ostatné orgány štátnej správy“.

1.1.1 Vláda - nad-ústredný orgán štátnej správy?

Zdá sa, že pozícia vlády Slovenskej republiky („vláda“) z hľadiska ústavnoprávneho ponímania fenoménu verejná správa je mierne neujasnená. Ústavný súd Slovenskej republiky („ústavný súd“) v tejto súvislosti konštatoval, že „/p/odľa čl. 108 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je vláda Slovenskej republiky najvyšším orgánom výkonnej moci, a nie aj najvyšším (ústredným) orgánom štátnej správy. Zatiaľ čo vláda Slovenskej republiky ako jedna z ústavných zložiek štátnej moci v Slovenskej republike má právnu základňu svojho vzniku, právomocí, zodpovednosti, ako aj zániku danú priamo Ústavou Slovenskej republiky (čl. 108 až 121 Ústavy Slovenskej republiky), podľa čl. 122 Ústavy Slovenskej republiky sa ústredné a miestne orgány štátnej správy zriaďujú výlučne zákonom. Zákon č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy v znení neskorších predpisov preto vo svojom § 1 vládu Slovenskej republiky ani nezaraďuje medzi zákonné - t. j. zákonom zriaďované ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky“ (I. ÚS 11/99).

Ústavný súd uznesením sp. zn. II. ÚS 31/99 znovu konštatoval, že „/v/ládu Slovenskej republiky nemožno pokladať za ústredný orgán štátnej správy Slovenskej republiky. Preto jej rozhodnutia nemôžu byť predmetom konania o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky“. Je vhodné podotknúť, že napriek skutočnosti, že obe citované uznesenia ústavného súdu boli vydané v súvislosti s prerokovaním ústavnej sťažnosti, tento „uhol pohľadu“ by nemal mať vplyv na prípadné ústavnoprávne akceptovanie vlády ako orgánu verejnej správy.

Napriek stanovisku ústavného súdu, že „/v/ýklad práva podaný v právnej vede nemá záväzný význam pre uplatnenie práva a nemožno mu priznať povahu dôkazu“ (II. ÚS 31/99), samotní predstavitelia teórie ústavného práva však priznávajú, že ústavná charakteristika vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci nepochybne zvyrazňuje jej riadiace postavenie v systéme orgánov verejnej správy;² aj ústavné vymedzenie delenia moci a hierarchia najvyšších orgánov štátnej správy vychádza z toho, že vláda je najvyšším orgánom štátnej správy.³ Rovnako aj v teórii správneho práva sa vláda charakterizuje ako najvyšší orgán štátnej správy.⁴

V nadnesenom zmysle možno tvrdiť, že vláda dáva „zmysel“ systému verejnej správy. Jej prípadné mechanické ústavnoprávne začlenenie do sústavy verejnej správy by však spôsobilo nežiaduce komplikácie. Vo viacerých prípadoch je vláda odôvodnene v inom postavení než iné orgány/subjekty verejnej správy. (Napríklad, podľa ust. § 5d ods. 5 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve, vláda nie je povinná prerokovať petíciu so zástupcom a petičným výborom.) Možno tvrdiť, že napriek de constitutione lata duálnu povahu vlády nemožno ignorovať.

1.1.2 Ústredná štátna správa

Ústava neupravuje počet členov vlády, ktorí sú poverení riadením ministerstiev. Z ust. čl. 8 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu vyplýva, že členmi Bezpečnostnej rady sú o. i. minister obrany, minister vnútra, minister financií a minister zahraničných vecí. Uvedené ustanovenie utvára ústavnoprávnu podmienku pre existenciu „konštantných“ ministerstiev v systéme ústrednej štátnej správy.

² ČIČ a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin: Matica Slovenská, 1997, s. 546; ČIČ a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, s. r. o., 2012, s. 386.

³ POSLUCH, M. – CIBULKA, L. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín: Heuréka, 2009, s. 105.

⁴ VRABKO M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 123.

Ministerstvo riadi a za jeho činnosť zodpovedá minister. Tento inštitút bol viackrát predmetom konania ústavného súdu. Ministra v čase jeho neprítomnosti zastupuje v rozsahu jeho práv a povinností štátny tajomník. „Štátny tajomník má pri zastupovaní ministra na rokovaní vlády poradný hlas“ (§ 4 ods. 2 tretia veta zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy). Takéto ustanovenie zákon č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky neobsahoval. Súčasný právny stav v tejto oblasti je zrejme ovplyvnený nálezom ústavného súdu č. PL.ÚS 22/95, podľa ktorého „Ústava Slovenskej republiky upravuje výkon ústavných právomocí jednotlivých ústavných činiteľov a pokiaľ neustanovuje inak, určuje povinnosť ich osobného výkonu“. Ústavný súd zároveň konštatoval, že „žiadne ustanovenie druhého oddielu šiestej hlavy Ústavy Slovenskej republiky však neumožňuje prenesenie výkonu ústavných právomocí členov vlády na ďalší štátny orgán, prípadne iného ústavného činiteľa Slovenskej republiky. Druhý oddiel šiestej hlavy Ústavy Slovenskej republiky neobsahuje príslušnú ústavnú normu, ktorá by umožňovala výkon buď všetkých alebo aspoň niektorých ústavných právomocí členov vlády Slovenskej republiky inými osobami. Ústava Slovenskej republiky teda neumožňuje, aby ústavné právomoci členov vlády Slovenskej republiky mohli vykonávať aj iné osoby odlišné od jednotlivých členov vlády (ministrov)“. V rámci týchto intencií boli formulované niektoré ustanovenia zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, napr. ak je navrhovateľom vláda, môže v jej mene vystúpiť len poverený člen vlády (§ 26 ods. 1 druhá veta).

1.1.3 „Nezávislé“ subjekty štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou

Zriaďovanie orgánov/subjektov štátnej správy s celoštátnou (celoslovenskou) pôsobnosťou otvára isté ústavnoprávne problémy. Článok 122 ústavy rozoznáva len „ústredné orgány štátnej správy“ a „miestne orgány štátnej správy“. Zriaďovanie orgánov štátnej správy regulačného charakteru s celoštátnou pôsobnosťou spôsobuje skutočnosť, že ich činnosť nemôže byť o. i. kontrolovaná parlamentom prostredníctvom poslaneckej interpelácie, pretože „p/poslanec môže interpelovať vládu Slovenskej republiky, člena vlády Slovenskej republiky alebo vedúceho iného ústredného orgánu štátnej správy vo veciach ich pôsobnosti“ (čl. 80 ods. 1 prvá veta ústavy). Je vhodné sa zamyslieť nad opodstatnenosťou tohto stavu, napriek tomu, že viaceré orgány štátnej správy tohto druhu sú označované ako „nezávislé“.

Za „nezávislé“ štátne orgány regulačného charakteru sa spravidla považujú osoby verejného práva, ktoré na základe zákona vykonávajú štátnu správu vo vymedzenej oblasti a sú viac-menej nezávislé na vrcholnom orgáne výkonnej moci a mnohokrát viac „inklinujú“ k parlamentu. Aj z tohto aspektu nie je dôvod, aby boli vyňaté z pod kontroly parlamentu.

Iná situácia je v Českej republike, kde Ústavný súd Českej republiky dospel k záveru, že Radu pre rozhlasové a televízne vysielanie treba považovať za ústredný orgán štátnej správy (sp. zn. Pl. ÚS 52/04). „Podľa názoru Ústavního soudu je proto nutno označit za ústřední orgán státní správy orgán, jenž naplňuje následující kritéria: výkon státní správy představuje podstatnou (byť menšinovou) část náplně daného orgánu, správní orgán vykonává celostátní působnost a tento orgán není přímo podřízen jinému ústřednímu orgánu státní správy (Další kritéria jako normotvorná pravomoc či monokratičnost správního orgánu nejsou v odborné literatuře jednoznačně přijímána a v jejich případě můžeme hovořit o znacích sice převažujících, nicméně nikoli nutných). ... K naplnění formálního znaku 'ústředního správního úřadu' ovšem v citovaném ustanovení chybí slovo 'ústřední', což dle rozhodovací praxe správních soudů znamená, že Rada ústředním správním úřadem není. Taková interpretace ovšem zjevně opomíjí následující materiální znaky. V případě Rady pro rozhlasové a televizní vysílání byl zvolen resortní princip (státní správa v oblasti rozhlasového a televizního vysílání) a implicitně je tak dána celostátní působnost tohoto úřadu. Navíc, pokud teorie státovědy rozlišuje pouze orgány s celostátní a místní působností, nelze použitím argumentu 'vyloučení třetího' než dospět ke konstatování, že Rada vykonává celostátní působnost. Na zbývající otázku subordinace jinému ústřednímu správnímu úřadu dává odpověď nejen zákon č. 231/2001 Sb., z něhož je patrné, že kreační roli i roli orgánu, jemuž je Rada fakticky odpovědná, plní Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, ale i kompetenční zákon, jenž v § 8 počítá s vyjmutím státní správy v oblasti rozhlasového a televizního vysílání z gesce Ministerstva kultury a výslovně odkazuje na zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání proto není podřízena žádnému jinému ústřednímu orgánu státní správy“. V českej právnej teórii sa zastáva názor, že - napriek legislatívnym posunom v oblasti pozitívneho práva - základný problém ústavnej súladnosti koncepcie nezávislých správnych úradov však zostáva nevyriešený.⁵

V tejto súvislosti inšpiratívne pôsobia ustanovenia Ústavy Gréckej republiky: „a/k Ústava upravuje zriadenie a činnosť nezávislého úradu, sú jeho členovia poverovaní na dobu určitú a sú osobne a funkčne nezávislí v rozsahu stanovenom zákonom“ (čl. 101a ods. 1) ... „r/okovací poriadok Parlamentu upravuje vzťah nezávislých úradov k Parlamentu a spôsob výkonu parlamentnej kontroly“ čl. 101a ods. 3.

⁵ POUPEROVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? In: *Právnik*, 2013, č. 1, s. 226; pozri aj POUPEROVÁ, O. „Nezávislé správní úřady“. In: *Správní právo*, 2014, č. 4.

1.1.4 Miestna štátna správa

Základným právnym predpisom, okrem uvedeného čl. 122 ústavy, upravujúcim postavenie a pôsobnosť miestnych orgánov štátnej správy quasivšeobecného charakteru je zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy.⁶ Zákon dvojakým spôsobom, zohľadňujúc špecifiká rozličných úsekov štátnej správy, upravuje sídla a územné obvody okresných úradov. Zároveň upravuje aj pôsobnosť okresného úradu v sídle kraja, ktorý (okrem pôsobnosti samotného okresného úradu) o. i. si na plnenie úloh súvisiacich s riadením, kontrolou, koordináciou výkonu štátnej správy a s výkonom štátnej správy v druhom stupni zriaďuje osobitný organizačný útvar (odbor opravných prostriedkov).

Konštrukcia osobitného organizačného útvaru (odboru opravných prostriedkov) vo vzťahu k „vlastnému“ okresnému úradu, t. j. okresnému úradu v sídle kraja, pripomína existujúci koncept horizontálnej väzby rozhodovania o riadnych opravných prostriedkoch v správnom konaní, ktorým je napr. konanie o rozklade (§ 61 zákona o správnom konaní), resp. rozhodovanie predsedu úradu, resp. Regulačnej rady Úradu pre regulácie sieťových odvetví v odvolacom konaní [§ 5 ods. 6 písm. c) a d) a § 6 ods. 3 písm. f) zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach]. Napriek tomu, že tento prístup evokuje horizontálne riešenie odvolacieho konania v národných výboroch, upraveného vládnym nariadením č. 91/1960 Zb. o správnom konaní (§ 18), súčasná prax zatiaľ výraznejšie pochybenia nezaznamenala.

1.2 Územná samospráva

Bolo uvedené, že verejnú správu vykonávajú okrem štátu i subjekty územnej samosprávy. Výrazný vplyv na súčasnú podobu organizácie územnej samosprávy malo podpísanie Európskej charty miestnej samosprávy v roku 1999 (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 336/2000 Z. z., č. 602/2002 Z. z. a č. 587/2007 Z. z.).

1.2.1 Obec – medzi občianskou spoločnosťou a štátom?

Fenomén územnej samosprávy je hodný serióznej analýzy z viacerých pohľadov. Zaujímavé je najmä postavenie obce ako základu územnej samosprávy z hľadiska korelátu občianskej spoločnosti a štátu. Obec je charakterizovaná ako samosprávna verejnoprávna korporácia, odlišná od štátu. V tomto zmysle je súčasťou bohato štruktúrovanej občianskej spoločnosti. Na druhej strane však ingerencia štátu do právomoci a pôsobnosti (ale aj do vnútorných pomerov) obce je oveľa väčšia, než u iných neštátnych subjektov práva. Obec – ako samosprávna korporácia – má oproti iným právnickým osobám (spolkom, obchodným spoločnostiam, ale i vyšším územným celkom a pod.) oveľa trvalejší charakter. Nemôže byť rozpustená na základe rozhodnutia svojich obyvateľov. Obec – na rozdiel od iných právnických osôb – má vždy úradné kompetencie a je povinná ich vykonávať.⁷ Zdá sa, že obec nie je úplne homogénnou súčasťou občianskej spoločnosti a nie je, prirodzene, ani súčasťou štátneho mechanizmu. Možno sa domnievať, že obec, ako základný subjekt územnej samosprávy, je akýmsi prvkom medzi občianskou spoločnosťou a štátom.

Z hľadiska systematiky ústavy je problematika územnej samosprávy zaradená do jej štvrtej hlavy (čl. 64 až 71). Tým, že druhá hlava ústavy upravuje základné práva a slobody (ústavnoprávny status občana) a hlava piata a nasledujúce reglementujú postavenie a činnosť zložiek štátneho mechanizmu, čím sa vytvorila logická ústavná triáda: občan – obec/samosprávny kraj – štát, konformná s princípom subsidiarity. Tento prístup, evokujúci koncepciu štátu ako „obec obcí“ (communitas communitatum), však nemožno v žiadnom prípade absolutizovať. Suverenitu v tomto vzťahu má štát. Takto vymedzená štruktúra ústavy je v istom zmysle výnimočná. Väčšina ústav totiž upravuje problematiku územnej samosprávy spravidla až po reglementácii jednotlivých druhov štátnej moci.⁸

1.2.2 Volebné obdobie orgánov územnej samosprávy

Ústavnoprávnou záležitosťou „najvyššej dôležitosti“ je problematika ukončenia činnosti týchto orgánov pred uplynutím ich riadneho volebného obdobia, vzhľadom na „mlčanie“ ústavy v tejto otázke.

⁶ Názov zákona, z dôvodu existencie špecializovanej miestnej štátnej správy, je nepresný.

⁷ MERKL, A. *Obecní právo správní. Díl druhý*. Praha-Brno: Orbis, 1932, s. 202-203.

⁸ K ústavnoprávnym aspektom územnej samosprávy bližšie napr. GROSPÍČ, J. K otázkam ústavných základů samosprávy. In: *Právní obzor*, 2002, č. 2; OROSZ, L. – MAZÁK, J. *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Košice: Mayor Group s. r. o., 2004; PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A. *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 2010; PODHRÁZKY, M. (ed.). *Přehled judikatury z oblasti samosprávy (územní a profesní)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2011; KUKLIŠ, P. - VIROVÁ, V. *Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 19–30; KLIMOVSKÝ, D.: *Základy verejnej správy*. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2014, s. 318–324, 331, 335, 339, 354, 363, 364, 388 a 390.

Ústava Českej republiky upravuje, že zákon ustanoví za akých podmienok sa vyhlásia nové voľby zastupiteľstva pred uplynutím jeho funkčného obdobia (čl. 102 ods. 2 druhá veta). Podľa Ústavy Republiky Portugalsko „rozpušenie samosprávnych orgánov, ktoré vzišli z bezprostredných volieb je možné založiť len na ich závažných protiprávných činoch alebo opomenutiach (čl. 242 ods. 2). Ústava Poľskej republiky ustanovuje, že „Sejm môže na návrh predsedu Rady ministrov rozpustiť uznášajúci (sa) orgán územnej samosprávy, ak tento orgán zvlášť závažným (razaco) spôsobom porušuje ústavu alebo zákony“ (čl. 171 ods. 3). Ústava Litvy neupravuje rozpustenie zastupiteľského orgánu miestnej samosprávy, ale pripúšťa možnosť zavedenia priamej správy (čl. 67 ods. 20 a čl. 123), ktorej dôsledkom je, že miestna rada aj výkonný orgán strácajú svoje právomoci. Priamu správu môže zaviesť Seimas (parlament), a to v zákonom stanovených prípadoch, napr. vtedy, ak činnosť samosprávnych inštitúcií ohrozuje územnú integritu štátu a ústavný poriadok.

Ústavnoprávnym problémom, vzhľadom na ústavou stanovené volebné obdobie, je i opačný prípad. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení ustanovuje, že „f/funkčné obdobie obecného zastupiteľstva sa končí zložením sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva na štyri roky“ (§ 11 ods. 1 tretia veta) a „f/funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu“ (§ 13 ods. 1 tretia veta); podobnú upravu obsahuje aj zákon o samosprávnych krajoch (§ 11 ods. 1 štvrtá veta a § 16 ods. 1 tretia veta). Otázne je, či je náležité, aby „obyčajný“ zákon upravil funkčné obdobie týchto orgánov rozdielne oproti ich volebnému obdobiu upravenému ústavou. Bolo by vhodné túto skutočnosť ústavnoprávne upraviť podobne, ako je tomu v prípade funkcionárov národnej rady (čl. 89 ods. 3 a čl. 90 ods. 2 ústavy).

Podľa čl. 35 ods. 3 maďarskej ústavy „poverenie zastupiteľského zboru trvá do dňa všeobecných volieb poslancov miestnych samospráv a starostov. V prípade neuskutočnenia sa volieb z dôvodu nedostatočného počtu kandidátov sa poverenie poslaneckého zboru predlžuje do dňa doplňovacích volieb. Poverenie primátora (starostu) trvá do zvolenia nového primátora (starostu)“.

1.2.3 Prenesený výkon štátnej správy

Na obec/samosprávny kraj možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. V praxi sa objavuje požiadavka, aby problematika preneseného výkonu štátnej správy bola upravená jedným právnym predpisom (zákonom). Otázna je v tomto prípade o. i. „koncovka“, t. j. je potrebné určiť subjekt, ktorý by rozhodoval o prípadných sporoch, najmä o náležitom plnení ustanovenia, podľa ktorého „n/áklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát“ (čl. 71 ods. 1 druhá veta ústavy).

Ústava v čl. 71 ods. 2 stanovuje, že výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda; podrobnosti ustanoví zákon. Týmto právnym predpisom bol v minulosti zákon č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch. Časť tohto zákona bola predmetom konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a ústavný súd rozhodol, že ustanovenia časti § 6 ods. 1, a to slová „... obcami a vyššími územnými celkami ...“ nie sú v súlade s čl. 71 ods. 2 druhou vetou a s čl. 1 ods. 1 ústavy (nález ÚS SR č. 263/2006 Z. z.). V tejto súvislosti ústavný súd zdôraznil, že „z/ásadný význam má odpoveď na otázku, či ministerstvá alebo ústredné orgány štátnej správy môžu organizačnými aktmi (smernicami a inými organizačnými aktmi) riadiť prenesený výkon štátnej správy na obce a vyššie územné celky, keď ústava jednoznačne zveruje riadenie a kontrolu preneseného výkonu štátnej správy na samosprávu vláde. /.../ V situácii, keď riadenie a kontrola preneseného výkonu štátnej správy na samosprávu sú ústavou zverené vláde, nemožno podľa názoru ústavného súdu nijakým spôsobom (aj keď na základe zákona) takéto 'riadenie' preneseného výkonu miestnej štátnej správy použiť extenzívny výklad subsumovať pod čl. 71 ods. 2 ústavy argumentujúc jeho treťou vetou. Práve zverenie riadenia a kontroly preneseného výkonu štátnej správy na obce a vyššie územné celky priamo v ústave do právomoci vlády takéto úvahy a závery vylučuje. /.../ je potrebné uviesť, že čl. 71 ods. 2 tretia veta ústavy vytvára priestor pre zákonnú úpravu podrobností spojených s realizáciou (výkonom) právomoci vlády riadiť a kontrolovať prenesený výkon štátnej správy na samosprávu, nie však takým spôsobom, že vláda svoju právomoc 'prenesie' na ústredné orgány štátnej správy. Normatívne akty riadenia organizačnej povahy musia tiež rešpektovať limity ústavnosti a princíp rozlíšiteľnosti kompetencií a formy ich realizácie“. Je vhodné podotknúť, že súčasné znenie § 6 ods. 1 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy je temer identické s pôvodným znením § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch až na modifikáciu vyvolanú práve týmto nálezom ústavného súdu.

2 VEREJNOSPRAVNÁ ČINNOSŤ

2.1 Vydávanie všeobecne záväzných nariadení v oblasti originálnej pôsobnosti územnej samosprávy

Základom právnej normotvorby subjektov územnej samosprávy v oblasti jej originálnej pôsobnosti je čl. 68 ústavy, podľa ktorého „v/o veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia“.

Všeobecne záväzné nariadenie vydané na základe tohto článku ústavy (na rozdiel od nariadenia vydaného na základe čl. 71 ods. 2 ústavy) je – napriek nejednoznačnej akceptácii tohto prístupu – primárnym (originárnym, prvotným) právnym predpisom z hľadiska quasipyramidného systému prameňov práva. Tento prístup rešpektuje i ústava v čl. 125 ods. 1 písm. c) a d). Na vydanie tohto právneho predpisu je subjekt územnej samosprávy splnomocnený ex constitutione, t. j. bez osobitného zákonného zmocnenia a môže ho vydať kedykoľvek.

Napriek tomu je toto splnomocnenie limitované najmä koncepciou právneho štátu. V tejto súvislosti sú osobitne významnými limity súvisiace s ochranou základných práv a slobôd. „Uplatnenie normotvornej právomoci obce, ktorá sa dotýka základného práva alebo slobody, je obmedzené príslušnou ústavnou úpravou dotknutého základného práva a slobody. Pri posudzovaní podmienok obmedzenia základného práva a slobody nestačí vychádzať len z posudzovania podľa toho ustanovenia, v ktorom sú dané práva a slobody upravené, ale ich súlad sa musí posúdiť aj podľa všeobecných ustanovení, ktorými je druhá hlava Ústavy Slovenskej republiky upravujúca základné práva a slobody uvádzaná“ (I. ÚS 55/00, podobne napr. II. ÚS 94/95). Ustálená judikatúra ústavného súdu taktiež zdôrazňuje, že aj pôvodná (originálna) normotvorná pôsobnosť obce je limitovaná čl. 2 ods. 3 ústavy (napr. I. ÚS 55/00).

Všeobecne záväzné nariadenie obce nesmie byť v rozpore s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (§ 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení). Všeobecne záväzné nariadenie samosprávneho kraja nesmie byť v rozpore s ústavou, s ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi a s aproximačnými nariadeniami vlády (§ 8 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov).

V tejto súvislosti je potrebné upozorniť na disproporciu zákonných podmienok súladu nariadenia obce a nariadenia samosprávneho kraja s ostatnými právnymi predpismi. Zákon o samosprávnych krajoch, na rozdiel od zákona o obecnom zriadení, ustanovuje povinnú súladnosť nariadenia samosprávneho kraja aj s aproximačným nariadením vlády Slovenskej republiky (čl. 7 ods. 2 a čl. 120 ods. 2 ústavy; zákon č. 19/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky). Táto skutočnosť je v rozpore aj s čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy, podľa ktorého ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd.

Vydávanie nariadení je zverené obecnému zastupiteľstvu [§ 11 ods. 4 písm. g) zákona o obecnom zriadení] a zastupiteľstvu samosprávneho kraja [§ 11 ods. 2 písm. a) zákona o samosprávnych krajoch]. Je vhodné zvážiť, či z hľadiska ústavy nie je spornou ustanovená „exkluzivita“ tohto orgánu obce a orgánu samosprávneho kraja v zákone o obecnom zriadení, resp. v zákone o samosprávnych krajoch („je mu vyhradené“; „je vyhradené“) v realizácii pôvodnej (originálnej) normotvornej pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov. Je otázne, či z hľadiska rovnocennosti foriem (spôsobov) uskutočňovania územnej samosprávy (čl. 30 ods. 1 a čl. 67 ods. 1 ústavy) nie je možné prijímať všeobecne záväzné nariadenia tohto druhu aj prostredníctvom miestneho referenda alebo referenda na území vyššieho územného celku (samosprávneho kraja).

2.2 Vydávanie aproximačných nariadení vlády

Aproximačné nariadenie je neobvyklý prameň práva. Jeho ústavno-právnym základom je čl. 120 ods. 2 ústavy, podľa ktorého „a/k tak ustanoví zákon, vláda je oprávnená vydávať nariadenia aj na vykonanie Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej a na vykonanie medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2“ (zmlúv týkajúcich sa Európskych spoločenstiev a Európskej únie). V tejto súvislosti ústava zároveň ustanovuje, že „p/revzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2“ (čl. 7 ods. tretia veta). Semi-primárnosť- z hľadiska hierarchie formálnych prameňov práva⁹ - aproximačného nariadenia „spôsobuje“ ustanovenie, neobvyklé v právnom štáte, podľa ktorého „p/ovinnosti možno ukladať ... nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2“ (čl. 13 ods. 1 písm. c/ ústavy).

Z hľadiska pertraktovanej problematiky je nevyhnuté sa zmieniť najmä o ustanovení zákona č. 19/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky, podľa ktorého „p/odrobnosti o veciach upravených aproximačnými nariadením môže ustanoviť všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo, iný ústredný orgán štátnej správy alebo Národná banka Slovenska“ (§ 3 ods. 2). Citované ustanovenie nahradilo pôvodné znenie: „a/proximačné nariadenie môže obsahovať splnomocnenie na vydanie vykonávacieho právneho predpisu“, ktoré bolo kritizované z aspektu čl. 123 ústavy, v zmysle ktorého podzákonné právne predpisy – s výnimkou nariadenia vlády - môžu byť vydané len na základe zákonného zmocnenia a nie na základe subdelegácie. Možno pochybovať, či aj platná dikcia § 3 ods. 2 je súladná s ústavou.

⁹ Bližšie KUKLIŠ, P.- HODÁS, M. O súčasnej situácii v slovenskej právnej normotvorbe. In: *Právny obzor*, 2016, č. 6, s. 476-478.

Článok 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v jej platnom znení ustanovuje, že smernica je záväzná, pokiaľ ide o výsledok, ktorý sa má dosiahnuť. Členský štát, resp. jeho vnútroštátne orgány, majú teda relatívne širokú diskrečnú právomoc v podobe možnosti voľby foriem a prostriedkov, ktorými sa má výsledok (cieľ) stanovený smernicou dosiahnuť. To znamená, že akékoľvek opatrenie, ktorým sa dosahuje výsledok stanovený smernicou, je opatrením na prebratie príslušnej smernice. Inými slovami aj stanovenie podrobností o veciach reglementovaných aproximačným nariadením je prebratím smernice, a teda sa má v zmysle čl. 7 ods. 2 ústavy vykonať iba zákonom alebo aproximačným nariadením vlády. Právny predpis vydaný na základe § 3 ods. 2 zákona č. 19/2002 Z. z. má teda - vzhľadom na rozpor s čl. 7 ods. 2 ústavy - spochybniteľnú záväznosť a nenaplnením vnútroštátnych – ústavnoprávnych požiadaviek kladených na všeobecne záväzný právny predpis nenapĺňa komunitárne požiadavky kladené na prebratie smernice/transpozičné opatrenie stanovené ustálenou judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie.¹⁰

2.3 Vydávanie aplikačných administratívnoprávnych aktov

Aplikovanie administratívnoprávnych noriem na konkrétne prípady je nenahraditeľnou súčasťou takmer každodennej činnosti správnych orgánov. Uskutočňuje sa prostredníctvom procesov, ktorých ťažisko je v správnom konaní.¹¹

„Kľúčovým“ právnym predpisom je zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), ktorý je zrejme najčastejšie aplikovaným zákonom od roku 1968 až po súčasnosť. V tejto súvislosti je azda vhodné si pripomenúť zmysel fenoménu „administratívnoprávne konanie“ v korelácii s humanizáciou rozhodovacej činnosti správnych orgánov, nabádajúcej k intenzívnejšej ústavnoprávnej „starostlivosti“ o tento inštitút.

„V relatívnej existenčnej nezávislosti ľudského diela je pritom obsiahnutá trvalá možnosť, že výtvor sa vymkne spod kontroly svojho tvorca, začne pôsobiť v rozpore s jeho predstavou, dokonca sa uplatní priamo proti nemu, „skonsoliduje sa vo vecnú moc nad ním“ a prejaví sa ako „akási cudzia sila, ktorá ho ujarmuje.“ So zreteľom na to sa zrejme nedá obísť bez povšimnutia ani zistenie, že uvedená možnosť sa v poznaných historických situáciách doteraz bežne stávala skutočnosťou a že v podmienkach, keď sa človeku odcudzuje na tento spôsob spravidla všetko, čo kedy vyprodukoval, odcudzuje sa mu i jeho produktívna činnosť, ktorá mu napokon odcudzuje jeho vlastnú ľudskú podstatu aj samotných ľudí“. /.../„Uzákonená koncepcia konania ako interakcie administratívneho orgánu a jednotlivca v postavení subjektov – nositeľov oprávnení a právnych povinností – vtlačá prípadnej úmyselnej i mimovoľnej procedurálnej degradácii človeka na „nemohúci predmet“ vrchnostenskej manipulácie pečať zjavnej nezákonnosti so všetkými obligátnymi dôsledkami. Konkrétne pravidlá tejto interakcie sa v každom smere usilujú vniesť do vzájomných vzťahov jej subjektov ľudsky prirodzený – neprevrátený – poriadok, v ktorom inštitúcia a orgán jestvujú pre človeka a v nijakom prípade nie naopak“.¹²

Česká právna teória vymedzila ústavnoprávne princípy, ktoré záväzne predurčujú právnu úpravu správneho konania:

- hmotnoprávne
 - princíp zákonnosti (čl. 2 ods. 3 a 4 Ústavy ČR; čl. 2 ods. 2 a 3 a čl. 4 ods. 1 a 2 Listiny)
 - princíp materiálneho výkladu ústavnoprávnych ustanovení (čl. 1 ods. 1, čl. 9 ods. 1, čl. 87 ods. 1 písm. a/, b/ a d/ Ústavy ČR)
 - princíp právnej istoty (čl. 1 ods. 1 Ústavy ČR)
 - princíp objektivity (čl. 1 ods. 1 Ústavy ČR)
 - princíp proporcionality (čl. 4 ods. 4 vetá prvá Listiny; čl. 1 ods. 1 Ústavy ČR)
 - princíp rovnosti v právach (čl. 1 prvá veta, čl. 3 ods. 1 a čl. 4 ods. 3 Listiny)

¹⁰ HODÁS, M.: Niektoré právno-teoretické problémy preberania smerníc. In *Komunitárne právo na Slovensku – päť rokov po*. Bratislava: Slovenská asociácia európskeho práva, Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 43. V tejto súvislosti možno mať pochybnosti o ústavnosti vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 24/2003 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Jej príloha 36 obsahuje Zoznam preberaných právne záväzných aktov Európskej únie. Rovnako vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 228/2014 Z. z., ktorou sa ustanovujú požiadavky na kvalitu palív a vedenie prevádzkovej evidencie o palivách v prílohe 7 uvádza Zoznam preberaných právne záväzných aktov Európskej únie.

¹¹ Tento inštitút bol a je predmetom stálej pozornosti právnej teórie, napr. TÓTHOVÁ, K. K otázke predpojatosti v správnom konaní. In *Právny obzor*, 1966, s. 444 - 454; TÓTHOVÁ, K. Základné charakteristické črty procesných práv a povinností účastníkov administratívneho konania. In *Právny obzor*, 1974, č. 4, s. 315 – 329; TÓTHOVÁ, K. Zdokonaľovanie právnej úpravy správneho konania ako jedna z foriem zefektívnenia štátnej správy. In *Právny obzor*, 1981, s. 672 – 687; HROMADA, J. Nový správny poriadok. In *Právny obzor*, 1955, s. 449 – 455; HUTTA, V. Nové prvky v pripravovanej úprave všeobecného administratívneho konania. In *Právny obzor*, 1967, č. 7, s. 593 – 608; VRABKO, M. a kol.: *Správne právo procesné : všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck 2013, 304 s.

¹² TURČÁNI, J. Príspevok pravidiel administratívneho konania k humanizácii rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy. In *Právny obzor*, 1970, č. 2, s. 90 a 96. V naznačenom kontexte autor nadčasovo analyzuje zásadu právnej viazanosti – zásadu rokovaciu – zásadu rovnosti účastníkov – zásadu dispozičnú – zásadu verejnosti – zásadu materiálnej pravdy/spofahlivého zistenia stavu vecí – zásadu dvojinštančnosti a zásadu ochrany povinného.

- procesnoprávne
 - základné procesné právo na zákonom stanovený postup, t. j. na konanie (čl. 36 ods. 1 a 4 Listiny)
 - základné procesné právo na účastníctvo v konaní (čl. 36 ods. 1 a čl. 38 ods. 2 Listiny)
 - základné procesné práva účastníkov konania (čl. 36 ods. 1 a 4, čl. 37 a čl. 38 ods. 2 Listiny):
 - * právo podať návrh na začatie konania (zásada dispozíčná)
 - * právo byť upovedomený o začatí konania
 - * právo na jedno vedené konanie v určitej veci (prekážka litispendencie)
 - * právo na objektívny orgán
 - * právo na rovnosť v procesných právach
 - * právo na poučenie o procesných právach v konaní
 - * právo na tlmočníka
 - * právo na prístup k informáciám o významných skutočnostiach
 - * právo na zastupovanie a pomoc
 - * právo byť vypočutý
 - * právo na zistenie skutkového stavu vecí
 - * právo na vecné a právne posúdenie skutkového stavu vecí
 - * právo na vydanie a oznámenie rozhodnutia (právo na rozhodnutie/zákaz denegatio justitiae)
 - * právo na vydanie a oznámenie rozhodnutia v primeranej lehote (bez zbytočných prietahov)
 - * právo na súlad rozhodnutia (výroku) so zisteným a posúdením skutkového stavu vecí
 - * právo na odôvodnenie rozhodnutia
 - * právo na poučenie o opravných prostriedkoch
 - * právo na riadny opravný prostriedok (v obmedzenej podobe)
 - * právo na právoplatné rozhodnutie
 - * právo na výkon rozhodnutia.¹³

2.4 Opatrenie všeobecnej povahy

Opatrenie všeobecnej povahy¹⁴ nie je zatiaľ *expressis verbis* súčasťou slovenského právneho poriadku. Napriek tomu je fakticky upravené vo viacerých právnych predpisoch, napr. v zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), zákone č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke, zákone č. 324/2011 Z. z. o poštových službách a v zákone č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách.

V českom právnom poriadku sa opatrenie všeobecnej povahy lakonicky charakterizuje ako „záväzná opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“ (§ 171 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád). Nemecký zákon o správnom konaní (Verwaltungsverfahrensgesetz) v § 35 druhej vete pozitívne vymedzuje tento inštitút (Allgemeinverfügung): „/v/šeobecné opatrenie je správny akt, ktorý je adresovaný určitému okruhu osôb vymedzenému na základe všeobecne určených alebo určiteľných znakov, alebo sa týka verejnoprávnej vlastnosti veci alebo jej verejného používania“.¹⁵

Z hľadiska traktovanej problematiky je vhodné poukázať na nález ÚS SR I. ÚS 354/08-50: „/o/patrenia obecnej povahy sa v českej právnej úprave svojimi charakteristickými znakmi zaraďujú medzi normatívne správne akty a individuálne správne akty. Vykazujú totiž črty aj jednej aj druhej skupiny. ... Akty zmiešanej povahy sú okrem Českej republiky štandardne na legislatívnej úrovni zakotvené aj v iných európskych krajinách, napr. Spolková republika Nemecko (Allgemeinverfügung), Švajčiarsko (Verfügung). ... Aj keď v slovenskom právnom systéme nemožno hovoriť o typoch zmiešaných správnych aktov majúcich znaky opatrení obecnej povahy vo formálnom slova zmysle, pretože právna úprava takýto typ správnych aktov nezakotvuje, nesporne zmiešané správne akty z hľadiska obsahového existujú, čoho dôkazom je práve napr. aj všeobecné povolenie podľa zákona o elektronických

¹³ SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde Praha, a. s. 2007, 348–349. Povšimnutiahodné je aj záverečné konštatovanie o súvzťažnosti primárnych a sekundárnych pojmových znakov českého správneho konania a ústavného poriadku Českej republiky (s. 352, 353).

¹⁴ Bližšie napr. PRŮCHA, P.: Opatření obecné povahy jako nově legislativně koncipovaná forma činnosti veřejné správy v právním řádu České republiky. In: *Pocta profesorovi Gašparovi*. Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika 2008, s. 94-104, VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy. In: *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 329 a nasl.; HUTTA, M.: Správne akty všeobecnej povahy a ich prieskum v správnom súdnictve. In: TRELLOVÁ, L. (ed.): *Působnost' a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 230-246; HEJČ, D.: Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. In *Právník*, 2016, č. 10, s. 829-842; KUKLIŠ, P. K formálnym prameňom práva. In BĀRĀNY E. a kol.: *Právní pluralismus a pojem práva*. Zborník. Bratislava Ústav štátu a práva SAV, 2017, s. 49 – 51; POŘÍZEK, J.: K možná překvapivé možnosti přezkumu opatření obecné povahy. <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-mozna-prekvapive-moznosti-prezkumu-opatreni-obecne-povahy-94761.html> (26. máj 2017).

¹⁵ <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf> (26. máj 2017).

komunikáciách. Charakter všeobecného povolenia (správny akt zmiešanej povahy majúci i prvky individuálneho správneho aktu) podľa názoru ústavného súdu vyžaduje vyššiu úroveň právnej ochrany proti jeho účinkom v porovnaní s úrovňou, aká sa v individuálno-právnej perspektíve základných práv a slobôd poskytuje fyzickým a právnickým osobám proti účinkom normatívnych správnych aktov.“

Konštatovanie ústavného súdu o požiadavke „vyššej úrovne právnej ochrany proti účinkom“ opatrenia všeobecnej povahy, ktorá bude na úrovni ochrany proti účinkom normatívneho správneho aktu, napomáha ku kategorizácii tohto inštitútu minimálne ako semi-formálneho právneho predpisu sekundárneho charakteru.

ZÁVER

Výkon verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky nie je zabezpečovaný len vyššie uvedenými subjektami. Existuje množstvo ďalších subjektov, ktoré čiastočne vykonávajú verejnú správu. V tejto súvislosti je vhodné zohľadniť poznatky napríklad z priamej demokratickej kontroly quangos (quasi-autonomous non-governmental organisations)¹⁶ z hľadiska de constitutione ferenda. Zdá sa, že nezanedbateľná časť výkonu verejnej správy je ústavnoprávne „nedotknutá“. Z tohto dôvodu stojí za úvahu priznať princípom dobrej verejnej správy ústavnoprávny charakter, dodržiavanie ktorých by bolo záväzné pre všetky subjekty vykonávajúce verejnú správu. Rovnako by bolo vhodné utvoriť ústavnoprávne základy pre činnosť záujmovej samosprávy.¹⁷

Ústavnoprávne otázky otvára i kontrola/dozor/dohľad/inšpekcia verejnej správy i kontrola/dozor/dohľad/inšpekcia vykonávané verejnou správou. Z podstaty územnej samosprávy vyplýva, že jej subjekty nemajú jedno „riadiace“ centrum a z tohto dôvodu je nevyhnutné o. i. zabezpečiť jednotný štandard dodržiavania ľudských práv a slobôd na celom území štátu, čo nie možné zabezpečiť len kompetenciami existujúcich ústavných orgánov. Azda nie je potrebné pripomínať ambivalentnú pozíciu verejnej správy (ochranca i porušovateľ) vo vzťahu k ľudským právam a slobodám.

Je dôležité ponímať kontrolu nie ako výlučne mocensko-sankčný nástroj, ale ako významný spôsob spätnej väzby, ako zdroj informácií pre eventúalnu korekciu uplatňovanej decentralizácie. V prípade absencie serióznej spätnej väzby hrozí, že na základnom stupni územnej samosprávy sa „nahromadí“ masa problémov, riešenie ktorých si atrahujú centrálné orgány a týmto spôsobom sa vytvára akási nepravidelná (a neželaná) decentralizačno/centralizačná sínusoida.¹⁸

V tejto súvislosti sa javí vhodným položiť ústavnoprávne základy nielen pre existujúce inštitúty ozdravného režimu a nútenej správy obce (§ 19 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy), ale aj pre iné inštitúty kontrolného systému: od náhradného zabezpečenia výkonu niektorých činností v malých obciach pracovníkom orgánu miestnej štátnej správy (obdoba § 5 ods. 3 až 5 a § 18b zákona o obecnom zriadení) až po rozpustenie obecného zastupiteľstva ako ultima ratio v prípade, že nie je možné úlohy obce zabezpečiť iným spôsobom.¹⁹

Je prirodzené, že verejná správa by nemohla byť vykonávaná bez štátnych zamestnancov, zamestnancov vo „verejnej službe“ a zamestnancov/pracovníkov podieľajúcich sa na výkone verejnej správy v inom právnom režime. V tejto súvislosti možno poukázať na čl. 109 Ústavy Holandského kráľovstva: „/p/rávne postavenie osôb v štátnej službe vymedzuje zákon. Zákon tiež upravuje pravidlá o ochrane zamestnania osôb v štátnej službe a ich spolurozhodovanie“. Vhodné by bolo zamyslieť sa nad ústavným zákonom vymedzujúcim politické pozície a pozície štátno-služobného a verejno-služobného charakteru v štátnej správe z aspektu princípu stability (čl. 8 zákona č. 55/2017 o štátnej službe).

Použitá literatúra:

ČIČ a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin : Matica Slovenská, 1997, s. 546.

ČIČ a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, s. r. o., 2012, s. 386.

HODÁS, M.: Niektoré právno-teoretické problémy preberania smerníc. In Komunitárne právo na Slovensku – päť rokov po. Bratislava : Slovenská asociácia európskeho práva, Bratislavská vysoká škola práva, 2009..

KUKLIŠ, P. - VIROVÁ, V. Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie). Bratislava : Eurokódex, 2012.

KUKLIŠ, P. - HODÁS, M. O súčasnej situácii v slovenskej právnej normotvorbe. In: Právny obzor, 2016, č. 6.

KUKLIŠ, P. Public Management in the Netherlands from a Slovak Perspective. In: VERHEIJEN, T. – COOMBES, D. (eds.): Public Management Reform. Comparative Experiences from East and West. European Commission, 1997, s. 325 – 338.

¹⁶ Bližšie napr. KUKLIŠ, P. Public Management in the Netherlands from a Slovak Perspective. In VERHEIJEN, T. – COOMBES, D. (eds.): *Public Management Reform. Comparative Experiences from East and West*. European Commission, 1997, s. 330 – 331, 337.

¹⁷ Inak napr. čl. 134 a nasl. Ústavy Holandského kráľovstva.

¹⁸ Bližšie STAROŠCIAK, J. *Správa – otázky teórie a praxe*. Praha, Ústav štátnej správy 1976, s. 33.

¹⁹ Bližšie KUKLIŠ, P. - VIROVÁ, V., práca cit. v pozn. 7, s. 43 – 44.

KUKLIŠ, P. K formálnym prameňom práva. In BÁRÁNY, E. a kol...: Právny pluralizmus a pojem práva. Zborník. Bratislava, Ústav štátu a práva SAV, 2017, s. 44 – 51.

MERKL, A. Obecní právo správní. Díl druhý. Praha-Brno : Orbis, 1932.

POSLUCH, M. – CIBULKA, L. Štátne právo Slovenskej republiky. Šamorín : Heuréka, 2009, s. 105.

POUPEROVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? In: Právník, 2013, č. 1, s. 226.

POUPEROVÁ, O. „Nezávislé správní úřady“. In: Správní právo, 2014, č. 4.

Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.

STAROŠCIAK, J. Správa – otázky teorie a praxe. Praha, Ústav státní správy 1976.

SVOBODA, P. Ústavní základy správního řízení v České republice : právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha : Linde Praha, a. s.. 2007.

TURČÁNI, J. Príspevok pravidiel administratívneho konania k humanizácii rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy. In Právny obzor, 1970, č. 2.

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

VRABKO, M. a kol.: Správne právo procesné : všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck 2013.

Kontaktné údaje:

JUDr. Peter Kukliš, CSc.
Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied
Klemensova 19
813 64 Bratislava
peter.kuklis@vlada.gov.sk

VZNIK, PRÍČLENENIE A ZÁNİK OBCE V RÁMCI OPTIMALIZÁCIE VÝKONU VEREJNEJ SPRÁVY OBCAMI A PROBLEMATIKA S TÝM SPOJENÁ¹

Anton Martvoň

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Anotácia: Príspevok sa zaoberá problematikou vzniku a zániku obce v rámci územnej samosprávy a analyzuje problémy s tým spojené v kontexte optimalizácie výkonu verejnej správy. Príspevok reflektuje už aj na posledné právne zmeny na danom úseku v Slovenskej republike, v rámci ktorých pribudol jeden zo zákonných dôvodov zániku obce a to pričlenenie obce k inej obci, pričom analyzuje možné dopady a nedostatky tejto novej právnej úpravy.

Kľúčové slová: verejná správa, územná samospráva, obec, vznik obce, zánik obce, optimalizácia výkonu verejnej správy.

Annotation: This article deals with the problem of the establishment and demise of the municipality within the territorial self-government and analyzes the problems associated with it in the context of optimizing the performance of the public administration. This article also reflects the latest legal changes in the given section in the Slovak Republic, which included one of the legitimate reasons for the demise of the municipality, namely the attribution of the municipality to another municipality, analyzing the possible impacts and shortcomings of the new legislation.

Key words: public administration, territorial self – government, municipality, formation of the municipality, demise of the municipality, optimization of the performance of the public administration.

ÚVOD

Optimalizácia verejnej správy a hlavne územnej samosprávy² je v Slovenskej republike veľmi aktuálna a potrebná téma, nakoľko každé volebné obdobie stúpa počet obcí³, v ktorých nikto nemá záujem kandidovať na samosprávne funkcie v obciach alebo obce sa vyľudňujú v dôsledku sťahovania sa obyvateľov za prácou do miest. V mnohých obciach starosta obce, či hlavný kontrolór obce ako orgán obce často nie sú zvolení alebo starosta sám funguje nielen ako starosta obce, ale aj ako opravár v obci, matrikár, či dokonca i ako úradník obecného úradu v jednom. Jedným z riešení týchto problémov je, okrem vytvárania spoločných obecných úradov alebo stavebných úradov na úseku preneseného výkonu štátnej správy, aj rušenie, vzájomné zlučovanie alebo pričleňovanie obcí v rámci optimalizácie výkonu územnej samosprávy a hospodárnosti. To, že viaceré malé obce do päťsto obyvateľov nemajú finančné prostriedky na efektívne fungovanie obecných úradov pre občanov, je na Slovensku častý a pomerne známy jav, no to, že viaceré z týchto malých obcí nemajú kreované (resp. zvolené) ani len základné orgány obce ako je starosta, obecné zastupiteľstvo, či hlavný kontrolór obce, tak je už pomerne menej známa skutočnosť, na ktorú bolo a je potrebné legislatívne a odborne zo strany štátu i reagovať.

Pod optimalizáciou verejnej správy, resp. pod optimalizáciou územnej samosprávy, môžeme teda rozumieť vyhľadávanie najlepšieho možného variantu v kontexte zlepšenia fungovania, riadenia, či výkonu kompetencií a úloh v oblasti verejnej správy, resp. v rámci územnej samosprávy. A potrebu a vybrané spôsoby možnej optimalizácie výkonu územnej samosprávy obcami a mestami na Slovensku rozoberám ďalej v tomto mojom odbornom príspevku.

1 ZRIADENIE, ZRUŠENIE, ROZDELENIE ALEBO ZLÚČENIE OBCÍ V RÁMCI OPTIMALIZÁCIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

V kontexte optimalizácie verejnej správy sa už za bývalého Československa v rámci optimalizácie výkonu štátnej správy (resp. samosprávy) vytvárali tzv. strediskové obce, ktoré fungovali ako centrum výkonu verejnej správy pre nejaké územie, či menšie obce, ktoré si nemohli dovoliť zamestnávať viac úradníkov alebo nemali

¹ Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantu VEGA č. 1/0557/17 „Právne aspekty optimalizácie výkonu verejnej správy obcami ako subjektmi verejnej správy“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

² VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 146.

³ V súčasnosti máme ku dňu 30.09.2017 v Slovenskej republike evidovaných 8 vyšších územných celkov a približne 2.927 obcí, pričom z nich je okolo 140 obcí so štatútom mesta podľa oficiálnej štatistiky Štatistického úradu SR a spolu 39 mestských častí Bratislavy a Košíc.

odborníkov pre zabezpečenie administratívy a na špecializovaný výkon určitých častí štátnej správy, ktoré vykonávali obce už vtedy. Následne zákonodarcovia vtedy reagovali aj zakotvením právnej možnosti zlúčenia, rozdelenia alebo zrušenia obce, pričom táto právna úprava sa s určitými obmenami za Československej federatívnej republiky dopracovala a to v prijatom zákone o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb., kde sa v rámci optimalizácie výkonu samosprávy objavili zákonné a detailnejšie rozpracované právne ustanovenia o možnosti zlúčenia, rozdelenia alebo zrušenia obce. Predmetný za federácie prijatý zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) platí s mnohými zmenami ešte aj dnes v Slovenskej republike.

V zmysle spomenutého zákona o obecnom zriadení je v súčasnosti na Slovensku územie obce charakterizované ako územný celok, ktorý tvorí jedno katastrálne územie alebo viac katastrálnych území, pričom územie obce sa môže členiť na časti obce. Časť obce má vlastný názov, pričom časť obce nemusí mať vlastné katastrálne územie. Obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo obce zlučuje Vláda SR jej nariadením. Rozhodnúť o tom možno iba so súhlasom dotknutej obce a na základe stanoviska okresného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa dotknutá obec nachádza. Ide podľa môjho názoru o legálny spôsob optimalizácie výkonu samosprávy, ako aj o inštitút napomáhajúci samospráve na Slovensku z pohľadu riešenia problémov fungovania a financovania malých obcí alebo riešenia nezmieriteľných problémov napätia medzi časťami obcí.

Za inú zmenu územia obce sa považuje v zmysle právneho poriadku zmena hraníc územia obce v súvislosti so zmenou priebehu štátnej hranice, ďalej iná zmena hraníc územia obce, ako aj zriadenie, zrušenie, rozdelenie alebo zlúčenie častí obce. Tu platí, že ak osobitný právny predpis neustanoví inak, tak o tejto inej zmene územia obce rozhoduje so súhlasom obce okresný úrad v sídle kraja.

Ministerstvo vnútra SR vedie zoznam obcí a ich častí, ktorý uverejňuje na svojom webovom sídle, ako aj určuje číselné kódy časti obce dôležité pre verejnú správu.⁴ Dôležité je však spomenúť, že hlavné mesto Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) Bratislava a mesto Košice majú svoje osobitné zákony, ktoré osobitne upravujú postavenie a organizáciu týchto dvoch spomenutých miest, a preto na zrušenie niektorého z týchto dvoch miest, by bol podľa môjho názoru potrebný priamo nový zákon.

V súčasnosti platí právna úprava na základe ktorej dve obce alebo viac obcí sa môžu zlúčiť do jednej obce, ako aj naopak – jedna obec sa môže rozdeliť na dve obce alebo na viac obcí. Zlúčením obcí zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec ako nový právny subjekt. Rozdelením obce zasa zaniká rozdeľovaná obec a vznikajú nové obce ako nové právne subjekty. Zlúčiť obce alebo rozdeliť obec možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí, pričom súčasťou návrhu na zlúčenie obcí je dohoda o zlúčení obcí a údaje o výsledkoch miestneho referenda zlučovaných obcí. Nová obec, ktorá vznikla zlúčením obcí, je právnym nástupcom každej z nich.

Dohoda o zlúčení obcí v zmysle zákona o obecnom zriadení musí obsahovať najmä:

- a) názvy obcí, ktoré dohodu uzatvárajú,
- b) dátum, ku ktorému sa obce majú zlúčiť,
- c) názov novej obce a sídlo jej orgánov,
- d) označenie katastrálnych území novej obce,
- e) určenie majetku novej obce vrátane finančných prostriedkov, pohľadávok a záväzkov, ako aj označenie právnických osôb novej obce,
- f) zoznam všeobecne záväzných nariadení vydaných zlučovanými obcami,
- g) podpisy starostov zlučovaných obcí s uvedením ich mena, priezviska a funkcie.⁵

Nová obec zasiela kópiu dohody o zlúčení samosprávnemu kraju, na ktorého území sa táto obec nachádza, Štatistickému úradu Slovenskej republiky, príslušnému okresnému úradu a aj daňovému úradu. Nie je tu však spomenutá povinnosť novovzniknutej obce zaslať kópiu dohody o zlúčení aj Ministerstvu financií SR (ďalej len „MF SR“) a Združeniu miest a obcí Slovenska, ktoré sú (hlavne MF SR) prevádzkovateľom Rozpočtového informačného systému samosprávy – tzv. RISSAM, aby si to v systéme mohlo MF SR upraviť, nakoľko aj novovzniknutej obci vznikne povinnosť nahrávať svoj obecný rozpočet každý rok do tohto systému. Je to podľa môjho názoru nedostatok právnej úpravy, ktorý by sa zišiel v budúcnosti odstrániť novelou zákona.

Taktiež sa obec (resp. mesto) sa môže rozdeliť, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok a najmenej tritisíc obyvateľov, ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá pôvodná obec (napr. ak je tam nesplatený úver banke). Dohodu o rozdelení obce a ďalšie dokumenty podpisuje starosta obce a splnomocnenec petičného výboru alebo osoba určená v petícii. Na rozdelenie obce sa primerane vzťahujú ustanovenia zákona o obecnom zriadení upravujúce zlúčenie obcí, pričom každá z nových obcí, ktorá vznikla rozdelením pôvodnej obce, tak je aj právnym nástupcom pôvodnej rozdelenej obce.⁶

⁴ § 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁵ § 2a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁶ Bližšie pozri: § 2a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon však nerieši situáciu, ak by sa mala rozdeliť obec vyhlásená zákonom za mesto (teda mesto). Problém, by podľa môjho názoru mohol nastať v tom, že ktorej novovzniknutej obci by zostal štatút mesta (ak by vôbec zostal niektorej, pokiaľ budú mať rôzne názvy ako zanikajúce mesto), ak by sa rozdeľovalo mesto s tým, že by vznikli dve obce spĺňajúce kritériá na vyhlásenie za mesto (teda by každá z novovzniknutých obcí mala viac ako päťtisíc obyvateľov) alebo ak by vznikla jedna obec spĺňajúca kritériá na mesto a druhá obec nespĺňajúca kritériá na mesto.

2 PRIČLENENIE NEFUNKČNEJ OBCE K INEJ OBCI AKO JEDEN Z NÁSTROJOV OPTIMALIZÁCIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Od prvého apríla 2018 je účinná novela zákona o obecnom zriadení, ktorá minimálne v jednej rovine napomôže k optimalizácii výkonu územnej samosprávy obcami, nakoľko sa vyrieši problém s malými nefunkčnými a samosprávu nevykonávajúcimi obcami. A to prostredníctvom právneho inštitútu pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci ako kvázi- právneho nástroja v rámci malej municipalizácie (zlučovania malých a nefunkčných obcí) v Slovenskej republike.

Na základe tejto novely zákona o obecnom zriadení sa ustanovuje v právnom systéme SR úplne nový dôvod (resp. spôsob) zániku obce, a to prostredníctvom administratívneho pričlenenia k inej obci alebo k mestu na základe nariadenia Vlády SR.⁷ Novela teda obsahuje právny režim pričlenenia obce k inej (susediacej) obci, pokiaľ obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí nemá zvolené obecné zastupiteľstvo a ani starostu obce (ďalej len tzv. „nefunkčná obec“) v dôsledku čoho nemôže plniť zákonom stanovené úlohy. Z tohto jediného dôvodu ju teda Vláda SR môže svojím nariadením pričleniť k susediacej obci (resp. k mestu), ktorá sa nachádza v tom istom okrese ako nefunkčná obec, ak s tým susediaca obec súhlasí. Dôležitá je teda podmienka, že susedná obec (resp. mesto) a jej orgány musia súhlasiť s pričlenením nefunkčnej obce. Vzhľadom na význam predmetnej problematiky, ktorá sa týka základných otázok života obce, vydávať súhlas, či nesúhlas s pričlenením obce, sa kompetencia vysloviť tento súhlas zveruje v zmysle § 11 ods. 4 písm. q) zákona o obecnom zriadení do pôsobnosti kolektívneho orgánu, ktorým je obecné zastupiteľstvo susediacej obce.

Keďže však obecné zastupiteľstvo rozhoduje v zbere vo forme prijatého uznesenia, tak ja osobne vidím problém v tom, keď uznesenie o súhlase obecného zastupiteľstva s pričlenením obce nepodpíše starosta príslušnej obce, ktorej zastupiteľstvo súhlasilo s pričlenením nefunkčnej obce. Čiže súhlas s pričlenením nefunkčnej obce bude zastupiteľstvom susediacej obce vyslovený, no uznesenie nenadobudne právoplatnosť kvôli uplatnenému sistačnému právu starostu susediacej obce.

Taktiež pojem susediaca obec nie je v zákone celkom presne vymedzený, nakoľko môže byť problém pri jeho výklade, napríklad že či susediaca obec je aj obec, ktorej katastrálne územie oddeľuje rieka, výbežok štátnej hranica, či vojenského obvodu alebo vodná nádrž od nefunkčnej obce i keď priamo katastrálne územia oboch obcí priamo so sebou nesedia, no vzdušnou čiarou sú de facto susednými obcami.

Zákon uvádza, že tzv. nefunkčná obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich voľbách do orgánov samosprávy obcí nemá svoje obecné zastupiteľstvo, ani starostu obce, tak môže byť pričlenená k susediacej obci. V zmysle dôvodovej správy navrhovateľ novely, ktorým je Ministerstvo vnútra SR, v rámci svojho výkladu uvádza, že do posudzovaného súčtu dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí sa zahŕňajú voľby poslancov obecných zastupiteľstiev a starostov obcí vykonané v pravidelných štvorročných obdobiach (tzv. všeobecné voľby) a taktiež ďalšie voľby vykonané počas uvedeného obdobia (tzv. nové voľby). To znamená, že proces pričlenenia sa bude vzťahovať napríklad i na obec, ktorá nemá zvolený svoj orgán obce po vykonaní dvoch bezprostredne nasledujúcich tzv. nových voľbách.

Ja osobne som však toho názoru, že ide o dosť všeobecnú právnu úpravu, ktorú je možné chápať a vykladať rôzne. No ja si myslím, že táto právna úprava upravuje a zahŕňa najmä situácie: 1.) ak nebol zvolený žiaden obecný poslanec alebo počet zvolených obecných poslancov nepostačuje na spôsobilosť obecného zastupiteľstva rokovať a uznášať sa v zmysle § 12 ods. 7 druhej vety zákona o obecnom zriadení (napríklad ak by boli zvolení len traja obecní poslanci zo zákonom určeného počtu siedmich poslancov); 2.) ak počet poslancov obecného zastupiteľstva klesol pod počet potrebný na zachovanie uznášanlivosti obecného zastupiteľstva vždy po vykonaní dvoch po sebe idúcich voľbách do orgánov samosprávy obcí; 3.) ak nebol zvolený žiadny starosta alebo 4.) ak obec stratí starostu vždy po vykonaní dvoch po sebe idúcich voľbách do orgánov samosprávy obcí.

Otázne však je, že či zákonodarca považuje svoje právnu úpravu citujem „obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí nemá obecné zastupiteľstvo ani starostu obce“⁸ za kumulatívnu právnu normu s kumulatívnym ustanovením v znení „nemá obecné zastupiteľstvo ani starostu obce“, ktorému v pôvodnom návrhu i vo schválenej novele chyba čiarka i konkrétna spojka, alebo to chápe, že ide o dve rôzne situácie, ktoré môžu byť v realite obe dôvodom nefunkčnosti obce. V dôvodovej správe sa s tým zákonodarca nevysporiadal, preto si osobne myslím, že ide o dva rôzne dôvody, pre ktoré môže byť obec vyhlásená za nefunkčnú

⁷ § 2aa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁸ § 2aa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

obec a následne môže byť v rámci optimalizácie územnej samosprávy pričlenená k susediacej obci na základe nariadenia vlády a za súhlasu susediacej obce.

Zákon o obecnom zriadení následne uvádza, že okresný úrad v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nachádza nefunkčná obec, zvolá na podnet Ministerstva vnútra SR zhromaždenie obyvateľov nefunkčnej obce, na ktorom prerokuje postup ohľadom pričlenia nefunkčnej obce k susediacej obci a vypracuje z neho záznam. Myslím si, že predmetné ustanovenie je veľmi dôležité kvôli možnosti sa dať vyjadriť k predmetnému zámeru zo strany dotknutej verejnosti žijúcej v nefunkčnej obci, no chýba mi tu spresnenie postupu zvolania takéhoto verejného zhromaždenia obyvateľov nefunkčnej obce. Som toho názoru, že pokiaľ to má splniť svoj účel dať možnosť sa dotknutým obyvateľom vyjadriť sa k zámeru, tak okrem verejnej vývesky s pozvánkou na takéto verejné zhromaždenie obyvateľov nefunkčnej obce, tak by mala ísť pozvánka aj poštou všetkým fyzickým osobám žijúcim v takejto nefunkčnej obci, ako aj elektronickou poštou so zaručeným elektronickým podpisom do oficiálnej úradnej elektronickej schránky, ktorú musí mať zriadenú každá právnická osoba a každá fyzická osoba – podnikateľ žijúca v dotknutej nefunkčnej obci.

Zároveň však príslušný okresný úrad v sídle kraja písomne vyzve susediacu obec na zabezpečenie súhlasu zo strany obecného zastupiteľstva susediacej obce ohľadom pričlenia nefunkčnej obce. Susediaca obec oznámi súhlas alebo nesúhlas s pričlenením nefunkčnej obce okresnému úradu v sídle kraja. Ak susediaca obec nesúhlasí s pričlenením nefunkčnej obce, tak okresný úrad v sídle kraja písomne vyzve ďalšiu susediacu obec na zabezpečenie predmetného súhlasu, ak nefunkčná obec má viac susediacich obcí. Okresný úrad v sídle kraja pri tomto postupe prihliada na oprávnené záujmy a potreby obyvateľov nefunkčnej obce a osobitne na rešpektovanie regionálneho jazyka alebo menšinového jazyka tak, aby takéto pričlenenie nekládlo prekážky podpore tohto regionálneho jazyka alebo menšinového jazyka.

Následne príslušný okresný úrad v sídle kraja predloží Ministerstvu vnútra SR návrh na pričlenenie nefunkčnej obce k susediacej obci, ktorého prílohou je záznam zo zhromaždenia obyvateľov nefunkčnej obce a doklad o súhlase susediacej obce s pričlenením nefunkčnej obce. Ministerstvo vnútra SR potom posunie predmetný návrh na rokovanie Vlády SR, ktorá potom rozhodne vo forme svojho nariadenia o pričlenení nefunkčnej obce ku konkrétnej susediacej obci. Zákonodarca tu však opomenul procesné lehoty, ktorých absencia môže znamenať neúmerne predĺženie celého procesu pričlenia nefunkčnej obce k susediacej obci i napriek tomu, že všetky dotknuté strany súhlasia s pričlenením.

Je dôležité uviesť, že nefunkčná obec pričlenením zaniká. Susediaca obec je právnym nástupcom nefunkčnej obce, teda prejdú na ňu všetky práva i povinnosti zo strany pričlenej nefunkčnej obce. Teda aj záväzky, kde ja osobne vidím do budúcnosti problémy, hlavne z dôvodu zákonnej absencie výslovného zákazu účelového zadlžovania a zaväzovania nefunkčnej obce zo strany starostu nefunkčnej obce (napríklad kvôli stavebným prácam, ktoré si pred tým ako nefunkčná obec nemohla dovoliť alebo nemohla dostať úver) už v procese začatého pričleňovania nefunkčnej obce k susediacej obci, ktorý môže trvať aj niekoľko mesiacov, či rokov. Taktiež v zákone chýba zakotvená povinnosť zo strany nefunkčnej obce, MF SR ako prevádzkovateľa informačného systému RISSAM, či zo strany príslušného okresného úradu v sídle kraja informovať susediacu obec, ku ktorej má byť nefunkčná obec pričlenená, o všetkých známych úveroch, o záväzkoch, o začatých konaniach a o pohľadávkach nefunkčnej obce. Hrozí tu teda, že ekonomicky zdravá susediaca obec sa môže po pričlenení nefunkčnej a zadlženej obce dostať do vážnych ekonomických problémov, zvlášť ak nepôjde o veľkú obec. A tým môže vzniknúť ďalšia nefunkčná obec, čo môže spustiť reťazovú reakciu vzniku malých nefunkčných zadlžených obcí, hlavne na úplnom východe, či na juhovýchode Slovenska.

Zákon o obecnom zriadení síce uvádza, že z rozpočtovej kapitoly Ministerstva vnútra SR možno poskytnúť jednorazový finančný príspevok na podporu plynulého výkonu samosprávy obce, ku ktorej bola pričlenená nefunkčná obec⁹ (ďalej len „príspevok“), ale iba všeobecne. Obec, ku ktorej bola pričlenená nefunkčná obec, môže totiž do 60 dní od účinnosti nariadenia vlády o pričlenení podať písomnú žiadosť o poskytnutie príspevku príslušnému okresnému úradu v sídle kraja, pričom žiadosť obsahuje opis účelu, na ktorý sa príspevok žiada, sumu príspevku, číslo bankového účtu a adresu obecného úradu. Následne v zmysle zákona okresný úrad v sídle kraja doručení žiadosť o poskytnutie príspevku predloží so svojím stanoviskom Ministerstvu vnútra SR do 15 dní od jej doručenia. Ministerstvo vnútra SR rozhodne o predmetnej žiadosti o poskytnutie príspevku do 30 dní od jej doručenia okresným úradom v sídle kraja, no pri rozhodovaní o sume príspevku zohľadňuje najmä počet obyvateľov obce a veľkosť jej územia po pričlenení nefunkčnej obce.

Ministerstvo vnútra SR poskytuje príspevok na základe písomnej zmluvy o poskytnutí príspevku, ktorá obsahuje najmä:

- a) označenie zmluvných strán,
- b) opis účelu, na ktorý sa príspevok poskytuje,
- c) sumu poskytovaného príspevku,

⁹ § 2aa ods. 6 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

- d) podmienky poskytnutia príspevku a podmienky vrátenia príspevku,
- e) číslo bankového účtu, na ktorý sa príspevok poskytuje, a názov banky alebo pobočky zahraničnej banky,
- f) dôvod odstúpenia od zmluvy.¹⁰

Čo sa týka tohto spomínaného príspevku, tak som toho názoru, že ide iba o nenárokovateľnú možnosť, ale nie o povinnosť zo strany Ministerstva vnútra SR poskytnúť tento príspevok za uplatnenia veľkej miery subjektívnosti pri rozhodovaní o tomto príspevku pre obec zo strany ministerstva, nakoľko v zákone o obecnom zriadení nie je definovaná výška takéhoto príspevku, ktorá môže byť v realite iba symbolická pri určitých opozičných obciach, čím sa neodstránia možné hroziace vážne ekonomické dopady práve na susediacu obec, ktorá by súhlasila s pričlenením nefunkčnej obce.

Preto som toho názoru, že práve mnou spomínaný problém možného spustenia reťazovej reakcie vzniku malých nefunkčných obcí po pričlenení jednej nefunkčnej obce môže spôsobiť v budúcnosti to, že proces optimalizácie samosprávy prostredníctvom inštitútu pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci nebude efektívny, nakoľko už vopred nebudú susediace obce s pričleneniami súhlasiť. Alebo dokonca namiesto jednej ekonomicky nefunkčnej a problémovej obce vzniknú po pričlenení nefunkčných obcí ďalšie ekonomicky problémové a následne nefunkčné obce, čo môže spôsobiť nežiaduci reťazový efekt. Tomuto sa dá zabrániť jedine doplnením zákona o obecnom zriadení a to doplnením o precizovanie a spresnenie právnych noriem upravujúcich inštitút pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci. Inak detailne prepracovaný inštitút pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci môže byť efektívnym inštitútom odstraňovania negatívneho javu nefunkčnosti obcí v rámci územnej samosprávy a môže byť v budúcnosti jedným z úspešných nástrojov optimalizácie výkonu územnej samosprávy v Slovenskej republike.

3 ZOPÁR NÁVRHOV DE LEGE FERENDA V RÁMCI OPTIMALIZÁCIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Ako jeden z návrhov de lege ferenda v rámci optimalizácie výkonu územnej samosprávy do budúcnosti si dovoľím uviesť tzv. municipalizáciu obcí, teda zlučovanie malých obcí (ktorých máme v SR niekoľko stoviek) do veľkých obcí, či miest.

Teda podobne ako sa to udialo v rokoch 1958 až 1970 v Dánsku, kde pred zlučovaním obcí existovalo cca 1.390 obcí a po skončení procesu municipalizácie ich zostalo už iba 275. Systém zlučovania, ako aj celý jeho postup bol v Dánsku schválený parlamentom, pričom boli stanovené základné kritériá (napr. definícia, čo je obec ako správna jednotka) a časový limit, do ktorého sa mohli obce dobrovoľne zlúčiť. Takto dobrovoľne sa zlúčilo v Dánsku okolo 1.050 obcí. Ďalších cca 340 bolo zlúčených „zhora“ na základe rozhodnutia dánskeho parlamentu. Základné kritériá pre zlučovanie obcí boli v Dánsku v rámci municipalizácie nasledovné:

- a) mesto alebo obec, obklopujúce vidiecke obce mohli byť zahrnuté do pôsobenia novej obce, ktorá zabezpečí priestor pre priemyselný aj obchodný rast v regióne,
- b) obec nemohla mať menej ako 4.000 – 6.000 obyvateľov,
- c) obce nemohli byť pri zlučovaní rozdeľované (napr. na polovice a každá polovica zlúčená s inou obcou),
- d) nesmeli sa pretrhnúť predchádzajúce priemyselné, ekonomické a ľudské vzťahy,
- e) zlučovanie malo byť riešené čo najbližšie k občanom (princíp subsidiarity).

Výsledkom municipalizácie v Dánsku bolo to, že takto vzniknuté väčšie obce ako správne jednotky umožnili jednak efektívne poskytovanie služieb občanom, ale mali aj obrovský význam pri fiškálnej decentralizácii v Dánsku. V Dánsku municipalizácie mohlo dôjsť k zmene daňového určenia aj k zmene daňovej právomoci, pretože takéto väčšie obce ako správne jednotky boli a sú dodnes schopné zabezpečovať aj výber, správu a prerozdelenie daní. Zaujímavé sú aj iné údaje. Priemerná rozloha obce v Dánsku pred reformou bola 31 km², po reforme 157 km²; priemerný počet obyvateľov jednej obce pred reformou bol 1.996, po reforme už 14.305; a veľmi zaujímavý (a podnetný pre Slovensko) údaj, že počet miestnych politikov (platení poslanci a starostovia) pred reformou v Dánsku bol 11.529 a po reforme sa znížil až na neuveriteľných 4.733! Napriek zásadnému zníženiu počtu obcí sa aj v Dánsku uplatňuje dodnes model medziobecnej spolupráce pri zabezpečovaní niektorých služieb, pričom ide o dohody medzi obcami na dobrovoľnej báze.¹¹

Preto som toho názoru, že s prihliadnutím na súčasný veľký počet obcí a miest na Slovensku, by bola obdobná municipalizácia ako prebehla v Dánsku potrebná a z pohľadu optimalizácie verejných výdavkov vo verejnej správe aj vítaná. Najmä, ak by sa vytvorili obce aspoň s minimálnym počtom obyvateľov dve až tritisíc a hranica vyhlásenie obce za mesto, by sa posunula zo súčasných päťtisíc na šesťtisíc obyvateľov. Tým by zanikli malé obce s páru stovkami obyvateľov, ktoré majú v súčasnosti najčastejšie problémy s výkonom verejnej správy. Vzhľadom na to, že s takýmto postupom ešte žiadna vláda na Slovensku nevyšla a napriek tomu, že je voči municipalizácii zo strany obecných politikov silný odpor, tak vzhľadom na trend decentralizácie, by bolo takéto niečo

¹⁰ § 2aa ods. 10 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

¹¹ Bližšie pozri: http://www.rokovania.sk/html/m_Mater-Dokum-59573.html alebo ČAPKOVÁ, S. a kol.: *Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy*. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy, 2001, 140 s.

verejnou vitané aj v súvislosti so skutočnou fiškálnou decentralizáciou a s množstvom ušetrovaných peňazí v rámci efektívnejšieho hospodárenia a menších nákladov na obecných politikov v samospráve.

Dokonca aj v Poľsku došlo k municipalizácii už v minulosti, pričom počet obcí v Poľsku je v súčasnosti len o cca 400 vyšší ako na Slovensku, pričom počet obyvateľov Poľska je však až cca 8-násobne vyšší ako je počet obyvateľov Slovenska. Taktiež Švédsko je ďalším príkladom štátu, ktoré približne v polovici 20. storočia (v 50-tych rokoch) vykonalo municipalizáciu a zredukovalo počet obcí z cca 2.500 na niečo viac ako polovicu. Následne pokračovali v tomto trende aj v priebehu 60-tych až 80-tych rokoch, pričom počet obcí, samosprávnych jednotiek, sa ustálil vo Švédsku na dnešných 288.¹²

Pre Slovensko, vzhľadom na predpokladaný silný odpor voči municipalizácii zo strany obecných funkcionárov a politikov, ktorí ako starostovia sú aj poslancami NRSR, tak by mohol byť zaujímavý pre medziobecnú spoluprácu ďalší model, a to model tzv. kvázi- strediskových obcí (podobný tomu za socializmu len prispôbený na obdobie kapitalizmu), prípadne model malých správnych spoločenstiev obcí na určitom území. Tento model v rámci optimalizácie výkonu samosprávy, by mal v kompetencii najproblémovjšie kompetencie členských obcí alebo problematiku preneseného výkonu štátnej správy na členské obce, na ktorého výkon nemajú obce dostatok odborne zdatných a kvalifikovaných úradníkov (napr. na úseku územného plánovania, stavebného konania, či na úseku dopravy, školstva alebo ochrany životného prostredia) alebo jeho spoločný výkon, by bol pre viac obcí spoločne finančne výhodnejší (napr. z dôvodu množstevných zliav pri kúpe posypovej soli, alebo pri platení menšieho počtu zamestnancov, či úradníkov). Samozrejme, vyžiadalo by si to legislatívne zmeny v zmysle zákonného donútenia obcí k takejto spolupráci, na základe pevne stanovených kritérií v Slovenskej republike.

Páči sa mi taktiež ako nápad na optimalizáciu výkonu územnej samosprávy na Slovensku aj taký model, ktorý je v Rakúsku, kde upravuje medziobecnú spoluprácu priamo spolková ústava Rakúska. V Rakúsku obce majú právo vytvárať pre plnenie svojich úloh, ktoré sú v ich vlastnej pôsobnosti, združenia obcí; vytvorenie takéhoto združenia je podmienené súhlasom dohliadajúceho štátneho orgánu. Vytváranie takýchto združení sa týka najmä úloh v oblasti zásobovania vodou, kanalizácie, komunálneho odpadu, vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, sociálnych služieb. Takéto združenia majú vlastnú právnu subjektivitu. Okrem toho si obce v Rakúsku vytvárajú aj spoločenstvá obcí bez právnej subjektivity, ktoré sú zamerané najmä na prevádzkovanie spoločného obecného úradu, prevádzkovanie spoločnej počítačovej siete, spoločné vyberanie dane z nehnuteľností, či na spoločnú údržbu obecných ciest a pozemných komunikácií. Zo zákona sa môže dokonca vytvoriť aj združenie obcí s povinnou účasťou.¹³

Som toho názoru, že podobný spôsob povinnej medziobecnej spolupráce sa zatiaľ v Slovenskej republike nevyskytuje, nakoľko na povinné združovanie obcí zatiaľ u nás chýba legislatíva, ktorá by obce do povinného združovania za účelom plnenia konkrétnych úloh nútila (napr. na úseku preneseného výkonu štátnej správy). Na druhej strane je už na Slovensku vytvorený potrebný základ, nakoľko už existujú spoločenstvá obcí bez právnej subjektivity – tzv. spoločné úradovne, napríklad na výkon spoločného obecného úradu na plnenie niektorých úloh (nie na vydávanie rozhodnutí) alebo na výkon spoločných kompetencií a úloh stavebných úradov, či matričných úradov na základe správnej dohody uzatvorenej medzi obcami (ktoré už ako spoločné úrady vydávajú aj rozhodnutia platné pre územie dotknutých obcí). Dokonca viaceré malé obce majú na Slovensku už aj v súčasnosti na základe správnych dohôd zriadené i spoločné obecné polície, či spoločných obecných hlavných kontrolórov.

ZÁVER

Som toho názoru, že optimalizácia verejnej správy, najmä územnej samosprávy vykonávanej obcami, je v Slovenskej republike viac než potrebná, ale do budúcnosti i nevyhnutná. Viaceré kompetencie obce (malé i veľké obce), najmä v rámci preneseného výkonu štátnej správy nevládajú, dokonca objavuje sa veľká miera neobjektivity, neodbornosti, iracionálnosti a subjektívnosti pri rozhodovaní obcí v rámci preneseného výkonu štátnej správy, predovšetkým v územnom a v stavebnom konaní na prvom stupni.

Preto nový inštitút pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci, ktorý bol zakotvený do nášho právneho systému na základe poslednej novely zákona o obecnom zriadení, vnímam (po jeho ešte ďalšom precizovaní a doplnení) ako možný budúci efektívny nástroj optimalizácie výkonu územnej samosprávy obcami – hlavne malými a nefunkčnými obcami. Zároveň som toho názoru, že počet obcí na území Slovenska je potrebné znížiť hlavne o malé a nefunkčné obce, čím by sa ušetrilo aj množstvo finančných prostriedkov vo verejnej správe a tým by sa pozitívne ovplyvnil i štátny dlh. Taktiež by sa mohla tým viac profesionalizovať komunálna politika, kde v súčasnosti v malých obciach sú komunálni politici osoby bez akéhokoľvek vzdelania, či potrebných praktických, či odborných skúseností aspoň v jednej oblasti na úseku verejnej správy. Preto si myslím, že je v právnej rovine na škodu, že do dnes v Slovenskej republike nerozhodol Ústavný súd SR o na ňom poslancami NRSR napadnutej,

¹² Bližšie pozri: http://www.rokovania.sk/html/m_Mater-Dokum-59573.html alebo ČAPKOVÁ, S. a kol.: *Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy*. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy, 2001, 140 s.

¹³ Bližšie pozri: http://www.rokovania.sk/html/m_Mater-Dokum-59573.html alebo ČAPKOVÁ, S. a kol.: *Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy*. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy, 2001, 140 s.

ale už zároveň parlamentom prijatej právnej úprave o potrebnom aspoň minimálnom vzdelaní starostov obcí a primátorov miest.

Ako autor tohto odborného príspevku si dovoľím uviesť, že moje návrhy de lege ferenda, ako i moje odborné názory vychádzajú aj z mojich dlhoročných praktických skúseností získaných priamo v územnej samospráve, kde som pôsobil ako poslanec mestského zastupiteľstva, člen mestských komisií, ako obecný právnik, ako poradca primátora, či ako kandidát na predsedu samosprávneho kraja.

Použitá literatúra:

VRABKO, M. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2012. 453 s., ISBN: 978-80-8960-303-9.

ČAPKOVÁ, S. a kol.: Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy, 2001, 140 s., ISBN: 80-88947-07-3.

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

Kontaktné údaje:

Mgr. Anton Martvoň, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

anton.martvon@flaw.uniba.sk

VYUŽÍVANIE ÚDAJOV ZVEREJŇOVANÝCH ORGÁNMI VEREJNEJ SPRÁVY NA KOMERČNÉ ÚČELY – PRÁVNA ZODPOVEDNOSŤ ZA NESPRÁVNE A NEPRAVDIVÉ ÚDAJE¹

Ľubica Masárová
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Anotácia: Autorka sa v článku venuje zverejňovaniu informácií, ktorými disponujú vykonávatelia verejnej správy, vo forme otvorených dát. Poukazuje na možné riziká spojené so zverejnením nesprávnych údajov o fyzických a právnických osobách, najmä tých, ktoré sú spôsobilé negatívne ovplyvniť postavenie osoby v spoločnosti. Pozornosť je venovaná aj aktuálnej judikatúry SD EÚ týkajúcej sa otázky vyváženía dvoch kolidujúcich práv, a to práva na slobodu prejavu a práva na súkromie v prípade zverejňovania a spracovávanía osobných údajov. Analyzovaná je tiež relevantná judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúca sa posudzovania zásahov do práva na súkromie zverejňovaním, spracovaním a šírením údajov a osobách, ktoré sú z evidencií vedených vykonávateľmi verejnej správy.

Kľúčové slová: verejná správa, otvorené dáta, opakované použitie informácií verejnej správy, právo na informácie, právo na súkromie, ochrana osobných údajov.

Annotation: The paper analyzes legal framework for the provision of information originally registered by the public administrations in the form of open data. It points to the possible risks associated with the disclosure of incorrect data, especially those that are likely to affect negatively the position of a person in society. Attention is also paid to current CJEU case law on the issue of balancing two conflicting rights, namely the right to freedom of expression and the right to privacy in the case of disclosure and processing of personal data. Also analyzed is the relevant case-law of the European Court of Human Rights.

Key words: public administration, open data, re-use of public administration information, right to information, right to privacy, protection of personal data.

ÚVOD

Vláda SR sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala, že bude zvyšovať transparentnosť verejnej správy a sprístupňovať verejné informácie, ktorými disponuje, vo forme otvorených dát. Ambíciou tohto kroku je podporovať hospodárstvo založené na dátach a tým stimulovať podnikateľské prostredie. Koncept otvorených dát vychádza z predpokladu, že orgány verejnej správy zhromažďujú a spravujú obrovské množstvo verejných dát v rôznych oblastiach. Využitie tejto množiny verejných informácií na komerčné alebo nekomerčné účely v podobe vývoja rôznych aplikácií je možné, ak sa zabezpečí ich zverejňovanie vo formáte otvorených dát. Za otvorené dáta nemožno považovať tie dáta, ku ktorým sa vzťahujú právne predpisy, ktoré neumožňujú ich zverejnenie, napr. zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zverejňovanie otvorených dát sa týka len verejných dát a teda nie takých, ktoré sú kategorizované ako prísne tajné, tajné, dôverné, vyhradené, citlivé, osobné, vyhradené, chránené.²

Transponovaním smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/98/ES zo 17. novembra 2003 o opakovanom použití informácií verejného sektora do zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov s účinnosťou od 1. januára 2016 sa vytvoril predpoklad na proaktívne, ale aj pasívne (na základe žiadosti) zverejňovanie otvorených dát povinnými osobami.

V súvislosti so zverejňovaním dát vykonávateľmi verejnej správy je však nutné venovať pozornosť aj nevyhnutnosti rešpektovania Ústavou SR a medzinárodnými dokumentami zaručeného práva osôb na súkromie a eventuálnej kolízii tohto práva s tiež rovnakými dokumentami garantovaným právom na slobodné šírenie informácií a slobodu prejavu. Rovnako tak je nutné adekvátne pozornosť venovať zodpovednosti vykonávateľov verejnej správy za správnosť a pravdivosť zverejňovaných dát, ktoré sú následne rôznymi subjektami

¹ Tento príspevok bol vyhotovený v rámci prijektu VEGA (č. 1/0556/17) „Creative Commons ako nástroj pre sprístupnenie a použitie kreatívneho obsahu, informácií a dát“.

² Akčný plán iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019. http://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=schvaleny-akcny-plan-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie-na-roky-2017-2019 (14.2.2018)

spracovávané na komerčné a nekomerčné využitie. Vzhľadom na rozsah tohto príspevku jeho cieľom je poukázať na vybrané problémy zverejňovania dát získaných vykonávateľmi verejnej správy v oblasti správy daní a odvodov.

1 PRÁVNÝ RÁMEC V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Právnym základom pre poskytovanie informácií v dispozícií orgánov verejnej správy v Slovenskej republike je zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Ako už bolo v úvode konštatované, ten najmä po transpozícii smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/98/ES zo 17. novembra 2003 vytvoril predpoklad na proaktívne ako aj pasívne zverejňovanie otvorených dát povinnými osobami. Obmedzenia v zverejňovaní dát, ktorými disponujú vykonávatelia verejnej správy sú obsiahnuté nie len v tomto právnom predpise, ale aj v mnohých ďalších právnych predpisoch, ktoré však zároveň upravujú aj výnimky, na ktoré sa uvedené obmedzenia nevzťahujú.

Vo vzťahu k fyzickým osobám možno uviesť v prvom rade zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Rovnako tak obmedzenia vo vzťahu k zverejňovaniu údajov v dispozícii vykonávateľov verejnej správy obsahujú aj iné právne predpisy. V článku analyzovanej oblasti ako príklad možno uviesť napr. zákon č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý v § 11 upravuje povinnosť zachovávať daňové tajomstvo, za ktoré sú považované informácie o daňovom subjekte, ktoré sa získajú pri správe daní. Súčasne však zákon zakotvuje výnimky z povinnosti zachovávať daňové tajomstvo, t.j. prípady, kedy daňové orgány informácie získané pri správe daní sú oprávnené zverejniť. V súlade s § 52 ods. 1 Daňového poriadku Finančné riaditeľstvo SR zverejňuje napr. zoznamy daňových dlžníkov podľa stavu k poslednému dňu kalendárneho mesiaca, u ktorých úhrnná výška daňových nedoplatkov presiahla 170 EUR, zoznam daňových subjektov, ktorým bola v kalendárnom roku, ktorý predchádza roku, v ktorom sa bude zoznam zverejňovať povolená úľava alebo odpustený daňový nedoplatok s uvedením jej výšky atď. Rovnako tak FR SR zverejňuje v súlade s § 52 ods. 6 Daňového poriadku na svojom webovom sídle zoznam platiteľov dane z pridanej hodnoty, u ktorých nastali dôvody na zrušenie registrácie podľa § 81 ods. 4 písm. b) druhý bod zákona č. 222/2004 Z.Z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov (ide o prípady, kedy platiteľ DPH porušuje svoje povinnosti vyplývajúce mu zo zákona).³ V tomto prípade zákon zároveň prikazuje vymazať zo zoznamu platiteľa, u ktorého odpadli dôvody, na základe ktorých bol v tomto zozname zverejnený a súčasne v období šiestich po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacoch neporušil svoje povinnosti.⁴ Zverejnené zoznamy umožňujú filtrovať záznamy na základe vyplnenia jednotlivých preddefinovaných položiek filtra (názov subjektu, adresa). Výsledný vybraný zoznam je možné exportovať do niektorého z povolených formátov (spravidla sú to formáty: .pdf, .xls alebo .csv). Zároveň je zverejnený úplný, aktuálne zverejnený zoznam vo formáte XML alebo CSV v komprimovanom tvare (.zip), pre ďalšie spracovanie. Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov upravuje zhromažďovanie, zverejňovanie a ochranu údajov v dispozícii orgánov sociálneho zabezpečenia v § 170. Z neho vyplýva, že údaje evidované orgánmi sociálneho zabezpečenia nie sú verejné a môžu byť prístupné iba zo zákonných dôvodov vybraným subjektom. Výnimku predstavuje ustanovenie § 171 tohto zákona, podľa ktorého Sociálna poisťovňa zverejňuje zoznam fyzických a právnických osôb, voči ktorým eviduje pohľadávky, pričom sumu pohľadávky, ktorá je dôvodom na zaradenie do zoznamu určuje generálny riaditeľ. Zoznam obsahuje meno a priezvisko fyzickej osoby, jej trvalý pobyt alebo prechodný pobyt, obchodné meno právnickej osoby a sumu pohľadávky. Zákon bližšie nešpecifikuje otázku aktualizácie uvedeného zoznamu. Podľa informácie Sociálnej poisťovne zoznam je aktualizovaný 4 krát mesačne. Zároveň je pre hromadné stiahnutie zoznam dlžníkov sprístupnený vo formáte csv.zip a txt.zip.

Pre ďalšiu analýzu problematiky je potrebné uviesť, že dáta v podobe rôznych v súlade so zákonom zverejňovaných informačných zoznamov a najmä zoznamy dlžníkov zverejňované či už Sociálnou poisťovňou alebo Finančným riaditeľstvom SR sú využívané rôznymi obchodnými spoločnosťami na komerčné účely (napr. v podobe spracovanie analýz bonity subjektu pre obchodných partnerov), bankami, poisťovňami a rovnako tak sú ďalej šírené a spracovávané tieto dáta aj v rámci rôznych verejne dostupných projektov na internete (napr. projekt www.foaf.sk), ktoré poskytujú časť informácií bezodplatne a časť iba na základe plateného prístupu.

Právný základ pre uvedené spracúvanie osobných údajov o fyzických osobách dáva ustanovenie § 10 ods. 3 písm. e) zákona č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého je možné aj bez súhlasu dotknutej osoby spracúvať osobné údaje, ktoré už boli zverejnené v súlade so zákonom a prevádzkovateľ ich náležite označil ako zverejnené, pričom ten, kto tvrdí, že spracúva zverejnené osobné údaje, na požiadanie preukáže úradu, že spracúvané osobné údaje boli už zákonne zverejnené. Tento právny základ sa s účinnosťou nového Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 ruší. Podľa

³ V súlade s § 81 ods. 4 písm. b) bod 2. zákona č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty môže daňový úrad zrušiť registráciu pre daň ak platiteľ opakovane v kalendárnom roku nesplní povinnosť podať daňové priznanie alebo kontrolný výkaz, opakovane v kalendárnom roku nezaplatí vlastnú daňovú povinnosť, opakovane nie je zastihnutelný na adrese sídla, miesta podnikania a ani na adrese prevádzkarne alebo opakovane porušuje povinnosti pri daňovej kontrole.

⁴ Rozsah zverejňovaných zoznamov finančnou správou je podstatne rozsiahlejší, uvedené zoznamy boli vybrané ako príklad aj vzhľadom na ďalšie zameranie tohto článku.

informácie zverejnenej Úradom na ochranu osobných údajov SR dôvodom pre jeho zrušenie je jeho rozpor so zásadou zákonnosti, spravodlivosti a transparentnosti a zásadou obmedzenia účelu a kompatibility účelu. Preto aj pre spracúvanie už zverejnených osobných údajov bude musieť prevádzkovateľ disponovať iným primeraným právnym základom v súlade s čl. 6 nového nariadenia.⁵ Podľa čl. 85 uvedeného nariadenia majú však členské štáty právnymi predpismi zosúladiť právo na ochranu osobných údajov podľa tohto nariadenia s právom na slobodu prejavu a právom na informácie vrátane spracúvanie na žurnalistické účely a na účely akademickej, umeleckej a literárnej tvorby. Je potrebné poznamenať, že právo na ochranu osobných údajov je súčasťou širšieho práva na ochranu súkromia ako jedného zo základných ľudských práv a slobôd.

2 PRÁVO NA INFORMÁCIE A SLOBODU PREJAVU VS. PRÁVO NA OCHRANU SÚKROMIA

Aj vzhľadom na vyššie uvedené zmeny, ktoré významným spôsobom ovplyvnia ďalšie šírenie a spracovanie dát zverejnených aj vykonávateľmi verejnej správy v oblasti daní a odvodov bude záväzkom štátu vytvoriť takú právnu úpravu, ktorá vytvorí spravodlivú rovnováhu medzi ochranou osobnosti a súkromia dotknutých osôb a slobodou prejavu. Ide o otázku veľmi citlivú a zložitú, o čom svedčí aj relevantná judikatúra Súdneho dvora EÚ, ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva.

Ako konštatovala generálna advokátka J.Kokott vo svojom návrhu vo veci C-73/07 Tietosuoajavaltuutettu proti Satakunnan Markkinapörssi Oy a Satamedia Oy už pri prijímaní smernice EP a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov sa vedelo o možnom konflikte medzi týmito dvoma základnými právami, a členské štáty preto dostali v článku 9 tohto nariadenia za úlohu zabezpečiť rovnováhu medzi nimi. Mali prijať nevyhnutné výnimky z ochrany údajov najmä pre médiá.

V uvedenom prípade Súdny dvor EÚ riešil otázku, či možno túto výnimku pre médiá vzťahovať aj na zverejnenie daňových údajov fínskych občanov vo forme zoznamu vrátane údajov o ich príjmoch a majetku v časopise, ako aj na následné sprístupnenie týchto údajov prostredníctvom služby krátkych textových správ (SMS) pre mobilnú telekomunikáciu. V zmysle fínskej vnútroštátnej právnej úpravy sú verejnými daňovými údajmi obsiahnutými v každoročne vykonávanom zdanení meno daňovníka, jeho rok narodenia a obec, v ktorej má bydlisko, ako aj údaje o príjme zo zdaniteľnej činnosti, z kapitálu a zdaniteľného majetku a suma vymeraných daní. Verejný orgán tieto individuálne údaje v zmysle zákona na požiadanie oznamuje ústne, ale dokumenty môže dať aj k nahliadnutiu alebo vyhotoviť ich kópie. Kópie súboru dát verejného orgánu s osobnými údajmi sa môžu poskytnúť vo vytlačenej alebo elektronickej forme pod podmienkou, ak je príjemca podľa predpisov o ochrane osobných údajov oprávnený takéto údaje uchovávať a používať. V prejednávanej veci jedna fínska súkromná spoločnosť od daňových orgánov na individuálnom základe sprístupnené daňové údaje osôb vyzbierala za účelom ich ďalšieho použitia. Každoročne v časopise zverejňovala zoznam s daňovými údajmi približne 1,2 milióna fyzických osôb, pričom hlavným cieľom časopisu bolo práve zverejňovanie týchto údajov. Druhej spoločnosti takto zverejnené údaje v tlači poskytla na diskoch CD-ROM. Táto ich následne v spolupráci s mobilným operátorom odplatne na požiadanie zasielala prostredníctvom SMS správ. Ombudsman na ochranu osobných údajov inicioval správne konanie proti týmto spoločnostiam z dôvodu porušovania ochrany osobných údajov. Jeho návrhu príslušné orgány nevyhoveli s odôvodnením, že dotknuté spoločnosti zákon neporušili, nakoľko sa na ne vzťahovala výnimka z ustanovení zákona o ochrane osobných údajov týkajúca sa spracovania údajov na žurnalistické účely. Následne bola vec predložená vnútroštátnemu súdu, ktorý mal preskúmať, či právne predpisy o ochrane osobných údajov umožňujú alebo bránia takémuto rozširovaniu daňových údajov, aký zvolili uvedené spoločnosti. Vnútroštátny súd pri predložení prejudiciálnych otázok SD EÚ v návrhu poukázal na to, že nie je spochybňovaná verejná povaha predmetných daňových údajov. Mal však pochybnosti, pokiaľ išlo o neskoršie spracovanie týchto údajov uvedenými spoločnosťami.

SD EÚ vo svojom rozhodnutí konštatoval, že činnosti týkajúce sa zberu údajov o príjmoch zo zárobkovej činnosti, kapitálu a majetku fyzických osôb z verejných dokumentov daňovej správy a ich spracovania s cieľom ich uverejnenia, ako aj činnosti týkajúce sa ich uverejnenie vo forme podrobných zoznamov zostavených podľa obcí, a tiež postúpenia vo forme diskov CD-ROM na to, aby boli použité na obchodné účely, ako aj ich spracovania v rámci služby SMS, ktorá používateľom mobilných telefónov umožňuje po zaslaní mena a obce bydliska určitej osoby získať informácie o príjmoch tejto osoby, sa majú považovať za „spracovanie osobných údajov“ podľa čl. 3 ods. 1 smernice EP a Rady 95/46/EHS. Článok 9 tejto smernice sa má vykladať v tom zmysle, že uvádzané činnosti, týkajúce sa údajov pochádzajúcich podľa vnútroštátnej právnej úpravy z verejných dokumentov, majú byť považované za činnosti spracovania osobných údajov vykonávané „výlučne na žurnalistické účely“ pod podmienkou, ak uvedené činnosti majú za výlučný cieľ sprístupniť verejnosti informácie, názory alebo myšlienky (akýmkoľvek spôsobom prenosu), čo však prislúcha posúdiť vnútroštátnemu súdu. Uverejnenie údajov verejnej

⁵ K tomu pozri bližšie:

https://dataprotection.gov.sk/uouu/sites/default/files/hlavne_zmeny_pravnej_upravy_ochrany_osobnych_udajov_2_2017.pdf (14.02.2018)

povahy s cieľom dosiahnutia zisku a priori nevylučuje, aby uverejnenie mohlo byť považované za činnosť „iba na účely žurnalistiky“. Činnosti spracovania osobných údajov v podobe ich poskytnutia na CD-ROM za účelom ich použitia na komerčné účely a ich poskytovania v podobe SMS správ, týkajúce sa dátových súborov verejných orgánov s osobnými údajmi, ktoré obsahujú len informácie, ktorú už boli uverejnené ako také v oznamovacích prostriedkoch, patria tiež do pôsobnosti tejto smernice.

Vnútroštátny súd na základe uvedených záverov SD EÚ zrušil rozhodnutie úradu na ochranu osobných údajov, ktorým nevyhovel návrhu ombudsmana a vrátil mu vec na ďalšie konanie. V rozhodnutí, berúc na vedomie, že podľa SD EÚ je rozhodujúcim faktorom pre posúdenie, či určité činnosti možno považovať za výkon žurnalistickej činnosti, skutočnosť, či zverejnenie dát prispelo k verejnej diskusii alebo boli určené len na uspokojenie zvedavosti čitateľov, dospel k záveru, že zverejnenie celej databázy zozbieranej na novinárske účely a prenos informácií do služby SMS nemožno považovať za novinársku činnosť. Na základe rozhodnutia súdu úrad na ochranu osobných údajov zakázal spoločnostiam spracovanie daňových informácií v rozsahu, v akom ho vykonávali a odovzdávanie týchto údajov inej spoločnosti na účely prevádzkovania SMS služby. Toto rozhodnutie potvrdili aj vnútroštátne súdy.

Dotknuté spoločnosti podali sťažnosť Európskemu súdu pre ľudské práva, v ktorom namietali, že rozhodnutím vnútroštátnych orgánov došlo k porušeniu čl. 10 (sloboda prejavu) Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Veľká komora ESLP vo svojom rozsudku zo dňa 27. júna 2017 (sťažnosť č. 931/13) rozhodla, že síce došlo k zásahu do práva sťažovateľov na informácie a slobodu prejavu podľa čl. 10 Dohovoru tým, že im bolo zakázané spracovanie a zverejňovanie daňových údajov, avšak čl. 10 Dohovoru porušený nebol, pretože tento zásah bol v súlade so zákonom, sledoval legitímny cieľ a bol nevyhnutný v demokratickej spoločnosti.

K otázke zákonnosti zásahu a legitimity jeho cieľa ESLP konštatoval, že zásah mal právny základ v príslušných ustanoveniach zákona na ochranu osobných údajov. Pre sťažovateľov, ktorí boli v oblasti žurnalistiky profesionálmi, bolo dostatočne predvídateľné, že ich činnosť masového zberu dát a ich komerčného využitia bude posúdená podľa tohto zákona ako nezákonná, a že na nimi vykonané hromadné zhromažďovanie a veľkoobchodné šírenie údajov sa nevzťahuje výnimka zákona umožňujúca spracovanie osobných údajov na žurnalistické účely.

V súvislosti so splnením ďalších podmienok ustanovených čl. 10 ods. 2 Dohovoru⁶ ESLP k posúdeniu otázky či daňovníci majú konkurenčné právo na súkromie garantované čl. 8 Dohovoru zdôraznil, že skutočnosť, že určitá daňová informácia o nich už bola verejne dostupná, ich nevyhnutne nezbavuje ochrany podľa čl. 8 Dohovoru. Vždy keď sú zhromažďované, spracovávané, zverejňované a používané osobné údaje spôsobom a v intenzite nad rámec bežne predvídateľný, vyvoláva to otázky týkajúce sa ochrany súkromia. V danom prípade zverejnené údaje sa jednoznačne dotýkajú súkromného života dotknutých osôb a to bez ohľadu na to, že podľa fínskeho práva, sú tieto údaje prístupné verejnosti.

K otázke nevyhnutnosti zásahu v demokratickej spoločnosti, ESLP skúmal kritéria, ktoré identifikoval vo svojej predchádzajúcej judikatúre ako relevantné pri vyvažovaní konkurenčných práv na súkromný život podľa čl. 8 Dohovoru a slobody prejavu podľa čl. 10 Dohovoru.

Čo sa týka skúmaného prínosu zverejnenia dát k diskusii vo verejnom záujme ESLP uviedol, že východiskom pre fínsku legislatívu upravujúcu zverejňovanie daňových informácií bola potreba zabezpečiť monitorovanie činnosti vládnych orgánov verejnosťou. Napriek tomu, verejný prístup k daňovým údajom, podliehajúci jasným pravidlám a postupom, a všeobecná transparentnosť fínskeho daňového systému neznamenajú, že samotné napadnuté zverejnenie údajov prispieje k diskusii vo verejnom záujme. Berúc zverejnenie dát celkovo ako aj v kontexte, súd nebol presvedčený, že zverejnenie daňových údajov spôsobom a v rozsahu, ako to urobili sťažovatelia (surové dáta boli zverejnené ako katalóg hromadne, takmer doslovne), prispelo k takejto verejnej diskusii alebo že by to vôbec bolo ich hlavným cieľom. K samotnému obsahu zverejnených daňových informácií ESLP poukázal na to, že v databáze boli zverejnené údaje približne 1,2 milióna osôb, pričom len veľmi málo z nich boli jednotlivci s vysokým príjmom, verejné osoby alebo známe osobnosti v zmysle judikatúry ESLP. Majorita osôb, ktorých údaje boli zverejnené, patrila do skupín s nízkymi príjmami.

K spôsobu získavania informácií a ich pravdivosti ESLP konštatoval, že pravdivosť zverejnených dát nebola nikdy spochybnená a údaje neboli získané nezákonnými prostriedkami. Bolo však zjavné, že sťažovatelia, zrušili svoje žiadosti o poskytnutie súboru daňových dát u Národného úradu pre dane a namiesto toho najali ľudí, aby manuálne zhromažďovali údaje od lokálnych daňových orgánov, uplatňovali teda politiku obchádzania bežných

⁶ Podľa čl. 10 ods. 1 Dohovoru každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam. Podľa čl. 10 ods. 2 Dohovoru výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa aj povinnosti a zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré ustanoví zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, predchádzaniu nepokojom a zločinom, ochrane zdravia alebo morálky, ochrane povesti alebo práv iných, zabráneniu úniku dôverných informácií alebo zachovaniu autority a nestrannosti súdnej moci.

kanálov a tým aj kontrolných mechanizmov stanovených vnútroštátnymi orgánmi na reguláciu prístupu a šírenia súboru informácií.

V súvislosti s obsahom, formou a dôsledkami zverejnenia ESLP zdôraznil, že aj keď novinári majú slobodu výberu správ, ktoré sa dostanú do ich pozornosti a ktorým sa budú venovať, táto sloboda však nie je bez zodpovednosti. Napriek tomu, že príslušné daňové údaje boli vo Fínsku verejne prístupné, tieto boli sprístupňované iba miestnymi daňovými orgánmi a podľa jasných pravidiel. Novinári mohli dostať údaje v digitálnej forme, ale len určitý rozsah dát, pričom museli vyhlásiť, že informácie boli vyžiadané na žurnalistické účely a nebudú publikované vo forme zoznamu. Z toho vyplýva, že aj keď informácie týkajúce sa jednotlivcov boli verejne dostupné, ich dostupnosť upravovali špecifické pravidlá a záruky. ESLP zdôraznil, že fakt, že uvedené údaje boli dostupné verejnosti podľa vnútroštátneho práva nevyhnutne neznamená, že tieto môžu byť zverejňované v neobmedzenom rozsahu. Zverejňovanie dát v novinách a ich ďalšie šírenie prostredníctvom SMS servisu ich sprístupnilo spôsobom a v rozsahu, ktorý zákonodarca nezamýšľal. Záruky vo vnútroštátnych predpisoch boli postavené práve z dôvodu dostupnosti údajov o osobnom zdanení verejnosti, vzhľadom k povahe a potrebe ochrany osobných údajov a vo vzťahu k žurnalistickej výnimke z ochrany osobných údajov. Za takých okolností majú vnútroštátne orgány širokú mieru voľnej úvahy pri rozhodovaní o tom, ako dosiahnuť spravodlivú rovnováhu medzi príslušnými právami podľa článkov 8 a 10 Dohovoru. Pri posudzovaní týchto práv sa vnútroštátne súdy snažili dosiahnuť rovnováhu medzi slobodou prejavu a právom na súkromie. Sťažovateľom nebolo zakázané zverejňovať daňové údaje ani pokračovať v zverejňovaní novín za predpokladu, že tak urobili spôsobom, ktorý je v súlade s fínskymi a európskymi pravidlami o ochrane údajov a prístupe k informáciám. Skutočnosť, že v praxi obmedzenia týkajúce sa množstva informácií, ktoré sa môžu zverejniť, mohli znižovať ziskovosť niektorých obchodných činností, nemožno považovať za sankciu v zmysle judikatúry ESLP.

Na záver ESLP konštatoval, že vnútroštátne orgány venovali náležitú pozornosť zásadám a kritériám stanoveným judikatúrou ESLP na vyváženie práva na rešpektovanie súkromného života a práva na slobodu prejavu. Najvyšší správny súd Fínska prikladal osobitnú váhu svojmu záveru, že zverejňovanie daňových údajov spôsobom a rozsahom opísaným vyššie neprispievalo k diskusii vo verejnom záujme a že sťažovatelia nemohli v podstate tvrdiť, že bolo vykonané výlučne na novinárske účely v zmysle vnútroštátneho práva a práva EÚ. Dôvody, o ktoré sa opierali vnútroštátne súdy boli relevantné a postačujúce na to, aby preukázali, že zásah, ktorý sa pred ESLP namietal, bol nevyhnutný v demokratickej spoločnosti a že orgány žalovaného štátu konali v rámci svojej voľnosti pri hľadaní spravodlivej rovnováhy medzi konkurenčnými záujmami.

Aj keď analyzovaný prípad sa vzťahuje na posúdenie rozsahu výnimiek pri zverejňovaní osobných údajov na žurnalistické účely, kritériá v ňom posudzované môžu byť významným vodítkom aj pre posudzovanie eventuálneho využívania údajov z verejných zoznamov poskytovaných vykonávateľmi verejnej správy v oblasti daní a odvodov, obsahujúcich osobné údaje fyzických osôb nie len na žurnalistické účely, ale aj pre posudzovanie zákonnosti spracúvania osobných údajov podľa čl. 6 ods. 1 písm. f) Nariadenia, podľa ktorého spracúvanie osobných údajov je zákonné, ak je nevyhnutné na účely oprávnených záujmov, ktoré sleduje prevádzkovateľ alebo tretia strana, s výnimkou prípadov, keď nad takýmito záujmami prevažujú záujmy alebo základné práva a slobody dotknutej osoby, ktoré si vyžadujú ochranu osobných údajov.

3 RIZIKÁ A ZODPOVEDNOSŤ PRI ZVEREJŇOVANÍ ÚDAJOV VYKONÁVATEĽMI VEREJNEJ SPRÁVY

Vyššie uvádzaná judikatúra a argumentácia SD EÚ a ESLP pri posudzovaní oprávnenosti ďalšieho spracovania dát vychádzala aj zo zásadného predpokladu, že zákonnosť a pravdivosť údajov primárne zverejnených orgánmi verejnej správy nebola spochybnená. V súvislosti so zverejňovaním údajov v dispozícii vykonávateľov verejnej správy je však nutné venovať pozornosť aj prípadom, kedy vykonávateľ verejnej správy zverejní nesprávne, resp. nepravdivé dáta, najmä ak sú tieto následne využívané, prípadne ďalej spracovávané rôznymi subjektami či už na komerčné alebo nekomerčné účely. Uvedené je obzvlášť závažné, ak sa jedná o zverejnenie údajov spôsobilých zasiahnuť do cti, dôstojnosti a dobrej povesti osoby.

Takýmito dátami sú napríklad už vyššie spomínané zverejňované zoznamy dlžníkov na daniach a odvodoch, alebo zoznamy daňových subjektov, ktoré si neplnia zákonom stanovené povinnosti pri správe daní. Zverejňovanie týchto informácií bezpochyby napĺňa legitímne ciele štátu – realizáciu fiškálnych záujmov štátu a ochranu verejného záujmu v oblasti zdravotného a sociálneho systému. Právnym základom pre zverejňovanie sú príslušné právne predpisy uvádzané vyššie. Súčasná právna úprava zverejňovania uvedených údajov je však pomerne strohá, obmedzujúca sa len na vymedzenie rozsahu zverejňovaných údajov, výnimočne stanovenie dĺžky trvania zverejnenia. Úplne však absentuje spôsob a postup opravy zverejnených nesprávnych alebo nepravdivých údajov. Uvedený nedostatok jednotlivé orgány a inštitúcie zverejňujúce predmetné zoznamy riešia v rámci nimi stanovených vnútorných pravidiel, o ktorých zákonnosti a účinnosti možno mať oprávnené pochybnosti.

Ako príklad možno uviesť postup Sociálnej poisťovne, ktorá si stanovila frekvenciu aktualizáciu zverejneného zoznamu dlžníkov štyrikrát mesačne. Súčasne na svojom webovom sídle pri aktuálne zverejnenom zozname informuje, že oproti zoznamu dlžníkov z predchádzajúceho týždňa na aktuálnom zozname sa

nenachádzajú o.i. aj tie osoby, ktoré zo zoznamu „odstránil okamžite, lebo sa potvrdilo, že na zozname, či už pre nespárovanú platbu, alebo pre iné nedorozumenie z minulosti sa nachádzať nemajú – teda tí z dlžníkov, ktorí na túto skutočnosť medzičasom pobočku Sociálnej poisťovne upozornili“. Zároveň uvádza aj nasledovné: „naďalej pokračuje priebežné odstraňovanie tých subjektov zo zoznamu dlžníkov, ktorí preukážu pobočkám Sociálnej poisťovne, že tam nepatria. Týmto klientom sa Sociálna poisťovňa ospravedľňuje a verí, že majú porozumenie pre naše úsilie urobiť poriadok v klientských databázach“.⁷

Už z uvedenej „informácie“ zverejnenej Sociálnou poisťovňou jasne vyplýva, že si je vedomá skutočnosti, že na zozname dlžníkov zverejňuje aj osoby, ktoré na tento zoznam nepatria. Uvedené nemožno hodnotiť inak ako vedomé porušovanie zákonných obmedzení pre zverejňovanie údajov o fyzických a právnických osobách zhromažďovaných v jej informačnom systéme, ktoré jej vyplývajú s § 170 zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení, nakoľko ustanovenie § 171 ods. 1 tohto zákona ju výslovne oprávňuje zverejniť v zozname výlučne údaje o fyzických a právnických osobách voči ktorým eviduje pohľadávky. Pod pojmom „eviduje pohľadávky“ však nemožno akceptovať prípady, ktoré sú výsledkom „neporiadku“ v klientských databázach tejto inštitúcie, dôsledkom ktorého je evidencia dlhu u osôb, ktoré si všetky svoje zákonné povinnosti riadne a včas splnili a ktoré teda legitímne očakávajú, že vykonávateľ verejnej správy si tiež riadne plní svoje zákonné povinnosti týkajúce sa evidencie a spracovania údajov vo svojich informačných systémoch. V prípade fyzických osôb sú zároveň zverejňované osobné údaje chránené aj ďalšími osobitnými predpismi. Už vôbec nemožno akceptovať postoj Sociálnej poisťovne, ktorá od fyzickej a právnickej osoby vyžaduje ako podmienku odstránenia z predmetného zoznamu, aby „preukázala“, že na tomto zozname byť zverejnená nemala. Práve naopak, je na zverejňovateľovi údajov, aby v každom okamihu preukázal, že zverejnil údaje chránené zákonom v súlade so zákonnými výnimkami. Uvedené je o to zásadnejšie, ak sú zverejňované údaje, ktoré majú, resp. môžu mať negatívne dôsledky pre osobu, ktorej sa dotýkajú. Je pritom všeobecne známe, že údaje zo zoznamu dlžníkov sú ďalej spracovávané rôznymi subjektami napr. bankami, poisťovňami a inými, ktoré môžu zásadným spôsobom ovplyvniť postavenie osoby pri prístupe k službám týchto subjektov, resp. posudzovaní jej bonity a spoľahlivosti.

V praxi je tento prístup o to závažnejší, že aj keď dotknutá osoba preukáže, že bola na uvedenom zozname zverejnená nezákonne, príslušné orgány zverejňujúce tieto zoznamy neopravia už zverejnený zoznam poskytovaný na hromadné stiahnutie vo formátoch csv.zip, txt.zip a iných (ktoré sú spracovávané ďalšími subjektami), ale len v nasledujúcom novozverejnenom zozname pre hromadné stiahnutie, ktorý je však vyhotovený k novšiemu dátumu, už túto osobu neuvedú. Zároveň nie je zverejnená žiadna informácia o chybovosti predchádzajúceho zoznamu, resp. informácia, že určitá osoba bola v zozname zverejnená nezákonne. Subjekty, ktoré si predmetné zoznamy stiahli preto naďalej pri spracovaní údajov z uvedených databáz, osobu evidujú ako „neplatiča“ k určitému dátumu (v rámci napr. histórie platobnej disciplíny osoby ap.) so všetkými prípadnými negatívnymi dôsledkami na posudzovanie uvedenej osoby. Niektorí spracovatelia uvedených databáz na svojich stránkach sa následne snažia zbaviť svojej zodpovednosti za nepravdivé údaje sprístupňované z týchto databáz tým, že uvádzajú, že zoznamy dlžníkov sú zverejňované príslušnými vykonávateľmi verejnej správy a preto v prípade nezrovnalostí ohľadom dlhu je potrebné sa obrátiť na nich. Zároveň tiež uvádzajú, že poisťovne a finančná správa v niektorých prípadoch zaradia do zoznamu dlžníkov firmy omylom, avšak títo spracovatelia takto zverejnených dát vykonávateľmi verejnej správy nevedia overiť skutočný dlh.⁸ Hoci cieľom tohto článku nie je analyzovať zodpovednosť sekundárnych spracovateľov údajov zverejňovaných vykonávateľmi verejnej správy, či už podľa občianskoprávných predpisov alebo napr. podľa právnych predpisov upravujúcich ochranu osobných údajov, je však nutné upozorniť, že možnosti osôb, ktoré boli negatívne zasiahnuté zverejnením nepravdivých údajov, na vyvodenie zodpovednosti voči týmto spracovateľom databáz sú významne obmedzené skutočnosťou, že tieto subjekty čerpajú a spracovávajú dáta zverejnené vykonávateľmi verejnej správy, pričom im nie sú známe dôvody odstránenie určitej osoby zo zoznamu (t.j. informácie o tom, či určitá osoba bola v zozname uvedená v súlade so zákonom a bola zo zoznamu odstránená, pretože svoj dlh vyrovnala, alebo bola zo zoznamu odstránená z dôvodu, že v ňom bola uvedená nezákonne).

V súvislosti s ochranou práv osôb dotknutých zverejnením nepravdivých údajov vykonávateľmi verejnej správy a ich následným spracovaním, využívaním a šírením inými subjektmi je bezpochyby nelegitímne a neprimerané, požadovať od osoby, do ktorej práv bolo nezákonne zasiahnuté, aby táto zisťovala, kto a v akých databázach tieto údaje uchováva a spracováva a následne týmto spracovateľom dokazovala, že jej zverejnenie v príslušnom zozname nebolo v súlade so zákonom, resp. že na „čierne listiny neplatičov“ nepatria, tak ako sa to deje v súčasnej praxi. Vzhľadom na vyššie uvedené dôsledky, ktoré pretrvávajú aj po odstránení osoby zo zoznamu neplatičov vykonávateľmi verejnej správy zvolenou formou (odstránenie osoby zo zoznamy až v nasledujúcom zverejnenom zozname bez akejkoľvek informácie, že osoba bola v predchádzajúcich zoznamoch evidovaná nezákonne), nemožno aktuálnu právnu úpravu, v ktorej úplne absentuje zákonný postup pri odstraňovaní dôsledkov nezákonného zverejnenia údajov, považovať za dostatočnú.

⁷ Pozri <http://www.socpoist.sk/zoznam-dlznikov-emw/487s> (14.02.2018)

⁸ Pozri napr. https://finstat.sk/35757442/dlhy_nedoplatky (14.02.2018)

Pri absencii osobitnej úpravy, jedinou cestou dosiahnutia nápravy pre dotknutú osobu (platí ako pre fyzické osoby, tak aj pre právnické osoby) je podanie sťažnosti proti nezákonnému postupu (nesprávne úradnému postupu) orgánu verejnej správy podľa zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach, v ktorom môže sťažovateľ požadovať aj odstránenie negatívnych následkov tohto nezákonného postupu. V sťažnosti môže namietať, že zverejnením nepravdivých údajov bolo dotknuté jej právo na ochranu súkromia, zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena garantované čl. 8 Dohovoru, ako aj čl. 19 Ústavy Slovenskej republiky. V súdnom konaní potom prichádza do úvahy žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 252 a nasl. zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok. Je však diskutabilné, či bez konkrétnej právnej úpravy spôsobu opravy chýb v zverejnených zoznamoch, ktorá by zaväzovala aj všetkých spracovateľov zverejnených údajov, o ktorých príslušný vykonávateľ verejnej správy v súčasnosti ani nemá vedomosť, je vôbec tento schopný zabezpečiť odstránenie negatívnych následkov svojho nezákonného postupu. V prípade, ak dotknutej osobe vznikne v dôsledku nezákonného zverejnenia nepravdivých údajov škoda, môže sa domáhať náhrady škody v súlade so zákonom č. 215/2003 o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov. U fyzických osôb prichádza do úvahy aj ochrana podľa právnych predpisov upravujúcich ochranu osobných údajov.

Na podporu názoru, že vyššie uvádzané právne prostriedky ochrany možno v danom prípade použiť, je možné, okrem vyššie uvádzanej judikatúry, poukázať aj na rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva v prípade Peter Gedin proti Švédku (žiadosť č. 29189/95). Sťažovateľ bol švédskou daňovou správou evidovaný ako daňový dlžník v dôsledku oneskorenej úhrady daňovej povinnosti na dani z pridanej hodnoty. V zmysle švédskej právnej úpravy informácia o tom, že osoba je alebo bola daňovým dlžníkom je evidovaná a verejne dostupná pre kohokoľvek po dobu 3 rokov, aj keď je daňový dlh už uhradený. Sťažovateľovi na základe informácie z uvedeného registra odmietla telefónna spoločnosť poskytnúť služby. Sťažovateľ požiadal daňové orgány o vymazanie informácie o jeho dlhu z evidencie dôvodiac, že v období omeškania s úhradou daňovej povinnosti na dani z pridanej hodnoty mal veľký preplatok na dani z príjmov a bol informovaný jeho účtovníkom, že dlh na DPH bude započítaný s uvedeným preplatkom. Tento preplatok bol následne sťažovateľovi daňovými orgánmi aj vrátený. Daňové orgány žiadosť sťažovateľa zamietli s odôvodnením, že dlh bol evidovaný v dôsledku toho, že daňová povinnosť nebola uhradená včas. Vnútroštátne súdy považovali tento postup daňových orgánov za zákonný. V podanej sťažnosti na ESĽP sťažovateľ namietať, že bol „podrobený ekonomickému ohováraníu“ bez bližšej špecifikácie práva chráneného Dohovorom, do ktorého malo byť zasiahnuté. Uvedené odôvodnil tým, že informácia pôvodne evidovaná daňovými orgánmi a prípadne dostupná úverovým informačným agentúram bola nepravdivá. Daňové orgány evidenciou v zozname daňových dlžníkov spochybnili jeho úverovú spoľahlivosť, hoci nebol platobne neschopný. Namietať zároveň, že v každom prípade je neprimerané, aby bol dlh evidovaný po dobu troch rokov. Evidencia dlhu môže mať rôzne negatívne dôsledky pre sťažovateľa, ako je to zrejme z postupu telefónnej spoločnosti, ktorá mu odmietla poskytnúť služby. EKĽP rozhodla, že predmetná sťažnosť sa má preskúmať podľa čl. 8 Dohovoru (právo na ochranu súkromia). Konštatovala, že evidencia sťažovateľa ako daňového dlžníka v zozname dostupnom napr. úverovým informačným agentúram môže byť spôsobilá zasiahnuť do sťažovateľovho práva na súkromie garantovaného čl. 8 ods. 1 Dohovoru. Je preto nutné skúmať, či tento zásah je v súlade s čl. 8 ods. 2 Dohovoru. EKĽP v danom prípade dospela k záveru, že zásah bol v súlade s príslušným vnútroštátnym zákonom, sledoval legitímny cieľ – konkrétne ekonomický blahobyt krajiny a ochranu práv iných osôb. Konštatovala, že prístup k takým informáciám, o aké išlo v sťažovateľovom prípade, je veľmi dôležitý v modernom ekonomickom živote, v neposlednom rade pre banky a iné úverové inštitúcie. S prihliadnutím na mieru voľnej úvahy ponechanú na švédske orgány, preto podľa EKĽP možno preskúmanú evidenciu považovať za nevyhnutnú v demokratickej spoločnosti. Sťažnosť bola preto v tejto časti neprípustná.

Z uvádzaného prípadu možno dospieť k záveru, že hoci zverejňovanie zoznamu dlžníkov na daniach a poistnom je v súlade s požiadavkami kladenými na zmluvné štáty článkom 8 ods. 2 Dohovoru, avšak v prípade zverejnenia nepravdivých údajov o osobe v uvedenom zozname (a to bez ohľadu na to, že k nemu došlo v dôsledku chýb v evidencii príslušných vykonávateľov verejnej správy) nie je splnená základná požiadavka, aby zásah do práva na súkromie bol vykonaný v súlade so zákonom.

ZÁVER

Zverejňovanie informácií, ktorými disponuje verejná správa, a to najmä vo formách vhodných na ďalšie spracovanie, bezpochyby môže prispieť k pozitívnemu hospodárskemu vývoju krajiny, ako aj ďalším všeobecne prospešným cieľom. Vzhľadom na rozsah a charakter týchto informácií a fakt, že ich pôvodcom sú práve orgány verejnej správy a preto sú vnímané ako dôveryhodné, je však ich zverejňovanie nevyhnutne spojené s veľkou zodpovednosťou.

Úplne laxný prístup k zverejňovaniu nedostatočne verifikovaných údajov z informačných systémov vykonávateľov verejnej správy, ktorý bol ilustrovaný na postupe Sociálnej poisťovne odôvodňuje vážne pochybnosti o tom, či si vôbec vykonávatelia verejnej správy uvedomujú, že zverejňovanie informácií o osobách je závažným

zásahom do ich základných práv a slobôd garantovaných Ústavou Slovenskej republiky ako aj Dohovorom, najmä do práva na súkromie. Takýto zásah môže byť mimoriadne závažný, pokiaľ sú zverejňované informácie spôsobilé negatívne ovplyvniť vnímanie uvedenej osoby ostatnými. Ak sú v takom prípade zverejnené informácie nepravdivé, ich dôsledkom môže byť vážne poškodenie cti, dôstojnosti, dobrého mena a kredibility dotknutej osoby.

Súčasná prax ukazuje, že aktuálna strohá práva úprava, obmedzujúca sa len na vymedzenie rozsahu zverejňovaných údajov, je nedostatočná. Je nutné ju doplniť minimálne v oblasti stanovenia pravidiel pre odstraňovanie zverejnených nepravdivých údajov, najmä ak zverejňované údaje sú spôsobilé negatívne ovplyvniť postavenie dotknutej osoby. V tejto súvislosti by bolo vhodné zvážiť, či za účelom zabezpečenia odstránenia možných negatívnych dôsledkov takéhoto zverejnenia nepravdivých údajov, by nebolo vhodné, podmieniť sprístupnenie predmetných informácií vo forme súboru dát na ďalšie spracovanie evidenciou spracovateľov. Spracovateľovi by bola zároveň uložená povinnosť zabezpečiť opravu nesprávnych dát v spracovávanej databáze, na základe informácie od primárneho pôvodcu týchto dát, že pôvodne poskytnuté údaje boli nesprávne. Na zváženie je (a to napr. podľa vzoru švédskej právnej úpravy) či spracovanie zverejnených údajov od vykonávateľov verejnej správy spôsobilých negatívne ovplyvniť postavenie dotknutej osoby v spoločnosti, by nemalo byť obmedzené stanovením maximálnej doby, po ktorú takéto dáta môžu byť spracovávané.

Použité zdroje:

Akčný plán iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republiky na roky 2017 – 2019.
http://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=schvaleny-akcny-plan-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie-na-roky-2017-2019 (14.2.2018)

<http://www.socpoist.sk/zoznam-dlznikov-emw/487s> (14.02.2018)

https://finstat.sk/35757442/dlhy_nedoplatky (14.02.2018)

https://dataprotection.gov.sk/uouu/sites/default/files/hlavne_zmeny_pravnej_upravy_ochrany_osobnych_udajov_2_2017.pdf (14.02.2018)

Kontaktné údaje:

JUDr. Ľubica Masárová, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Hornopotočná 23

918 43 Trnava

Slovenská republika

lubica.masarova@truni.sk

VEREJNÁ SPRÁVA A VEREJNÝ ZÁUJEM NA OCHRANE A STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTRDIE¹

Michal Maslen

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá významom a postavením verejnej správy pri ochrane a starostlivosti o životné prostredie. Autor posudzuje otázku, či slovenská právna úprava zakotvuje právo na priaznivé životné prostredie alebo ustanovuje všeobecný záujem, ktorý majú orgány verejnej správy chrániť a presadzovať.

Kľúčové slová: Verejná správa, životné prostredie, ľudské právo, verejnosť, vlastnícke právo, právo na súkromie, verejný záujem.

Abstract: The paper deals with the importance and status of public administration in the protection and care of the environment. The author assesses the question whether the Slovak legislation establishes the right to a favorable environment or establishes the general interest that public authorities have to protect and promote.

Keywords: Public administration, the environment, human rights, the public, property right, the right to privacy, public interest.

ÚVOD

Verejná správa predstavuje objekt záujmu akademického výskumu, ale aj predmet záujmu administratívnej praxe. Akademiци zozbierali množstvo teoretických poznatkov o verejnej správe, jej postavení, význame a úlohách. Zamestnanci verejnej správy zas disponujú množstvom praktických skúsenosti a vedomosti o uvedenom systéme spoločenských vzťahov. Základnou otázkou, ktorú si však obe skupiny osôb kladú – je – „V čom spočíva význam existencie a fungovania verejnej správy?“. Verejnosť a častokrát aj odborníci majú tendenciu stotožňovať pojmy ako politika a vláda s dramatickými udalosťami, ako sú voľby, alebo s politicky viditeľnými konfliktami, ktoré formujú podstatu politiky v štáte. Tieto udalosti sú nepochybne dôležité pre chod štátu a fungovanie verejného života. Menej viditeľná, za to však nemenej dôležitá oblasť spoločenských vzťahov sa spája práve s realizáciou zákonov, prijímaním a implementovaním podzákonných právnych predpisov a s dosahovaním blízkosti politických programov k občanom štátu. Tieto úlohy sú síce menej viditeľné, avšak o to dôležitejšie pre fungovanie štátu a správu verejných záležitostí. Legislatívci a politici prijímajú zákony, avšak sú to práve zamestnanci verejnej správy, ktorí tieto akty takpovediac „uvádzajú do života“. Dá sa preto povedať, že verejná správa má zabezpečovať aspekty formálnej a materiálnej záväznosti zákonov a úlohou verejnej správy má byť práve dosahovanie účelu zákona v administratívnej praxi. Principiálnou úlohou verejnej správy je vykonávanie zákonov, resp. dosahovanie ich účelu v správnej praxi. Avšak existujú aj ďalšie úlohy realizované vykonávateľmi verejnej správy. Jednou z nich je právo-realizačná funkcia a tvorba politika ako nástroja verejnej správy. Zákony ako pramene práva sú všeobecné a abstraktné. Podzákonná právna úprava však objasňuje význam zákonnej právnej úpravy a umožňuje aplikáciu odbornosti zo strany vykonávateľov pri realizovaní verejnej správy. Verejná správa preto zabezpečuje aj technickú a odbornú stránku spravovania verejnej záležitosti. Na čo sa však často zabúda, je skutočnosť, že verejná správa predstavuje základ pre kolektívny (celospoločensky) záujem a jej legitimita a opodstatnenosť do značnej miery závisí od jeho presadzovania. Sociálne orientovaný pohľad na verejnú správu vymedzuje verejnú byrokraciu ako potenciálny cieľ skupinových politických tlakov. Verejná správa kontrolu obrovské množstvo zdrojov a častokrát operuje vzdialene od volených zástupcov štátu a demokracie. Na druhej strane však predstavuje najväčší zdroj riadenia v štáte. Všetky uvedené skutočnosti prispievajú k jej atraktivite pre rôzne skupiny, ako napr. odborové združenia, susedské organizácie alebo miestne združenia na ochranu životného prostredia.² Životné prostredie preto taktiež predstavuje jeden z objektov, pri ktorom verejná správa presadzuje verejný záujem.

1 ZAKOTVENIE VEREJNÉHO ZÁUJMU NA OCHRANE ŽIVOTNÉHO PROSTRDIA V ÚSTAVE SLOVENSKEJ REPUBLIKE

¹ Tento príspevok bol vyhotovený v rámci grantu VEGA č. 1/0193/18 – „Environmentalizácia medzinárodného verejného práva“

² K tomu bližšie pozri: Peters, G. B. – Pierre, J.: The Role of Public Administration in Governing. In.: Peters, G. B. – Pierre, J. (eds.) Handbook of Public Administration. London – Thousand Oaks – New Delhi: Sage Publications. 2003. s. 1 – 2. ISBN 0-7619-7224-2.

Ústava Slovenskej republiky síce priamo nehovorí o verejnom záujme na ochrane o starostlivosti o životné prostredie, zakotvuje právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva. Ústavnoprávne základy ochrany životného prostredia teda zaradil ústavodarca do čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústava“). Podľa čl. 44 Ústavy: „(1) Každý má právo na priaznivé životné prostredie. ... (2) Každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo. ... (3) Nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky. ... (4) Štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ochranu poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov. ... (5) Poľnohospodárska pôda a lesná pôda ako neobnoviteľné prírodné zdroje požívajú osobitnú ochranu zo strany štátu a spoločnosti. ... (6) Podrobnosti o právach a povinnostiach podľa odsekov 1 až 5 ustanoví zákon.

Listina základných práv a slobôd (ďalej ako „Listina“) upravuje v čl. 35 právo na priaznivé životné prostredie. Podľa čl. 35 Listiny: „(1) Každý má právo na priaznivé životné prostredie. ... (2) Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a prírodných zdrojov. ... (3) Nikto nesmie pri výkone svojich práv ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje, druhové bohatstvo prírody a kultúrne pamiatky nad mieru ustanovenú zákonom.“ Obsah uvedeného ustanovenia sa premietol aj do znenia čl. 44 Ústavy. Ústavná úprava práva na ochranu životného prostredia sa dotýka troch oblastí. Tou prvou je právo na priaznivé životné prostredie, druhou je právo na informácie o životnom prostredí a treťou oblasťou ústavnej úpravy je ustanovenie povinnosti štátu, ale aj iným subjektom pri ochrane životného prostredia.³ Okrem toho však s ústavným rámcom vymedzenia ochrany životného prostredia súvisí aj úprava čl. 4 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého „Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií.“ Tento ústavný rámec zároveň dotvára obsah čl. 43 ods. 2 Ústavy, v súlade s ktorým „Právo na prístup ku kultúrnemu bohatstvu sa zaručuje za podmienok ustanovených zákonom.“ Môžeme tak vysloviť názor, že životné prostredie v dnešnom chápaní nezahŕňa výlučne prírodné zdroje a objekty ochrany prírody, ale aj krajinu v jej antropocentrickom význame. Súčasťou životného prostredia je preto aj oblasť prístupu ku kultúrnemu dedičstvu, predovšetkým v jeho hmotnej podobe, ale aj oblasť ochrany verejného zdravia. Podľa čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky „Každý má právo na ochranu zdravia. Na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.“ A do uvedenej úpravy zasahuje aj napr. právna úprava v oblasti energetiky a jadrového dozoru.

Vyjadrenie požiadavky priaznivého životného prostredia na úrovni ústavného práva nie je v zásade výnimočné. Na druhej strane právo na životné prostredie teoretici medzinárodného práva zaraďujú do tretej generácie ľudských práv, ktorá sa zatiaľ vyznačuje nízkym stupňom ochrany a vynútiteľnosti. Podľa vedeckej i odbornej spisby a tiež judikatúry medzinárodných súdnych a kvázi súdnych orgánov v oblasti ochrany ľudských práv je možná i jeho nepriama ochrana prostredníctvom iných kodifikovaných a uznaných ľudských práv, najmä prvej generácie⁴, t. j. občianskych a politických práv.⁵ Mnoho štátov sa od Štokholmskej konferencie v roku 1972 rozhodlo zakotviť vo svojich ústavách právo na kvalitné životné prostredie.

Ustanovenia, ktoré rozoznávajú určitý druh hmotného práva na životné prostredie sa pohybujú na stupnici od doplnkového až do veľkolepého charakteru. Priamočiare vyjadrenie požiadavky kvalitného životného prostredia obsahuje Ústava Beninu („Každý má právo na zdravé, uspokojivé a udržateľné životné prostredie a zároveň povinnosť ho chrániť“), Ústava Rwandy (zakotvujúca nárok „Každého občana na ... zdravé a uspokojivé životné prostredie“), Ústava Afganistanu (zaručujúca „prosperujúci život a hodnotné životné prostredie pre všetkých obyvajúcich krajinu“), Ústava Azerbajdžanu („Každý má právo žiť v zdravom životnom prostredí“), Ústava Bulharska („Občania majú právo na zdravé a priaznivé životné prostredie“), Ústava Chile („Všetci majú ... právo žiť v životnom prostredí, ktoré nie je znečistené“), Ústava Kolumbie („Každý jednotlivec má právo užívať zdravé životné prostredie“), Ústava Portugalska („Každý má právo na zdravé a ekologicky vyrovnané životné prostredie“), Ústava Turecka („Každý má právo na život v zdravom a vyrovnanom životnom prostredí“). Ustanovenia o hmotnom práve na priaznivé životné prostredie sú v niektorých krajinách špecifické a vyčleňujúce ústavnoprávne environmentálne záruky do samostatnej skupiny. Napríklad v Argentíne zaručuje Ústava všetkým občanom zdravé a vyrovnané

³ Majerčák, T.: Ústavnoprávny rozmer práva na priaznivé životné prostredie. In.: Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika Košice, 2011. s. 9

⁴ V prípade Elia S. r. l. v. Taliansko judikoval Európsky súd pre ľudské práva ochranu účelového využitia pozemkov prostredníctvom ochrany vlastníckeho práva. Štrasburské orgány ochrany práva konštatovali nečinnosť talianskych orgánov verejnej správy pri obstarávaní územnoplánovacích podkladov a schvaľovaní územného plánu, čo znemožňovalo vlastníkom účelovo využiť pozemok v jeho vlastníctve.

⁵ Jankuv, J., Ľudské právo na životné prostredie a jeho ochrana podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Rada Európy a Ochrana Životného Prostredia, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008 (Projekt VEGA č. 1/0387/08), TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV, Trnava: 2008 s. 94

životné prostredie, ktoré je vhodné pre ľudský rozvoj, a ktoré umožňuje produktívnymi činnosťami uspokojovanie súčasných potrieb bez ohrozenia potrieb budúcich generácií. Niektoré krajiny spájajú ústavne vymedzenie uvedeného práva s normami na ochranu kultúrneho a trvalo udržateľného rozvoja, ako napr. Bolívia. Iné štáty vo svojich Ústavách spájajú právo na priaznivé životné prostredie s právom na dôstojný život a s požiadavkou na zachovanie ľudskej dôstojnosti.⁶ Francúzsky ústavodarca zas včlenil záujem na ochrane životného prostredia do francúzskeho ústavného poriadku ústavným zákonom č. 2005-205 z 1. marca 2005, tzv. Chartou životného prostredia. Tento dokument zakotvuje adresátom verejnej moci právo na priaznivé životné prostredie, zároveň mu však zodpovedá povinnosť všetkých fyzických a právnických osôb podieľať sa na ochrane a zlepšovaní životného prostredia. Charta okrem toho ukladá fyzickým a právnickým osobám povinnosť predchádzať poškodzovaniu životného prostredia a povinnosť napravovať škody spôsobené na životnom prostredí.⁷ Z uvedených ustanovení však nie je jasné, resp. nevyplýva z nich, či mal ústavodarca v konkrétnom prípade záujem zakotviť priamo vymáhateľné a vynútiteľné hmotné právo na životné prostredie alebo bolo jeho zámerom zakotviť verejný záujem na ochrane životného prostredia v prospech celej spoločnosti.

Podľa určitých názorov ochrana životného prostredia nenadobúda prostredníctvom zakotvenia práva na priaznivé životné prostredie podobu ústavne zaručeného práva jednotlivca, ale získava podobu celospoločensky deklarovaného cieľa či princípu a ústavne chránenej hodnoty v objektívnom zmysle. Ústavodarca týmto spôsobom spája základné práva a slobody s potrebou ochrany životného prostredia a zreteľne sa prikláňa k teoretickému prístupu obhajujúcemu koncept environmentálnych základných práv. Avšak uplatňovanie tzv. ekologizácie ľudských pri výkone ostatných ľudských práv a základných slobôd zaručených Ústavou a Listinou môže byť zároveň podľa tohto názoru značne komplikované. Zo samotného obsahového vymedzenia práva na priaznivé životné prostredie nemusí byť najmä v procese jeho transpozície do zákonov z oblasti správneho práva a práva životného prostredia jednoznačné, či chcel ústavodarca zakotviť hmotné právo na životné prostredie, alebo skôr všeobecnú záruku ustanovujúcu zodpovednosť pri ochrane životného prostredia, alebo len procesné environmentálne práva.⁸ Najmä preto právna veda a súdna judikatúra presadzuje názor, že toto právo treba interpretovať predovšetkým ako všeobecne chránenú ústavnú hodnotu. Tieto názorové odlišnosti na ústavnoprávnu ochranu životného prostredia vytvorili priestor pre vznik troch hlavných prístupov právnej teórie k procesu ekologizácie ľudských práv, a to podľa miery presadenia antropocentrického alebo ekocentrického prístupu k pojmu životné prostredie.

Prvý prístup zdôrazňuje antropocentrický pohľad na životné prostredie, ľudské práva a proces ich ekologizácie. Vo svojej podstate táto skutočnosť znamená, že súčasný katalóg ľudských práv interpretujú orgány aplikácie práva extenzívnym spôsobom a nachádzajú v nich environmentálny rozmer. Markantne sa uvedené nazeranie na ľudské práva prejavilo najmä v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva pri rozhodovaní o sťažnostiach týkajúcich sa práva na súkromie,⁹ práva na pokojné užívanie majetku¹⁰ alebo slobody prejavu.¹¹

⁶ K tomu bližšie pozri: May, R. J. – Daly, E.: *Global Environmental Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press. 2015. s. 66 – 69. ISBN 978-1-107-02225-6.

⁷ Müllerová, H.: *Ochrana životného prostredia vo francúzskej Ústave – Charta životného prostredia*. In.: *České právo životného prostredia*. Praha: Česká spoločnosť pro právo životného prostredia, 2/2009, s. 7

⁸ Napr. podľa Nálezu Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95 sa v súlade s čl. 41 ods. 1 Listiny možno práva podľa čl. 35 ods. 1 a 2 Listiny domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Ústavný súd českej republiky k tomu uviedol, že právo na priaznivé životné prostredie je nepochybne právo s relatívnym obsahom a je treba ho vykladať v mnohých aspektoch a vždy so zreteľom ku konkrétnej veci.

⁹ Ako uvádza J. Jankuv prelomovým prípadom v súvislosti s výkladom čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd bolo rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *López Ostra proti Španielsku* (č. 16798/90) (K tomu bližšie pozri: Jankuv, J.: *Ľudské právo na životné prostredie a jeho ochrana podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*. In.: Rada Európy a Ochrana Životného Prostredia, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008 (Projekt VEGA č. 1/0387/08), TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV, Trnava: 2008 s. 99 – 100).

¹⁰ K tomu bližšie pozri: Jankuv, J.: *Ľudské právo na životné prostredie a jeho ochrana podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*. In.: Rada Európy a Ochrana Životného Prostredia, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008 (Projekt VEGA č. 1/0387/08), TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV, Trnava: 2008 s. 101

¹¹ V prípade z *Talianka - Guerra a ďalší proti Taliansku* (č. 14967/89) - sa skupina sťažovateľiek rovnako ako v predchádzajúcom úspešne dovolala porušeniu práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života podľa čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v súvislosti s vypúšťaním škodlivých exhalátov chemickou továrňou umiestnenou kilometer od ich obydľí. Európsky súd pre ľudské práva v uvedenom rozsudku konštatoval, že „...znečistenie životného prostredia sa môže dotknúť zdravia jednotlivcov a môže im zabrániť užívať si ich domovy takým spôsobom, že to negatívne ovplyvní ich súkromný a rodinný život...“ čo viedlo súd k záveru, že štát porušil svoj záväzok podľa čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. V tomto prípade sťažovatelia namietali aj porušenie čl. 10 Dohovoru v súvislosti s totálnym nedostatkom informácií o riziku znečistenia pochádzajúceho z blízkej chemickej továrne, ktorej emisiami boli sťažovatelia každodenne vystavení. Európsky súd pre ľudské práva však nekonštatoval porušenie tohto článku v súvislosti s právom na informácie i keď vtedy ešte existujúca Komisia pre ľudské práva porušenie predpokladala. (K tomu bližšie pozri: Jankuv, J.: *Ľudské právo na životné prostredie a jeho ochrana podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*. In.: Rada Európy a Ochrana Životného Prostredia, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008 (Projekt VEGA č. 1/0387/08), TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV, Trnava: 2008 s. 108).

Napr. pokiaľ ide o ochranu o ochranu súkromného a rodinného života v zmysle čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Európsky súd pre ľudské práva vidí porušenia práv chránených čl. 8, a to aj bez toho, aby nevyhnutne došlo k vážnemu ohrozeniu zdravia dotknutých osôb. Samozrejme, aby bolo možné určité konanie, alebo nečinnosť podriaďiť pod režim čl. 8 Dohovoru, je treba, aby zásah do chráneného práva bol bezprostredný (t. j. do priamo do súkromnej sféry sťažovateľa) a dostatočne závažný. Posudzovanie týchto charakteristík zásahu je podľa súdnej judikatúry relatívne a závisí od okolností prípadu. Ide predovšetkým o intenzitu a trvanie rušenia a jeho fyzické a psychické dôsledky.¹² Verejná správa a súdy v takýchto prípadoch poskytujú ochranu životnému prostrediu práve z toho dôvodu, že do posudzovaných ľudských práv bolo zasiahnuté prostredníctvom zásadu do životného prostredia.¹³ Tento pohľad je kritizovaný najmä pre svoje číre antropocentrické nazeranie na ľudské práva a na človeka, ktorému má životné prostredie slúžiť a poskytovať ekonomický úžitok. Kritiku vyvoláva taktiež aj extenzívna interpretácia ľudských práv, ktorá často koliduje s princípom legitímnych očakávaní, a to najmä vo forme predvídateľnosti rozhodovania orgánov verejnej moci.

Aj z týchto príčin stavia druhý prístup do popredia potrebu vzniku a ústavnej garancie nových „environmentálnych základných práv“, a to buď procesných práv, alebo dokonca hmotného práva na životné prostredie. Tento prístup už nepodriaďuje životné prostredie ekonomickým potrebám človeka, ale považuje ho za súčasť životného prostredia. Zdôrazňuje univerzálny aspekt životného prostredia a požiadavku jeho zachovania pre budúce generácie. Konštituovanie procesných práv ochrany životného prostredia alebo dokonca hmotného práva na životné prostredie vyvoláva potreba čo najhlbšieho zakotvenia ochrany životného prostredia ako *conditio sine qua non* pre život na Zemi a realizáciu ostatných základných práv a slobôd. Takéto zakotvenie v sebe zároveň zahŕňa aj určité nároky voči verejnej moci a jej zodpovednosť za napĺňanie uvedeného prístupu v podobe regulácie a obmedzovanie zásahov, či aktivít, ktoré by mohli nepriaznivo ovplyvniť stav životného prostredia alebo jeho trvalo udržateľný rozvoj. Kritiku tohto prístupu zakladá právna veda najmä na pochybnosti o možnostiach realizovateľnosti takého postoja k právam na životné prostredie. Predmet jeho regulácie nie je jednoznačný a často sa odlišuje. Problematika životného prostredia navyše často presahuje štátne hranice a zasahuje aj iné štátne územia. Problematickým z hľadiska jeho aplikácie a interpretácie je aj odlišný stav životného prostredia v jednotlivých štátoch. Preto nemôže mať povahu verejného subjektívneho práva, ktoré by bolo priamo vymáhateľné a z hľadiska svojho charakteru preto nie je zaraditeľné medzi základné ľudské práva.

Určitý kompromis medzi predchádzajúcimi dvoma prístupmi predstavuje tretí spôsob ochrany životného prostredia na ústavnoprávnej úrovni, ktorý požiadavku na vytvorení nových environmentálnych práv presadzuje výlučne v procesnej rovine formou zakotvenia práva na informácie o životnom prostredí, účasťou na rozhodovaní v otázkach životného prostredia a práva domáhať sa ochrany a náhrady škody na životnom prostredí. Napríklad česká súdna judikatúra je v prístupe zakotvenia hmotného práva na priaznivé životné prostredie opatrnejšia. To však neznamená, že by v rámci aplikačnej praxe nepriznávala adresátom verejnej moci procesné práva súvisiace i poskytovaním informácií o stave životného prostredia a s účasťou verejnosti na správe environmentálnych záležitostí.¹⁴ Tretí prístup preto presadzuje predovšetkým informovanú verejnosť, ktorá má v prípade výskytu negatívnych zásahov do životného prostredia potenciál domáhať sa súdnej ochrany a je dostatočnou zárukou prehĺbenia ochrany životného prostredia.¹⁵ Aj tu ale vznikajú problémy v oblasti rovnosti v prístupe k súdnej ochrane uplatňovanej občianskymi združeniami a obcami.

2 PROCESNÉ ENVIRONMENTÁLNE PRÁVA A ÚASŤ VEREJNOSTI PRI PRESADZOVANÍ VEREJNÉHO ZÁUJMU

Právna úprava procesných environmentálnych práv nachádza jedno zo svojich prvotných vyjadrení v úlohe verejnosti pri environmentálnej ochrane zakotvenej v princípe č. 10 Deklarácie o trvalo udržateľnom rozvoji z roku 1992 prijatej na konferencii v Rio de Janeiro. Podľa uvedeného princípu sa environmentálne otázky najlepšie riešia

¹² K tomu bližšie pozri: Müllerová, H.: Ochrana životného prostredia prostredníctvom Európskej úmluvy o ľudských právach a jej limity. In.: Rada Európy a Ochrana Životného Prostredia, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008 (Projekt VEGA č. 1/0387/08), TYP I UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV, Trnava: 2008 s. 151.

¹³ K tomu bližšie pozri: Müllerová, H.: Ochrana životného prostredia prostredníctvom Európskej úmluvy o ľudských právach a jej limity. In.: Rada Európy a Ochrana Životného Prostredia, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008 (Projekt VEGA č. 1/0387/08), TYP I UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV, Trnava: 2008 s. 150 - 151.

¹⁴ Napr. v náleze zo dňa 10. 7. 2008 sp. zn. III. ÚS 3118/07 vyslovil Ústavný súd Českej republiky právny názor, že „Z odůvodnění nálezu [sp. zn. III. ÚS 70/97] je ovšem zřejmé, že tehdy ve věci rozhodující senát měl na mysli pouze procesní práva stěžovatele související s právem na životní prostředí. Jinak řečeno, z citovaného nálezu nelze jednoznačně dovodit, že Ústavní soud přiznává subjektivní veřejné základní právo na příznivé životní prostředí (v mezích zákonů toto základní právo provádějících) vedle fyzických osob i osobám právnickým, zejména občanským sdružením, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny ve smyslu ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.“

¹⁵ K tomu bližšie pozri: Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 710 – 713.

za účasti všetkých dotknutých občanov a na relevantnej úrovni. Uvedená deklarácia preto zakotvila nasledovné procesné environmentálne práva:

- procesné právo na informácie o životnom prostredí (prístup k informáciám o stave životného prostredia, ktorými disponujú orgány verejnej moci, vrátane informácií o nebezpečných materiáloch a činnostiach vo svojich komunitách);
- právo účasti na rozhodovacom procese (široká dostupnosť informácií);
- prístup k spravodlivosti v environmentálnych záležitostiach (efektívny prístup k správnym konaniam a právo na náhradu škody a účinnú nápravu).

Podstatu preto nadobúdajú uvedené práva v realizácii vzťahu vykonávateľa verejnej správy s jej adresátom a pri zabezpečení princípu publicity. Vláda Slovenskej republiky uznesením vlády Slovenskej republiky č. 330/2014 zo dňa 2. júla 2014 schválila zákona, 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 ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Uvedený zákon, priniesol podľa dôvodovej správy k tomu návrhu zákona zmeny a doplnenia v reakcii na nedostatky vytykané Slovenskej republike Európskou komisiou v rámci procesu tzv. „infringementu“ podľa čl. 258 o porušení Zmluvy o fungovaní Európskej únie formálnym oznámením Európskej komisie z 21. marca 2013 – list č. C(2013) 1558. Podľa Európskej komisie bolo hlavným nedostatkom dovtedy platného a účinného zákona č. 24/2006 Z. z. nedostatočné prepojenie procesu posudzovania vplyvov navrhovaných činností s následnými povoľovacími postupmi. Uvedený stav mal vytvárať priestor pre nerešpektovanie výsledkov procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie a tento vo svojej podstate nemohol zaručovať plné zabezpečenie práv dotknutej verejnosti. Námietky Európskej komisie preto otvorili problematiku implementácie v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky časti tých požiadaviek Aarhuského dohovoru, ktoré smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2011/92/ES z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (ďalej ako „smernica EIA“) implementuje.

Európska komisia vytykala Slovenskej republike nedostatočnú implementáciu čl. 6, 7 a 9 smernice EIA. Uvedená smernica ustanovuje v čl. 6 záväzok prijatia nevyhnutných opatrení členskými štátmi na zabezpečenie toho, aby orgány, ktorých sa projekt môže týkať z dôvodu ich osobitných právomocí v oblasti životného prostredia, mali možnosť vyjadriť svoje stanovisko k informáciám predloženým navrhovateľom a k žiadosti o povolenie. Tento článok smernice EIA zároveň ustanovil povinnosť informovať verejnosť v ranom štádiu procesu rozhodovania týkajúceho sa životného prostredia a najneskôr hneď, ako sa môže rozumne poskytnúť informácia buď prostredníctvom verejných oznamov, alebo inými vhodnými prostriedkami, ako sú elektronické médiá, ak sú k dispozícii, o záležitostiach rozhodovanie vymedzených týmto ustanovením smernice. Zároveň toto ustanovenie zakotvuje povinnosť členských štátov, aby v primeranom čase zabezpečili prístup dotknutej verejnosti k ustanovenému okruhu informácií. Čl. 7 smernice EIA upravuje prípady, v ktorých má posudzovaný projekt pravdepodobne významný vplyv na životné prostredie iného členského štátu. Čl. 9 smernice EIA upravuje podmienky a rozsah informovania verejnosti o udelení alebo zamietnutí povolenia.

Smernica EIA je dôležitým nástrojom, ktorý umožňuje presadiť požiadavky na ochranu životného prostredia do koncepcie stavebných projektov. Význam procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie spočíva podľa Európskej komisie v tom, že ide o postup, ktorým sa zabezpečuje, aby sa dôsledky stavebných projektov na životné prostredie, napr. priehrad, diaľnic a letísk, tovární a projekty v oblasti energetiky, posúdili a zohľadnili pred tým, ako príslušný orgán členského štátu vydá rozhodnutie o schválení projektu. Cieľ smernice EIA zahŕňa snahu zaručiť, aby projekty, ktoré majú pravde-podobne značný vplyv na životné prostredie, boli pred schválením náležite posúdené. Smernica EIA preto ustanovila pred prijatím každého rozhodnutia, ktorým sa umožní pokračovanie takéhoto projektu, aby sa zisťovali a posudzovali jeho možné vplyvy na životné prostredie. Navrhovatelia môžu po uvedenom posúdení následne upraviť projekty tak, aby sa zminimalizovali nepriaznivé vplyvy projektov na životné prostredie skôr než sa skutočne vyskytnú. Smernica EIA preto zároveň umožnila, aby príslušné orgány mohli eventuality začleniť opatrenia na zmiernenie nepriaznivých vplyvov na životné prostredie do schvaľovania projektu.

V rámci Európskej komisie preto panuje názor, že smernica EIA zabezpečuje včasnú účasť verejnosti na procesoch rozhodovania o životnom prostredí. Aj preto počas obdobia posudzovania projektu musí dotknutá verejnosť dostávať informácie a musí mať možnosť vyjadriť sa k projektom navrhovateľov, vďaka čomu môžu príslušné orgány a navrhovatelia prijímať rozhodnutia na základe dobrej informovanosti. Práva verejnosti podľa uvedenej právnej úpravy boli teda posilnené do takej miery, že ich ochrana má reprezentovať presadzovanie verejného záujmu na ochrane životného prostredia.

3 PRÁVO NA SÚKROMIE, VLASTNÍCKE PRÁVO A VEREJNÝ ZÁJEM NA OCHRAE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Právo na súkromie a vlastnícke právo sú právami, ktoré môžu v právnej praxi s ochranou životného prostredia kolidovať alebo môžu zároveň ochranu životného prostredia takpovediac podporovať. Treba povedať,

že oblasť práva na súkromie je v judikatúre zastúpená najmä súdnymi rozhodnutiami z oblasti právnej úpravy susedských vzťahov podľa § 127 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník.

Väčšiu pozornosť som sa preto rozhodol venovať úprave vlastníckeho práva. Vlastníctvo je predpokladom slobody, rozvoja jednotlivca a základom jeho súkromnej iniciatívy. Vytvára človeku možnosť niesť zodpovednosť za vlastný rozvoj. Nie je však absolútne a odtrhnuté od spoločnosti a práv a slobôd iných osôb. Právo vlastníť majetok je právom prisvojovať si hodnoty, ktoré podmieňujú ľudskú existenciu a patrí k prirodzeným právam človeka. Vlastníctvo je jednotný právny inštitút so zhodným obsahom a spôsobom ochrany bez ohľadu na to, kto je vlastníkom.¹⁶ Ústava Slovenskej republiky zaručuje uvedené právo v čl. 20. Túto úpravu dopĺňa čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Podľa čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky „(1) Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje. ... (2) Zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. Zákon tiež môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike. ... (3) Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom. ... (4) Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu. ... (5) Iné zásahy do vlastníckeho práva možno dovoliť iba vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Podmienky ustanoví zákon.“

Podľa čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky „Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií. ... (2) Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon.“

Podľa čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Iné medzinárodné zmluvy, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku, ak tak ustanovuje zákon.“ Rovnako podľa čl. 152 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „Ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy zostávajú v Slovenskej republike v platnosti, ak neodporujú tejto ústave. Meniť a zrušovať ich môžu príslušné orgány Slovenskej republiky.“

V ustanoveniach o vlastníckom práve preto Ústava Slovenskej republiky vychádza z čl. 11 Listiny základných práv a slobôd (ďalej ako „Listina“). Po svojom schválení zostala Listina platným a účinným predpisom a jej právna povaha a sila si zachovala nezmenenú povahu od roku 1991.¹⁷

Podľa čl. 11 Listiny základných práv a slobôd „(1) Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje. ... (2) Zákon ustanoví, ktorý majetok nevyhnutný na zabezpečenie potrieb celej spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu smie byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb; zákon môže ďalej ustanoviť, že určité veci môžu byť len vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike. ... (3) Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Jeho výkon nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom. ... (4) Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné len vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za náhradu. ... (5) Dane a poplatky možno ukladať len na základe zákona.“

¹⁶ K tomu bližšie pozri: Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 300.

¹⁷ K tomu bližšie pozri: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kol.: Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 49.

Okrem toho je však Slovenská republika zmluvnou stranou Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako „Dohovor“). Úpravu vlastníckeho práva vyjadruje čl. 1 Dodatkového Protokolu č. I. k Dohovoru (ďalej ako „Protokol č. 1“).

Podľa čl. 1 Protokolu č. 1 „Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.“

Ochranu vlastníckeho práva sa venuje aj čl. 17 Charty základných práv Európskej únie (ďalej ako „Charta“). Podľa čl. 17 Charty „Každý má právo vlastníť svoj oprávnené nadobudnutý majetok, užívať ho, nakladať s ním a odkázať ho. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku, s výnimkou verejného záujmu, v prípadoch a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon, pričom musí byť včas vyplatená spravodlivá náhrada. Užívanie majetku môže byť upravené zákonom v nevyhnutnej miere v súlade so všeobecným záujmom. Duševné vlastníctvo je chránené.“

Charta vznikla ako súčasť primárneho práva Európskej únie na základe inšpirácie Dohovorom. Práva chránené Dohovorom vytvárajú súčasť práva Európskej únie z dôvodu, že sú súčasťou všeobecných právnych zásad. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva predstavuje pre Súdny dvor Európskej únie interpretačný zdroj pre vlastnú rozhodovaciu činnosť v oblasti ľudských práv a základných slobôd, ktoré sa však prioritne vzťahujú k slobodám vnútorného trhu Únie. Vzťah týchto súdnych orgánov však doposiaľ nie je upravený a ani nevytvára centrum záujmu tejto monografie.

Ani čl. 1 Protokolu, ani čl. 17 Charty nezaručujú právo na získanie majetku, ale právo na ochranu už existujúceho majetku. Rovnako negarantujú právo každého jednotlivca na minimálne množstvo majetku. Obe ustanovenia poskytujú porovnateľnú ochranu, čo do zmyslu a rozsahu práva jednotlivca na pokojné užívanie majetku.¹⁸ Česká právna veda zdôrazňuje nejasnosť postavenia Charty základných práv Európskej únie k českému právnemu poriadku. Súdna judikatúra doposiaľ vníma záruky ustanovené Chartou ako referenčný rámec postavený mimo ústavný poriadok Českej republiky, ktorý môže ovplyvniť výklad ústavného poriadku. Veda českého ústavného práva tak poukazuje nielen na existenciu vonkajšieho konfliktu týchto dvoch katalógov, ale zároveň aj na konflikt vnútorný odohrávajúci sa na poli vnútroštátneho práva. Naznačuje potrebu reakcie súdnej moci – predovšetkým Ústavného súdu Českej republiky – na vzťah Dohovoru a Charty, aby si zachovala postavenie ochrancu ústavnosti v českom právnom systéme.¹⁹ Tento názor môže byť inšpiratívny aj pre slovenskú právnu vedu a súdnu judikatúru. Právna prax na Slovensku totiž zdôrazňuje najmä procesné prepojenie slovenského právneho systému a katalógu práv zaručeného Chartou, napríklad pri ochrane práv spotrebiteľa.²⁰

Právo vlastníť majetok spomína aj Všeobecná deklarácia ľudských práv v čl. 17 zakotvila, a to ako právo každého vlastníť majetok samostatne alebo spoločne s inými. Vyslovil sa tiež zákaz svojvoľného pozbavenia majetku. Všeobecná deklarácia ľudských práv však nie je záväzným dokumentom, slúži len ako vzor pre vytvorenie právnych noriem na ochranu ľudských práv. Podľa čl. 17 Všeobecnej deklarácie ľudských práv a základných slobôd „Každý má právo vlastníť majetok tak sám, ako aj spolu s iným. ... Nikto nesmie byť svojvoľne pozbavený svojho majetku.“ Všeobecná deklarácia ľudských práv obsahuje 30 článkov, ktoré sa týkajú rovnoprávnosti všetkých ľudí, ich nároku na život, slobodu a osobnú bezpečnosť, ich práva na vlastníctvo majetku, na vlastné názory a vyznanie, ako aj práva slobodne sa zúčastňovať na kultúrnom živote spoločnosti. Význam deklarácie spočíva predovšetkým v tom, že je prvým uceleným vyjadrením požiadavky medzinárodnej komunity na vytvorenie zoznamu základných ľudských práv a slobôd, ktoré by boli priznané všetkým ľuďom na celom svete. V preambule sa štáty hlásia k univerzálnemu uznaniu a hlavne dodržiavaniu vymenovaných práv a slobôd.²¹

Právnu úpravu vlastníckeho práva vyjadruje na Slovensku predovšetkým Ústava Slovenskej republiky a jej jednotlivé ustanovenia, ktoré sme už spomenuli v úvode tejto časti monografie. Ústavnú rovinu vlastníckeho práva vytvára predovšetkým právo vlastníť majetok, právo dediť majetok, výlučné vlastníctvo štátu objektov vlastníckeho práva podľa č. 4 Ústavy Slovenskej republiky, výlučné vlastníctvo štátu, obcí alebo určených právnických osôb iných objektov ustanovených zákonom, zodpovednosť vlastníka a podmienky výkonu vlastníckeho práva, vyvlastnenie a nútené obmedzenie vlastníckeho práva a iné zásahy do vlastníckeho práva. Ústava Slovenskej republiky v znení čl. 20 vychádza z úpravy čl. 11 Listiny. Avšak Listina dopĺňa obsah ústavnej roviny vlastníckeho práva v tom smere, že ustanovuje podmienky ukladania daní a poplatkov len na základe zákona. Toto ustanovenie

¹⁸ K tomu bližšie pozri : PEJCHALOVÁ GRÜNVALDOVÁ, V.: Ochrana práva na pokojné užívaní majetku jako základního práva jednotlivce v rámci evropského systému ochrany lidských práv. (dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/ochrana-prava-na-pokojne-uzivani-majetku-jako-zakladniho-prava-jednotlivce-v-ramci-evropskeho-systemu-ochrany-lidskych-prav-68479.html>; 2. 1. 2014, 10:49 hod.).

¹⁹ K tomu bližšie pozri: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 38 - 39.

²⁰ K tomu bližšie pozri : Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27. Marca 2013, sp. zn. 3Cdo 415/2012.

²¹ K tomu bližšie pozri : Všeobecná deklarácia ľudských práv. Dostupné na: <http://www.humanisti.sk/view.php?cislocianku=2010120011>; (31. 3. 2014; 8:57 hod.).

Listiny sa premietlo do čl. 59 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „Dane a poplatky sú štátne a miestne. Dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona.“ Ústavnoprávna ochrana slobody vlastníctva nie je len ochranou zužujúcou sa výhradne na „číre“ vlastníctvo, resp. majetok. Právo na ochranu vlastníctva, resp. právo na pokojné užívanie majetku považuje slovenská súdna judikatúra za základné právo, ktoré vníma v úzkej súvislosti s ochranou slobodnej sféry a súkromia vlastníka. Vlastnícke právo vytvára súčasť jadra personálnej autonómie jednotlivca vo vzťahu k verejnej moci. Obmedzenia práva na ochranu vlastníctva a práva na pokojné užívanie majetku musia rešpektovať aj ústavnú hodnotu personálnej autonómie. Dôsledok tohto názoru sa prejavuje napríklad vo vzťahu pozemkov a stavieb na nich postavených. Podľa názoru judikatúry tak nemožno ústavnoprávne akceptovať výstavbu trvalej stavby bez hmotnoprávneho titulu k pozemku, ktorý musí byť preukázaný pred začatím výstavby. Výnimkou môžu byť len mimoriadne situácie súvisiace so zabezpečením bezpečnosti štátu.²²

Na druhej strane však ústavnoprávna ochrana vlastníctva chráni všetkých vlastníkov vrátane štátu. Znamená to potom skutočnosť, že vlastníctvo treba vnímať nielen ako právo, ale aj ako povinnosť, ktorá vlastníka zaväzuje. Ak podľa čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky „Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.“, tak obsah tejto povinnosti sa premieta do obsahu čl. 4 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií.“ Rovnako tento obsahový rámec dopĺňa aj podstata čl. 44 ods. 2, 3 a 4, podľa ktorých „(2) Každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo. ... (3) Nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky. ... (4) Štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov.“ Tieto závery nás vedú k vysloveniu názoru, že kedykoľvek, keď podstatu majetku vytvára environmentálny objekt, zložka životného prostredia a pod., je vlastník veci povinný nakladať s ňou tým spôsobom, aby nepoškodil životné prostredie a zároveň, aby nezasiahol do práva inej osoby na priaznivé životné prostredie.

Uvedená koncepcia sa premieta aj vo vzťahu spôsobom nadobúdania vlastníctva, straty vlastníctva, ale aj zásahov do vlastníckeho práva, a to napr. skrz inštitút reštitúcií majetku prevzatého štátom alebo inými právnickými osobami bez právneho dôvodu. Súčasťou ústavnej ochrany je nadobudnutý majetok. Ak teda zákonodarca vytvoril v § 6 ods. 1 písm. p) zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon č. 229/1991 Zb.“) samostatný reštitučný dôvod spočívajúci v tom, že oprávneným osobám sa vydajú nehnuteľnosti, ktoré prešli na štát alebo na inú právnickú osobu v dôsledku prevzatia nehnuteľností bez právneho dôvodu, zmyslom tohto ustanovenia bolo uľahčiť oprávneným osobám dosiahnutie ich zápisu ako vlastníkov v katastri nehnuteľností v (nepochybne častých) prípadoch, keď štát zneužívajúc svoje postavenie v dobe neslobody a nedbajúc na platné právo pripustil zmenu zápisu vlastníckeho práva v evidencii nehnuteľností bez splnenia základných požiadaviek vyplývajúcich z vtedy platného práva. Účel takejto úpravy vyjadruje podľa ústavnej judikatúry na Slovensku aj to, aby nápravu zápisu svojho vlastníckeho práva mohli vlastníci dosiahnuť v relatívne jednoduchom správnom konaní a nemuseli sa domáhať súdnej ochrany svojho vlastníckeho práva. Právny názor, podľa ktorého zánik práva oprávnenej osoby postupovať podľa zákona č. 229/1991 Zb. márnym uplynutím lehoty ustanovenej v § 13 tohto právneho predpisu znamená aj zánik jej vlastníckeho práva v situácii, keď povinnej osobe (na rozdiel od oprávnenej osoby) nesvedčí žiaden nadobúdací titul k nehnuteľnosti, zásadne popiera základné právo vlastníť majetok zakotvené v čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 11 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, pretože takáto jeho aplikácia by znamenala vytvorenie dosiaľ v právnom poriadku neznámeho spôsobu straty vlastníckeho práva fyzických osôb v prospech štátu.²³

Čo týmto názorom vyjadril Ústavný Súd Slovenskej republiky? Podľa našej mienky uvedený právny názor korešponduje obsahu čl. 20 ods. 1 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorej „Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva“. Ak by sme zaviedli uvedené vyjadrenie do dôsledkov, znamenalo by to, že uvedená časť čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky sa nevzťahuje výlučne na adresátov verejnej moci, ktorí nadobudli svoj majetok v rozpore so zákonom. Pôvodným zámerom zákonodarcu pri prijímaní Ústavného zákona č. 100/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky (ďalej ako „ústavný zákon č. 100/2010 Z. z.“) bolo vytvoriť ústavný rámec a základ, aby zákonodarca mohol v súlade s Dohovorom zákonným spôsobom riešiť problematiku dovolenej kontroly používania majetku v súlade so všeobecným záujmom. Účel predloženého návrhu tohto ústavného zákona sa mal prejavovať v tom, aby zákonodarca v Slovenskej republike mohol ústavne akceptovateľným spôsobom prispieť zákonnou úpravou k napĺňaniu naliehavého verejného záujmu, aby sa majetok v Slovenskej republike nadobúdal len zo zákonných príjmov, t.j. zákonným spôsobom. Zákonodarca tak

²² K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 19/09 z 26. januára 2011

²³ K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 16/2012 z 28. marca 2012

hľadal efektívne právne nástroje, ktoré by mu v širšom rozsahu umožňovali zabezpečiť, aby fyzické osoby a právnické osoby v Slovenskej republike nadobúdali majetok len zákonným spôsobom. Podľa dôvodovej správy k tomuto návrhu by štát mal zasiahnuť najmä vtedy, ak existuje extrémna disproporcía medzi legálnymi príjmami a hodnotou majetku a napriek zjavným podozreniam nie je možné štandardnými postupmi podľa iných právnych predpisov postihnúť konkrétnu protiprávnu činnosť. Prijaté opatrenia by mali zamedziť, aby majetok nadobudnutý z nelegálnych príjmov alebo výnos z tohto majetku mohol slúžiť na ďalšiu protiprávnu činnosť alebo slúžiť na získavanie nenáležitých výhod. Tento návrh mal zároveň položiť ústavný základ aj pre iné štandardne a ústavne nespochybnované právne nástroje ochrany vlastníckeho práva, či už ide o trestnoprávne nástroje, napr. inštitút prepadnutia majetku alebo prepadnutia veci predstavujúci jeden z druhov trestov ukladaných v trestnom konaní alebo o inštitút bezdôvodného obohatenia upravený v Občianskom zákonníku.²⁴

Čo potom táto právna úprava znamená vo vzťahu k právu na priaznivé životné prostredie? Slovenská republika zaručuje každému podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky právo na priaznivé životné prostredie. Pokiaľ výkon vlastníckeho práva poškodzuje životné prostredie a teda aj výkon vlastníckeho práva iných vlastníkov tým spôsobom, že vlastník nadobúda nový majetok v rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky, tak jeho vlastnícke právo nepožíva ochranu, ale ochranu požíva vlastnícke právo a právo na priaznivé životné prostredie poškodených vlastníkov. Túto ochranu by mal priznať aj súd, alebo iný kompetentný orgán Slovenskej republiky v zmysle zásad súdnej a inej právnej ochrany.

Ústavnú ochranu vlastníckeho práva spája súdna judikatúra podľa čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky s reálnou možnosťou vlastníka veci domôcť sa ochrany svojho práva. Do popredia tak vystupuje princíp legitímnych očakávaní, ktorý súdna judikatúra spája s obsahom práva na súdnu a inú právnú ochranu. Porušením práva na súdnu a inú právnú ochranu podľa čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky²⁵ tak môže všeobecný súd zároveň porušiť ústavný rámec ochrany vlastníckeho práva. Prax Ústavného súdu Slovenskej republiky ukazuje, že všeobecný súd môže byť porušovateľom základných práv a slobôd hmotného charakteru, ku ktorým patrí aj právo vlastníť a pokojne užívať majetok, a to porušením ústavno-procesných princípov postupu vyplývajúcich z čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky. Ak všeobecný súd ústavne neakceptovateľným rozsudkom porušujúcim základné právo na súdnu ochranu zamietne žalobu vlastníka veci, porušuje zároveň aj základné právo podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Vlastník veci má legitímne očakávania v konaní o ochranu ním tvrdeného vlastníckeho práva, že v prípade, ak preukáže svoje tvrdenia, domôže sa ochrany svojho vlastníckeho práva.²⁶

Pokiaľ teda obsah vlastníckeho práva súvisí zároveň s ochranou životného prostredia, potom možno tieto závery vzťahovať aj na ochranu práva vlastníka na jeho priaznivé životné prostredie.

Obsah vlastníckeho nie je predmetom ústavnej úpravy, ale upravuje ho na základe ústavného splnomocnenia zákon. Týmto zákonom je zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, ktorý obsah vlastníckeho práva vymedzuje tak, že vlastník veci je predmet svojho vlastníctva oprávnený držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním, čo vychádza z rímsko-právnej koncepcie obsahu vlastníckeho práva (ius possidendi, ius utendi et fruendi, ius dispondendi).²⁷ Občiansky zákonník tak premieta ústavnú rovinu zákona 100/1990 Zb., ktorým došlo k odstráneniu všetkých rozdielov medzi jednotlivými druhmi a formami vlastníckeho práva. Vyjadruje tak súkromnoprávnu rovinu vlastníckeho práva, ktorá je vybudovaná predovšetkým na zásadách individuálnej autonómie vôle, dispozičnej autonómie a vlastníckej slobode. Verejnoprávny rámec ochrany vlastníckeho práva vyjadruje úprava verejného užívania, obmedzenia vlastníckeho práva vo verejnom záujme, a nútené obmedzenie vlastníckeho práva a vyvlastnenie.

ZÁVER

Slovenská judikatúra k právu na priaznivé životné prostredie je ešte opatrná a konzervatívna. Tento postoj je však pochopiteľný, pretože právo na priaznivé životné prostredie je relatívne „mladé“ ľudské právo. Jeho zakotvenie na úrovni medzinárodného práva verejného je minimálne sporné, ak nie pochybné. Uplatňovanie vo vnútroštátnej praxi je taktiež často problematické, pretože toto právo možno podľa čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vykonávať v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú. Zodpovedať, či niektorý zákon v oblasti právnej úpravy Slovenskej republiky priamo vykonáva čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky však nie je jednoduché.

²⁴ K tomu bližšie pozri : Dôvodová správa k návrhu ústavného zákona č. 100/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky. (31. 3. 2014; 12:15 hod.) Dostupné na: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=3193>;

²⁵ Podľa čl. 46 Ústavy 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. 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. Každý má právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom. Podmienky a podrobnosti o súdnej a inej právnej ochrane ustanoví zákon.“

²⁶ K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 155/2013, zo dňa 12. 9. 2013.

²⁷ K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 38/95, zo dňa 3. Apríla 1996.

Odmietavý postoj Ústavného súdu Slovenskej republiky k množstvu sťažností nie je zapríčinený len jeho rezervovanou pozíciou. Často krát ju spôsobujú aj sami sťažovatelia svojou vlastnou procesnou taktikou. Na druhej strane však podľa nášho názoru jednotlivé sťažnosti a rozhodnutia poskytujú Ústavnému súdu Slovenskej republiky väčší priestor, ako Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojich rozhodnutiach využíva. Z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky k právu na priaznivé životné prostredie vyplýva predovšetkým koncentrácia na podmienky prípustnosti jednotlivých sťažností. Z času na čas by však podľa nášho názoru pomohlo právnenému vývoju, ak by Ústavný súd Slovenskej republiky viac prezentoval svoje názory, a to najmä v prípadoch, keď občianske združenia siahajú k argumentom z judikatúry Ústavného súdu Českej republiky a snažia sa ich aplikovať aj v podmienkach slovenskej právnej úpravy.

V oblasti environmentálnych procesných práv bolo kľúčové rozhodnutie Súdneho dvora v prípade C-240/09. Toto rozhodnutie znamenalo v podmienkach Slovenskej republiky prelom v nazeraní na problematiku presaditeľnosti práv osôb (záujmových združení na ochranu životného prostredia) pokiaľ ide o prístup k súdom vo veciach upravených právom Európskej únie. Jednoznačne posunulo hranice v nazeraní právnej teórie a praxe na inštitút účinku medzinárodných dohovorov vo vzťahu k vnútroštátnemu poriadku členského štátu Európskej únie. Súdny dvor v danom prípade síce vyslovil, že čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nemá priamy účinok, ale v situácii, keď ide o problematiku upravenú právom Európskej únie, uvedená skutočnosť nezohráva úlohu, nakoľko vnútroštátny súd by mal poskytnúť taký výklad procesného práva záujmového združenia, aby sa zabezpečil cieľ medzinárodného dohovoru, ktorého signatárom je Európska únia. Slovenská právna úprava najmä pod vplyvom Aarhuského dohovoru postupne zakotvuje občianskym združeniam ako dotknutej verejnosti environmentálne procesné práva. Napr. podľa § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. „Dotknutá verejnosť má postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti a následne postavenie účastníka v povološovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní postup podľa odseku 3 alebo odseku 4, ak jej účasť v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu. Právo dotknutej verejnosti na priaznivé životné prostredie, ktorá prejavila záujem na navrhovanej činnosti alebo jej zmene postupom podľa odseku 3 alebo odseku 4, môže byť povolením navrhovanej činnosti alebo jej zmeny alebo následnou realizáciou navrhovanej činnosti alebo jej zmeny priamo dotknutá.“ Obdobne rozširuje procesné práva dotknutej verejnosti aj zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, ktorý viaže právo podať žalobu na existenciu práva zainteresovanej alebo dotknutej verejnosti na existenciu práva podľa osobitného zákona. Nakoniec v judikatúre Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa objavujú názory, že občianske združenie ako právnická osoba predstavuje subjekt, prostredníctvom ktorého fyzické osoby uplatňujú svoje právo na priaznivé životné prostredie. Za uvedených okolností, preto nie je udržateľný stav, v rámci ktorého Ústavný súd Slovenskej republiky nepovažuje občianske združenia za oprávnené osoby na podanie sťažnosti pre porušenie práva na priaznivé životné prostredie a bude preto najmä vecou súdnej judikatúry, aby reagovala na tento vývoj a prípadne ustanovila určité mantinely, resp. limity, v rámci ktorých by mohla považovať občianske združenia za oprávnené osoby na podanie sťažnosti pre porušenie práva na priaznivé životné prostredie.

V oblasti vlastníckeho práva by som chcel poukázať na dva aspekty verejnoprávných zásahov a prienikov do vlastníckeho práva. V prvom sa jedná o úpravu čl. 4 a čl. 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Tieto ustanovenia vymedzujú objekty vo výlučnom vlastníctve štátu a zakotvujú právo zákonodarcu určiť zákonom určitý okruh objektov, ktoré sú vo vlastníctve štátu a iných zákonom ustanovených subjektov. Čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky ale zároveň uvádza, že „vlastníctvo zaväzuje“. Ak zákon zaručuje rovnocennosť všetkých druhov a foriem vlastníckeho práva, vlastnícke právo potom zaväzuje rovnakým spôsobom ako fyzické a právnické osoby aj štát. Vlastník nesmie zneužívať svoje vlastníctvo na škodu iných subjektov alebo záujmov spoločnosti. Štát je však viazaný platnou právnou úpravou a konať môže len na základe Ústavy Slovenskej republiky, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Pokiaľ Ústava Slovenskej republiky zveruje určitú množinu objektov do výlučného vlastníctva, ako to ustanovuje jej čl. 4, je potom štát zároveň viazaný čl. 44 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „Štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov“. Druhú rovinu problému vytvárajú situácie, v ktorých štát nepôsobí ako vlastník určitej, ale ako „zasahovateľ“ do vlastníckeho práva adresáta verejnej moci. Pokiaľ ide o nútené obmedzenie vlastníckeho práva alebo vyvlastnenie podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, ústavný súd viackrát zdôraznil, že k vyvlastneniu, prípadne k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno prikráčať len na základe zákona, a to za splnenia štyroch podmienok:

- a) v nevyhnutnej miere,
- b) ak je to vo verejnom záujme,
- c) uskutoční sa na základe zákona,
- d) za primeranú náhradu.

Ak sa jedna z týchto podmienok nespĺní, zásah do vlastníctva nemožno označiť za také vyvlastnenie alebo obmedzenie vlastníckych práv, ktoré je v súlade s ústavou. Ústavný súd tiež zdôraznil, že všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k

neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody. Rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody. Pojem verejného záujmu je právne vymedziteľný len vo vzťahu ku konkrétnemu základnému právu alebo slobode. Ak účel zamýšľaný obmedzením práva vlastníť majetok nemožno dosiahnuť prostriedkami, ktoré zasahujú miernejšie do ústavou chráneného vlastníckeho práva, a ak verejný záujem je nadradený a objektivizovaný voči záujmom vlastníka, podmienky verejného záujmu možno pokladať za splnené. Toto vyjadrenie zároveň vytvára priestor pre ochranu práva na priaznivé životné prostredie.

Možno preto konštatovať, že slovenská právna úprava zakotvuje právo na priaznivé životné prostredie. Jeho vymáhateľnosť a obsah sú však problematické. Kvalita životného prostredia každého jednotlivca je značne subjektívna. Právnu ochranu a aj konkrétne medze možno právu na priaznivé životné prostredie poskytnúť, pokiaľ sa uplatňuje ako súčasť vlastníckeho práva alebo práva na súkromie. V oblasti procesných environmentálnych práv, akoby sa presadzovali kolektívne práva a viacej zdôrazňoval ich „celospoločenský charakter“. V tomto smere je ochrana uvedených práv aj celospoločenským záujmom. Možno tak konštatovať, že ochrana životného prostredia, ktorú zakotvuje Ústava Slovenskej republiky predstavuje predovšetkým ústavne zakotvenú hodnotu a vytvára priestor pre presadzovanie verejného záujmu na ochrane a starostlivosti o životné prostredie.

Použitá literatúra:

- Jankuv, J., Ľudské právo na životné prostredie a jeho ochrana podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Rada Európy a Ochrana Životného Prostredia, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008 (Projekt VEGA č. 1/0387/08), TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV, Trnava : 2008 s. 94
- Majerčák, T.: Ústavnoprávny rozmer práva na priaznivé životné prostredie. In.: Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika Košice, 2011. s. 9
- May, R. J. – Daly, E.: Global Environmental Constitutionalism. Cambridge: Cambridge University Press. 2015. s. 66 – 69. ISBN 978-1-107-02225-6.
- Müllerová, H.: Ochrana životního prostředí ve francouzské Ústavě – Charta životního prostředí. In.: České právo životního prostředí. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2/2009, s. 7
- Müllerová, H.: Ochrana životního prostředí prostřednictvím Evropské úmluvy o lidských právech a její limity. In.: Rada Európy a Ochrana Životného Prostredia, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008 (Projekt VEGA č. 1/0387/08), TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV, Trnava: 2008 s. 151.
- Peters, G. B. – Pierre, J.: The Role of Public Administration in Governing. In.: Peters, G. B. – Pierre, J. (eds.) Handbook of Public Administration. London – Thousand Oaks – New Delhi: Sage Publications. 2003. s. 1 – 2. ISBN 0-7619-7224-2.
- Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 710 – 713.

Kontaktné informácie:

JUDr. Michal Maslen, PhD.
Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
michal.maslen@truni.sk

SPRÁVNE TRESTANIE V PODMIENKACH PRACOVNÉHO PRÁVA

Stanislav Mihálik
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Monika Škvarková
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Anotácia: V predkladanom príspevku sa autori zameriavajú na analýzu správneho trestania v podmienkach pracovného práva. Aj keď sa môže na prvý pohľad zdať, že ide o spojenie dvoch príliš odlišných vecí, opak je pravdou. Autori približujú problematiku postupom od všeobecného k špecifickému, v prvom rade poukazujú na správne trestanie vo všeobecnosti a problémy v teórii a praxi s tým spojené, následne sa venujú podmienkam správneho trestania v odvetví pracovného práva vo všeobecnosti a nakoniec svoj záujem zamerali na špecifické otázky s tým spojené.

Kľúčové slová: správne trestanie, správny delikt, pracovné právo, inšpekcia práce, nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie

Annotation: In this article the authors focus on the analysis of the administrative punishment in terms of the labour law. Although it may look at first sight that it is a combination of two very different things, the opposite is true. The authors approach the issues from general to specific, first of all they mention administrative punishment in general and problems in the theory and practice associated with it, then they deal with the conditions of administrative punishment in the field of labour law in general and finally focus their attention on specific issues connected with that.

Key words: administrative punishment, administrative offense, labour law, labour inspection, illegal work and illegal employment

ÚVOD

Správne trestanie je fenoménom, o ktorom bolo už síce veľa napísané, ale daná téma vyčerpaná vedecky jednoznačne nie je. Domnievame sa, že stále v sebe skrýva mnoho zaujímavostí, a práve v spojení s inými inštitútmi môže byť skúmanie tejto problematiky vedecky prínosné. Čo však, ak načrieme dokonca do iného právneho odvetvia? Práve v predkladanom príspevku sme sa pokúsili nazerať na tému správneho trestania v podmienkach pracovného práva. Na prvý pohľad nesúrodá problematika prináša mnoho otázok, na ktoré sme sa pokúsili nájsť riešenia.

Jednoznačne platí, že sporné nie je ani tak zadefinovanie znakov či vnímanie správneho trestania, ako špecifické otázky so správnym trestaním spojené. Na tieto sme nahliadali v záujme komplexnosti príspevku nie len vo všeobecnej rovine, ale snažili sme sa rozvinúť tak na prvý pohľad nevhodné spojenie správneho trestania a pracovného práva. Dané nám umožnil práve široký obsahový rozsah konceptu vyvodzovania zodpovednosti v rámci správneho práva trestného. Rozsah problematiky je však zbraňou dvojsečnou, čím je niečo širšie, tým je kontrola náročnejšia, to platí aj v danom prípade. Zamýšľali sme sa tiež nad tým, ako by mal zákonodarca pristupovať k súčasnej roztrieštenosti a častej inkoherentnosti primárne osobitnej časti problematiky správnych deliktov.

Z hľadiska pracovného práva sme do témy vstúpili takpovediac in medias res, úmyselne sme si vopred vybrali niekoľko predpisov upravujúcich pracovnoprávne vzťahy, ktoré sme podrobili analýze. Zamerali sme sa najmä na teoretické východiská správneho trestania, snažili sme sa overiť primárne ich aplikovateľnosť a tiež to, či sú ich filozofické základy funkčné aj v prostredí iného právneho odvetvia.

1 NIEKOĽKO ÚVAH K SPRÁVNEMU TRESTANIU

Možno by si niekto mohol po prečítaní názvu príspevku položiť otázku, že prečo sa vôbec opätovne venujeme správne trestaniu. Ešte navyše v spojení s niečím, čo sa zdá byť svojou povahou na prvý pohľad dosť protichodné a problematické. Netreba si klamať, oblasť správneho trestania môžeme jednoznačne považovať za jednu z elementárnych otázok správneho práva, teda je pochopiteľné, že táto bola už mnohokrát predmetom najrôznejších úvah, teda pozornosť jej bola zo strany vedy správneho práva v miere, ktorú si zaslúži, venovaná. Naposledy uvedené konštatovanie by sme ešte trochu upravili, aj v dnešnej dobe je správne trestaniu venovaná pozornosť, aj keď by sa mohlo zdať, že priestor pre bádanie právnych teoretikov bol vyčerpaný. Trváme na názore,

že v téme s takým potenciálom, ako má správne trestanie, môžeme aj v dnešnej dobe nájsť niektoré sféry, otázky, ktoré boli opomenuté, resp. také, ktorým nebola venovaná v priebehu rokov dostatočná alebo dokonca žiadna pozornosť. Toto všetko uvedené nám umožňuje neuveriteľná šírka problematiky správneho trestania.

Prečo je však správne trestanie takou obľúbenou témou? Ako jeden z dôvodov by sme mohli uviesť jeho presah naprieč hranicami právnych odvetví, teda je predmetom záujmu teoretikov z najrôznejších uhlov pohľadu. Ak by tomu bolo tak, možnosti tvorivej činnosti by sa v priebehu vývoja daného systému za ideálnych podmienok pravdepodobne skôr či neskôr vyčerpali. Práve podmienka ideálnych podmienok v Slovenskej republike akosi absentuje, primárne narážame vo svojich úvahách na zákonodarcu. Pokiaľ sa pozrieme na jeho prístup, vieme ho zhodnotiť v dvoch líniách. V tej prvej si položíme jednoduché otázky, daný systém nie je využívaný? To určite nie je pravda. Je zákonodarcu pasívny, pokiaľ ide o korekciu existujúcich skutkových podstát vzhľadom na dynamiku spoločnosti? To už vôbec nie. Tu sa však dostávame do druhej roviny, v ktorej musíme zákonodarcu hodnotiť negatívne. Máme na mysli celkovú neusporiadanosť systému správneho trestania, jeho roztrieštenosť, rozľahanosť, neprehľadnosť, toto všetko navyše doplnené akousi nekonštruktívnou hyperaktivitou práve pokiaľ ide o vytváranie nových skutkových podstát.

Účelom úvodnej kritiky nie je poukázať len na to zlé, cieľom príspevku už vôbec nemôže byť vyriešenie všetkého dotknutého. Myslíme si však, že na problémy je potrebné poukazovať, aj čiastkové riešenia môžu byť v konečnom dôsledku významným faktorom pri zmenách systémových. Musíme mať stále na mysli to, aký obrovský význam má správne trestanie v rámci širšieho celku, ktorým je verejná správa. Vo svojej podstate je prejavom mocenského charakteru, samotným základom, ktorý umožňuje verejnej správe trestať. Verejná správa je sama označovaná teoretikmi za špecifický organický systém¹, ktorý má určité základné množiny ako piliere, na ktorých jej činnosť stojí. Popri vykonávaní obsahu zákonov a vydávaní právnych predpisov nižšej právnej sily, je sem zaraďované v rámci správy záležitostí verejných práve oprávnenie sankcionovať porušenie predpísaných pravidiel správania sa. Možno poukázať v tejto súvislosti na to, že ide o pomerne zriedkavú situáciu, napr. v porovnaní s právom trestným, kedy tie isté orgány právneho odvetvia nie len že právo na sledovanej úrovni vytvárajú, ale aj jeho nedodržiavanie postihujú.

Všetko doposiaľ k správne trestaniu spomenuté je v určitej rovine podľa nášho názoru výrazom jeho účelu. Týmto je v najužšom zmysle slova výkon bezproblémovej verejnej správy, teda priebeh bez ohrozenia, narušenia. Vo vzťahu do vnútra verejnej správy teda plní funkciu ochrannú. Daný mechanizmus však nechráni len verejnú správu ako samú seba, ale aj príslušné spravované subjekty a samozrejme objekty. Význam ochrannej funkcie je v teórii natoľko badateľným, že niektorá vybraná dostupná literatúra dimenzuje funkcie správneho trestania len na dve základné kategórie, funkciu ochrannú a tie zvyšné, zostávajúce. Súčasne však nemôžeme nazerať na rešpektované funkcie len ako na právom umelo vytvorený výtvor, tieto majú v materiálnom svete v dôsledku vplyvu objektívnych a subjektívnych faktorov svoje reálne prejavy. Akýmsi paradoxom je, že samotné správne trestanie je možné v zmysle akceptovaných teoretických východísk vymedziť samo o sebe ako výkon verejnej správy. Teda užšia časť verejnej správy zabezpečuje jej chod ako celku. Je preto neprijateľný názor, ktorý by označoval správne trestanie len v zmysle pomocného nástroja verejnej správy. Napriek všetkým uvedeným východiskám sa môžeme stále stretnúť s diskurzom hodnotiacim miesto správneho trestania. Toto stále pomyselne balansuje medzi dvoma vnímaniami, či už ako súčasťou verejnej správy, alebo nanajvýš špecifickej zložky práva trestného. Náš názor sa prikláňa, možno pre niekoho alibisticky, k zlatej strednej ceste, kde práve kooperácia týchto dvoch prístupov v konečnom dôsledku formuje oblasť správneho trestania ako špecifickú sféru verejnej správy.

1.1 Správne trestanie a správne právo trestné

Po prvom prečítaní nadpisu podkapitoly by niekto mohol premýšľať nad dôvodom, prečo sme v ňom uviedli synonymá. Naopak pre niekoho v téme znalého je to logický krok ku komplexnosti problematiky, v našom prípade primárne v záujme vymedzenia základných termínov v zmysle potrieb predkladaného príspevku. V oboch prípadoch ide o pojmy bežne autormi používané, niekedy však nevedomky alebo v záujme terminologického ozvláštnenia príspevku obsahovo zamieňané. Je potrebné to hodnotiť len ako technický nedostatok alebo významnú chybu? Pokúsime sa to priblížiť. V prvom rade je potrebné uviesť, že dané pojmy nie sú obsahovo protipólmi na opačných stranách pomyselnej úsečky, v zmysle už načrtnutého teda nie sú logicky ani rôznymi pomenovaniami toho istého javu, mechanizmu. Pokiaľ môžeme vnímať správne trestanie v rovine charakteristického druhu oprávnenia verejnej správy trestať, potom chápeme správne právo trestné ako jej základ, presnejšie právnu základňu. Vzájomný vzťah je teda založený na spoločnej koexistencii, kde bez iného platí, že správne trestanie by bez správneho práva trestného nemalo na čom stavať, prakticky by neexistovalo. Z opačného uhla pohľadu je však potrebné dodať, že práve výsledky činnosti správneho trestania sú prejavmi správneho práva trestného v procese aplikácie práva. Poďme však ďalej, správne právo trestné tvorí významnú obsahovú časť práva správneho, ako z hľadiska hmotnoprávneho, tak aj procesného, z pohľadu príspevku je dôležité najmä to, že určuje

¹ Pozri napr.: BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury – 1. vydání*. Praha: C.H.Beck. 2013. 1 s. ISBN 978-80-7400-413-1.

a identifikuje administratívnu zodpovednosť, presnejšie jej základy a podmienky, jednoduchšie opätovne povedané to, že upravuje správne trestanie.

Vnímanie administratívnoprávnej zodpovednosti ako jednej zo všeobecne akceptovaných druhov právnej zodpovednosti nie je spochybňované a ani problematické. Je logické, že táto je adaptovaná na podmienky a potreby verejnej správy ako celku, jednoznačne je odvetvím správneho práva a vedou správneho práva ovplyvnená. Administratívnoprávna alebo správno-právna zodpovednosť je zodpovednosťou založenou na koncepte porušenia primárnej povinnosti – je zodpovednosťou za delikt, presnejšie, v súlade so súdobou doktrínou, správny delikt. Konzekveniou je potom nastúpenie povinnosti sekundárnej, spočívajúcej v nevyhnutnosti zniesť nepriaznivý následok vopred predpokladaný všeobecne záväzným pravidlom správania sa. Možno by sa mohlo zdať, že výklad nie je v súlade so zvolenou témou, pre účely príspevku však zvolený postup od všeobecnosti ku konkrétnostiam považujeme za nanajvýš vhodný. V žiadnom prípade sa nechceme zameriavať na analýzu konkrétnych podmienok vyvodzovania rozoberanej právnej zodpovednosti, považujeme však za potrebné minimálne spomenutie jednotlivých základných aspektov, ich zadefinovanie však nie je žiaduce.

Čo však týmto všetkým sledujeme? V súlade so stanovenými cieľmi predkladaného príspevku môžeme konštatovať, že problematika administratívnoprávnej zodpovednosti, poťažmo správneho trestania, jednoznačne hranice správneho práva prekračuje, prekračuje ich aj v tom prípade, ak budeme vnímať správne právo v tom najextenzívnejšom zmysle. Treba dodať, že pri prekročení hraníc daného právneho odvetvia sme schopní identifikovať rozdiely v aplikovaní systému správneho trestania, dôvodom je podľa nášho názoru záujem na väčšom či menšom uspošobení sa práve podmienkam toho ktorého odvetvia. Možnosť, ktorá nám takéto prispôsobenie umožňuje, je dostatočná všeobecnosť, abstraktnosť náuky správneho trestania. Týmto sme si naznačili, že takéto jav možný je, aké sú však dôvody postupu, pri ktorom sú možnosti správneho trestania uplatňované aj v iných právnych odvetviach? Majú dané odvetvia niečo spoločné? Či ide o úplne rozmanité množiny právnych vzťahov? Názory na prvú otázku sa aj v tomto prípade rôznia, našli sme názory v tom zmysle, že o použití systému správneho trestania či administratívnoprávnej zodpovednosti v iných právnych odvetviach rozhodlo samo správne právo. S týmto nemôžeme plne súhlasiť, aj keď plne akceptujeme postavenie správneho práva ako právneho rámca správneho trestania, nemyslíme si, že by z tohto dôvodu zasahovalo do autonómnych otázok iných právnych odvetví (napr. práve pokiaľ ide o mechanizmus vyvodzovania zodpovednosti), aj keď sú tieto často k správne právu vo vzťahu špeciality. V odbornej verejnosti je naopak všeobecný súhlas s tým, že systém správneho trestania je jednoducho mladšími právnymi odvetviami prevzatý, vypožičaný, samozrejme po uspošobení na svoje potreby. V tomto zmysle máme na mysli aj tie spôsoby využitia, ktoré využívajú čo i len niektoré, ale významné aspekty predmetného inštitútu.

Už z vyjadrených myšlienok nie sú pochybnosti o význame správneho trestania. Laik by mohol očakávať, že vzhľadom na to, bude táto oblasť podrobne rozpracovaná, vyšpecifikovaná a abstraktne zameraná, aby bola schopná reagovať na všetky, aj tie najneobvyklejšie v praxi sa vyskytujúce prípady. Nemáme však pocit, že by tomu tak bolo. Musíme však dodať, že problematická nie je rozoberaná daná oblasť ako celok, ale niektoré jej časti, ktoré však môžeme v konečnom dôsledku hodnotiť ako zásadné. Trápi nás napr. neproporcionálna medzi rozsiahlosťou problematiky a jej rozpracovanosťou, obrovskou svetlou výnimkou a akýmsi vzorom nám môže byť oblasť práva priestupkov. Názory poukazujúce na nedostatky správno-právnej úpravy deliktov sa množia, často opakujú, riešenia však spravidla absentujú. Dôvodom sú jednoznačne v prvom rade nedostatky a medzery právnej úpravy, jej chaotickosť či naozajstné konkrétnosti, ako príklad za danú množinu vieme označiť napr. zjavný nepomer typovej závažnosti deliktov s možnými sadzbami sankcií. Z hľadiska expanzie správnej deliktnej zodpovednosti, primárne z pohľadu legislatívy, si naozaj nevieme vybrať, či k nej zákonodarca „prístupuje“ alebo „nepristupuje“. Je pomerne jednoduché kritizovať, potrebné sú však riešenia, na začiatok aj čiastkové. Ako logická voľba sa javí systematická úprava správneho práva trestného, reálne si však musíme uvedomiť, že pre tak širokú oblasť skôr na odvetvovom princípe. Nezákonnosti, nečinnosti či prietahom v konaní sa orgány aplikujúce právo snažia vyhýbať analogickým využívaním poznatkov iných zdrojov či právnych odvetví, pochopiteľne máme na mysli náuku práva trestného. Ak však nad tým popremýšľame, daný postup je využiteľný len v určitom rozsahu, skôr v rovine všeobecnej, určite však nie v otázkach tzv. osobitnej časti správneho trestania (t.j. jednotlivých skutkových podstat).

1.2 Správny delikt ako fenomén

Správny delikt ako inštitút má v rámci správneho trestania prakticky nezastupiteľné miesto, tvorí jeden zo základných pojmov v rámci administratívnoprávnej zodpovednosti ako celku. V texte nižšie sa pokúsime načrtnúť, prečo tomu tak je, najmä v rovine nevyhnutnej na účely článku. Napriek už uvedenému, všeobecné zákonné vymedzenie správneho deliktu, platné pre celý právny poriadok, stále chýba, čo považujeme za nedostatok. Z iného uhla pohľadu, daný pojem môžeme v platnej právnej úprave identifikovať, ako príklad

si zoberme zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, ešte presnejšie § 71 ods. 1². Po prvom prečítaní nám musí byť jasné, že v žiadnom prípade nejde o legálne zadefinovanie, len o legislatívnu skratku založenú v rámci rekodifikovanej úpravy zákonodarcom, v tomto prípade ide zrejme o inšpirovanie sa českou právnou úpravou. Aby sme však nepodávali neúplné informácie, priestupok, ktorý je v literatúre označovaný ako správny delikt základný, legálnu definíciu má, a to v § 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej ako „zákon o priestupkoch“).

Je teda pomenovanie správny delikt len niečo abstraktné, čo označuje už konkrétne entity, ale vo všeobecnosti jeho obsahovú stránku vôbec nepoznáme? Jednoznačne nie, pri poznávaní pojmu správny delikt si môžeme pomôcť dostupnou doktrínou, ktorá sa v priebehu rokov vyvíjala a dnes ju môžeme označiť za ustálenú. Aj v dnešnej dobe sa však u jednotlivých teoretikov môžeme stretnúť aj s rôznymi nazeraniami ovplyvnenými prístupmi autorov, zásadne však vieme aj v tejto množine určiť spoločné základné kvalifikačné a definičné znaky tvoriace akúsi zovšeobecnenú definíciu pojmu správny delikt. Túto vnímame ako protiprávne konanie v širšom zmysle (rozumej konanie alebo opomenutie, resp. v niektorých prípadoch postačuje samotný protiprávny stav) zodpovednej osoby, znaky ktorého sú v podobe skutkovej podstaty uvedené v právnom predpise, s ktorým spája zákon hrozbu sankcie ukladanej pri výkone verejnej správy.³ Veda správneho práva nám ponúka rôzne prístupy, na základe ktorých vieme množinu správnych deliktov členiť, pre účely príspevku je významné najmä členenie na priestupky, vnímané v rámci problematiky správneho trestania ako jediná kategória pomenovaných správnych deliktov upravených ucelene, ako zo stránky hmotnoprávnej, tak aj procesnej, a iné správne delikty. Kategóriu iných správnych deliktov môžeme v zmysle všeobecne akceptovaných teoretických prístupov vnútorne rozčleniť na iné správne delikty fyzických osôb, správne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb (tzv. správne delikty zmiešanej povahy), poriadkové delikty a delikty disciplinárne. Z hľadiska prepojenia problematiky správneho trestania a pracovného práva v rovine de lege lata a de lege ferenda budú pre nás východiskovými najmä prvé dve subkategórie.

Teória iných správnych deliktov je mimoriadne zaujímavá, širokým rozpätím problematiky prináša vhodný interdisciplinárny priestor na vedecké bádanie. Už z klasifikácie iných správnych deliktov vyplýva, že tieto sú obsiahnuté vo veľkom množstve právnych predpisov, to je známy a v konečnom dôsledku zjavne aj najproblematickejší jav. Ak sa na rozoberané pozrieme bližšie, aj v zmysle prístupov odbornej verejnosti môžeme konštatovať, že procesnoprávne prepojenie je pomerne veľmi dobre zabezpečené. Na druhej strane, hmotnoprávna rovina iných správnych deliktov, práve táto je veľmi problematická, zákonodarcovi sú vyčítané časté chyby, nečinnosť. Nejde však o subjektívne vôľové zlyhávanie zákonodarcu, opätovne je tu faktorom šírka oblasti a určite aj dynamika vývoja spoločenských vzťahov, na ktorú nie je vždy možné v rozumnom čase reagovať. Aby sme však neboli len nekonštruktívne kritickí, pokúšali sme sa nájsť to, čo je možné hodnotiť pozitívne, čo má daná sféra spoločné. Ako jednotiaci prvok, resp. prvky, môžeme označiť možnosti, ktoré prinášajú pre správne trestanie judikatúra, doktrína a vôbec nie prekvapivo trestné právo. Ich úloha je síce veľmi dôležitá, ale podľa nášho názoru skôr sekundárna, primárne by mali byť potreby danej sféry riešené na vyššej, primárnej úrovni. Nadmerným používaním sekundárnych systémov na riešenie problémov sa dostávame do situácie, kedy sú mechanizmy správneho trestania suplované, až potláčané. Uvedené je akýsi stav ideálny, teda ak nenájdeme riešenie v možnostiach, ktoré nám ponúkne správne právo trestné, resp. širšie správne právo, siahneme po doktríne či použití príbuzných inštitútov trestného práva. Čo ak však nebude takáto analogická aplikácia, hoci aj čiastočná, možná? Čo ak si nebudeme v aplikačnej praxi vedieť poradiť ani tak príbuznými inštitútmi priestupkového práva? Budeme potom musieť byť spokojní so stavom, kedy dôjde k odmietnutiu spravodlivosti? Pristúpime k narušeniu právnej istoty, resp. k svojvôli súdov? Jednoducho žiadna z daných alternatív nie je v právnom štáte prípustná, ale stav zostáva neriešený. Stačí sa pozrieť na stav v Českej republike, ktorá sa zameriava na reformy práva priestupkového, či v ktorej sa zákonodarcu reálne zamýšľa nad zakomponovaním zákona o správnom trestaní do právneho poriadku.

Skúsme si v krátkosti zosumarizovať súčasný stav, v ktorom sa otázka správneho trestania prakticky nachádza. V prvom rade, ako veľké negatívum hodnotíme až prílišnú roztrieštenosť a neprehľadnosť všeobecnej časti správneho trestania. Dvojička všeobecnej časti, časť osobitná, sa nachádza vo veľmi podobnej situácii, tu však treba dodať, že už toľko spomenutá šírka tematiky daný stav determinuje, dá sa predpokladať, mohol by sa dokonca súčasný stav nazvať ako stále akceptovateľný, vychádzajúc aj z odvetvového princípu. V súčasnej dobe sa už dlhšie stretávame s javom, ktorý môžeme v zmysle odbornej literatúry nazvať vyprázdňovanie priestupkového zákona. Podstatou daného javu je vyňatie jednotlivých skutkových podstát z priestupkového zákona a ich následné zakomponovanie do predpisu osobitného, práve odvetvového. Daná tendencia nie je len teoretickým náčrtom, je sférou priestupkového práva aplikovaná. Prístupy k tomu sú rôzne, na jednej strane možno badať výhody v tom,

² Tento v prvej vete znie: „Ak osobitný predpis upravujúci priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty (ďalej len „správny delikt“) určuje lehoty na zánik zodpovednosti, prípadne na výkon rozhodnutia, tieto lehoty počas konania podľa tohto zákona neplynú...“.

³ Pozri napr. VRABKO, M. a kolektív. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť – 1. vydanie*. Bratislava: C.H.Beck. 2012. 275 s. ISBN 978-80-89603-03-9.

že predmetné skutkové podstaty priamo nadväzujú na úpravu osobitných právnych predpisov v odvetví správneho práva, nadväzujú na ich systematiku, špecifiká, ale v prvom rade na pojmový aparát. Na strane druhej prichádza do úvahy riešenie roztrieštenosti úpravy správneho trestania, primárne iných správnych deliktov, prostredníctvom veľkého súhrnného zákonníka, ktorý by súhrnne obsahoval skutkové podstaty všetkých iných správnych deliktov komplexne, rešpektujúc odvetvový princíp len v rámci vnútornej systematicky predpisu. Máme dojem, že takýto, pracovne povedané, súhrnný zákonník, by bol tematicky nekoherentný s výrazným blanketovým charakterom, šlo by teda o stav, ktorý by bol v úplnom protipóle so stavom súčasným. Bolo by to vhodné? Ak by sme sa aj vydali týmto smerom, ako väčší problém sa javí, ako sme už načrtli, absencia komplexnej, vnútorne súrodnej úpravy všeobecnej časti správneho trestania. Z toho prameňa však aj ďalšie problémy, najmä to, že adresáti noriem sa v úprave neorientujú, často sa snažia zorientovať aspoň v ním potrebnej odvetvovej časti, ale týmto postupom napr. ignorujú vnútorné väzby na iné právne predpisy. Nemyslíme si, že konštatované je vôbec akceptovateľné, žiaľ, nič sa tým prakticky nerobí, systémovo už vôbec nie.

1.3 Správne právo trestné a trestné právo

V záujme komplexnosti si nemôžeme dovoliť opomenúť ani vzájomný vzťah správneho práva trestného (resp. správneho trestania) a trestného práva ako takého, na ktorý sme už v určitých základoch aj poukazovali. Všeobecne akceptovaná téza vykresľuje správne trestanie ako špecifickú sféru práva trestného, nie je však najpresnejšie hovoriť, že ide o jeho explicitnú súčasť. Ak teda platí daná premisa, podporujeme názor teórie a praxe, že aj v tak špecifickej sfére, akou je správne trestanie, by mali byť používané tie isté alebo aspoň obdobné princípy ako práve v odvetví trestného práva. Samozrejme aj tu musíme dodať, že samozrejme za ich modifikácie rešpektujúc potreby, ciele a možnosti správneho trestania, ako sme sa už zamýšľali v texte vyššie.

Kto sa zameria na skúmanie vzájomného vzťahu správneho trestania a trestného práva, rýchlo zistí, že akousi základnou a možno stále páľčivou otázkou sú limity, hranice, resp. vzájomný vzťah deliktu správneho a deliktu súdneho (t.j. trestného činu). My sa naň budeme nazerať z oboch strán mince, jednak z hľadiska toho, čo ich spája, približuje, jednak z toho pohľadu líšiaceho, v niektorých aspektoch až kategoricky. V prvom rade sme sa opätovne zamýšľali nad pomerne častou otázkou, pri ktorej ani odborná verejnosť nedospela ku konečnému či správne riešeniu. Je vôbec účelné delenie sféry trestania v práve medzi dve, resp. viaceré sféry? O to viac je asi táto otázka aktuálna, ak ide o tú istú sféru právneho poriadku, oblasť verejného práva. Dokonca sa stretávame v literatúre s názormi, kde je takéto rozdelenie pôsobnosti označené nie za výsledok precíznosti zákonodarcu, ale skôr vec náhodnosti nejakým spôsobom ovplyvnenej vôľou zákonodarcu. S daným názorom sa úplne nestotožňujeme, pretože je až príliš kriticky namierený, súhlasíme však s tvrdením, že v rozdelení agendy medzi správne a súdne trestanie sú limitom okrem závažnosti protiprávneho konania najrôznejšie kritériá, napr. praktickosť. Vo všeobecnosti však platí, že nie vždy ide o rozdelenie agendy medzi nami rozoberané sféry s racionálnym a filozofickým základom.

Daná časť textu bude venovaná práve tomu, na základe akých kritérií vnímajú rozdelenie deliktov autori, podľa nášho názoru možno niekedy až sporne. Na prvé miesto musíme zaradiť kritérium škodlivosti konania, ako sme už načrtli. Je podľa nás terminologicky vhodnejšie použiť daný termín pred pojmom spoločenská nebezpečnosť, ktorá je síce stále využívaná v dostupnej literatúre, ale indikuje historické vnímanie pojmu trestný čin z materiálnej roviny. Nie je pochýb o tom, že trestné činy sú jednoznačne typovo najzávažnejšie protiprávne konania, teória trestného práva vychádza pri vyvodzovaní trestnoprávnej zodpovednosti z východísk princípu ultima ratio (resp. subsidiarity trestnej represie). Netreba zabúdať, že správne delikty sú judikatúrou Českej republiky považované za kategóriu trestného práva v širšom zmysle, takže pri oboch druhoch deliktov sa plne sleduje naplnenie ako znakov formálnych, tak aj materiálnych (explicitne len pri prečinoch, implicitne je prejavom už samotné zaradenie do katalógu deliktov). V rovine rozoberaného teda nemôžeme zabudnúť na významné hraničné kritérium správnych a súdnych deliktov – materiálny korektív. Výrazným kritériom je druh a výmera sankcií, ktoré je možné za tú ktorú kategóriu deliktov uložiť. Domnievame sa, že samotná vonkajšia diferenciácia sankcií prípustných zákonodarcom nie je dostatočná, stačí si porovnať uloženie podmieneného trestu odňatia slobody a státisícovú pokutu. Preto je potrebné sa zamerať aj na uhol pohľadu, ktorý nám priblíži celkový dopad sankcie na zodpovedný subjekt či jeho okolie. Do pomeru by sme teda nemali dávať len hľadisko kvantitatívne, ale nepochybné aj kvalitatívne. Taktiež si treba uvedomiť, že v spojení so správnymi deliktami, aj keď tými najzávažnejšími, difamujúci prvok často absentuje, resp. je zanedbateľný. Môžeme sa len domnievať, že dôvodom je tu význam chráneného záujmu, jeho celkové vnímanie, potvrdenie daného tvrdenia by si však vyžadovalo podrobnú štúdiu.

Porovnajme si napríklad evidencie deliktov správnych a súdnych. Opätovne platí, že na jednej strane máme register trestov, ako evidenciu sankcií za trestné činy, na strane druhej máme len akúsi čiastkovú evidenciu zameranú na priestupky. Bez ohľadu na porovnanie orgánov, ktoré ju spravujú, domnievame sa, že evidencia správnych deliktov na celoplošnej úrovni jednoznačne absentuje. Ďalšie, pôvodne najsilnejšie kritérium diferenciácie správnych a súdnych deliktov, sa s účinnosťou k 1.7.2016 stalo minulosťou. Mnohí autori považovali

nepravú trestnú zodpovednosť právnických osôb za nedostatočnú, len za akúsi prechodnú rovinu, prijatím pravej trestnej zodpovednosti právnických osôb v zmysle zákona č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb boli ich prosby vypočítané. Dané kritérium bolo odborníkmi považované za akési vedúce, ostatné boli považované len za vedľajšie. Práve rozoberaná zmena je preto dôvodom na prehodnotenie danej doktríny, kedy pomenovanie vedľajšie je už nepresné, keďže sú jediné. Významným kritériom je tiež otázka subjektívnej stránky či povaha orgánu, ktorý ich prejednáva.

Aj keď je nesporné, že medzi kategóriami deliktov sú najrôznejšie rozdiely, nemyslíme si, že cesta hľadania čo najväčšieho množstva odlišujúcich kritérií, často až účelových a umelých, je tou správnou. Naopak, inšpiráciu v prístupoch by sme mali hľadať v judikatúre, ktorá k danej otázke neprístupuje účelovo a izolčne v záujme toho ktorého právneho odvetvia, naopak vychádza z jednoty a nerozpornosti právneho poriadku ako takého. Jednoznačne zastávame názor, že správne trestanie by malo (súd vo svojom odôvodnení použil dokonca modalitu musí) podliehať režimu obdobnému, aký je vlastný pri trestaní za trestné činy. Základným spomedzi argumentov je ten, že jednak nie je hranica medzi nimi zreteľná a už vôbec nemá základy v akejsi prirodzeno-právnej koncepcii. Aj v tomto prípade je tu cítiť vôľa zákonodarcu, i keď možno nie vždy explicitná, východiskom je politika toho ktorého štátu. Nejde o vzťah bipolarity na základe tvrdo a taxatívne stanovených kritérií, ale vzťah vzájomnej kooperácie viditeľnej napr. pri reagovaní na konkrétne spoločenské situácie. Dôkazom je záujem štátu presúvať menej závažné trestné činy do kategórie správnych deliktov, samozrejme sa stretávame aj s opačným procesom, zákonodarca sa však musí vyvarovať nekonceptných postupov, aby nespôsobil viac škody ako osohu.

2 OBLASŤ PRACOVNÉHO PRÁVA – SPRÁVNE TRESTANIE ALEBO SPRÁVNE TRESTA(NIE)?

2.1 Krátko k správne trestaniu vo svetle pracovného práva – spojenie nespojiteľného...

V texte vyššie sme sa vyjadrili ku všetkým, podľa nášho názoru, problematickým otázkam správneho trestania, najmä však v rovine všeobecnej. Aj keď sme v niektorých úvahách čo to naznačovali, nikdy sme nekonkretizovali oblasť pracovného práva. Isté indície boli dané na základe toho, že sme sa vyjadrovali najmä k šírke teoretickej a aplikačnej roviny správneho trestania. Naozaj je možno na prvý pohľad náročnejšie niečo spoločné medzi správnym trestaním (alebo širšie správnym právom) a pracovným právom. Stačí sa pozrieť do teórie oboch odvetví, ľahko zistíme, že ani ich historický vývoj nebol nejaký spoločný, nemajú základné korene a tiež nejde o situáciu, kedy by malo jedno odvetvie základy v tom druhom. Aj tak si však myslíme, že spolu bezprostredne súvisia, čo preukážeme najmä v ďalších podkapitolách.

Pozrime sa na to z pohľadu klasifikácie právnych odvetví, ak si vezmeme správne právo, v žiadnom prípade nenájdeme odporcov, ak povieme, že ide o odvetvie verejného práva. Základom je pre nás formulka, že predmetom správneho práva je správa vecí verejných v tom asi najširšom možnom slova zmysle. Na druhej strane však máme pracovné právo, kam ho zaradiť? Ide o právo súkromné? Chráni najmä vzťahy, ktoré nemajú povahu verejného záujmu? Alebo naopak, je to sféra verejného práva? Sú tu zásahy štátu také, že áno, prejavuje svoj mocenský charakter a základné východiská odvetví súkromného práva tu nebudeme vedieť identifikovať? Aj keď ide v danom prípade o stálu polemiku, budeme postupovať v jednotnej línii so súčasnými východiskami, ktoré hovoria, že pracovné právo je niekde na pomedzí verejného a súkromného práva, možno by sme vedeli povedať, ku ktorému sa prikláňa viac, ale v tejto chvíli to naozaj nie je podstatné. Dôležité je, že so správnym právom ho dokážeme aj tak prepojiť, pokiaľ teda ide o problematiku správneho trestania. Máme za to, že dodržiavanie pravidiel správania sa primárne v rámci výkonu práce či bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci odráža aj istú formu verejného záujmu. Stačí uviesť príklad, že by k porušeniu týchto pravidiel došlo napr. v jadrovej elektrárni. Preto si nemyslíme, že danú oblasť ovplyvňuje štát len prístupmi v rámci zákonodarstva, to by bolo málo, má záujem na tom, aby sankčný mechanizmus, pokiaľ ide nie len o potrestanie zodpovedného subjektu, ale aj navrátenie právneho vzťahu do pôvodného stavu, fungoval, vplyv štátu je viditeľný. Opätovne môžeme konštatovať, že aj v tomto zmysle nám tu reflektuje správa verejných záležitostí, aj keď by sme možno na prvý pohľad, bez poznania súvislostí, konštatovali, že ide o čisto právne vzťahy so súkromnoprávnou povahou, do ktorých nemá štát zasahovať, kde má byť aktivita ponechaná na samotných subjektoch. Ako by to však vyzeralo, ak by sme na jednej stranu určovali katalóg povinností, ale štát by už neskúmal ich používanie? Asi si to vieme všetci predstaviť.

Treba tiež povedať, že všetkým uvedeným sme v žiadnom prípade neodtrhli právne vzťahy vznikajúce pri uskutočňovaní kontroly nad bezpečnosťou a ochranou zdravia pri práci a nad dodržiavaním pracovnoprávných predpisov od roviny pracovného práva ako takého, a už vôbec sme ich nepresunuli do sféry práva správneho. To vôbec nie, hovoríme tu o kooperácii daných právnych odvetví, ktorá je pre obe skúmané oblasti prínosom. Tieto právne vzťahy sú totiž teóriou pracovného práva považované za tie, ktoré so základnými pracovnoprávnymi vzťahmi bezprostredne súvisia, sú od nich odvodené.

V rámci všeobecnej časti máme ešte záujem sa naozaj krátko vyjadriť k jednej otázke, a tou je formulovanie skutkových podstát správnych deliktov v pracovnoprávnej oblasti. V tejto problematike sú v praxi dva základné prístupy. Prvým, od ktorého sa v poslednej dobe ustupuje, je ten, že skutkové podstaty sú tvorené popisom

jednotlivých konaní, ktoré sú správnym deliktom. Na strane druhej pristupuje často zákonodarca k forme, kedy je skutková podstata tvorená len odkazom na primárnu povinnosť do osobitného právneho predpisu, ktorej porušenie je sankcionované. Podľa nás by mal zákonodarca jednoznačne pristupovať k možnosti prvej, aj keď sa môže zdať na prvý pohľad pracnejšia. Je potrebné si uvedomiť, že druhá možnosť predstavuje možnosť vzniku problémov najmä pre adresátov, a to v podobe neprehľadnosti. A to sme ešte nespomenuli časté chyby vznikajúce pri novelizácii, kde sa na odkazy ľahko pozabudne, tieto zostanú nezmenené a v konečnom dôsledku spôsobujú nefunkčnosť aplikability celého mechanizmu. Dnešná, nazvime to, osobitná časť správneho trestania sa potýka ešte s jedným problémom, tým je jej odvetvová metodologická nejednotnosť, konštrukcie skutkových podstát sú odvetvie od odvetvia odlišné. Domnievame sa, že práve zákonodarca by mal mať záujem na jednotnom prístupe k danej otázke, konečným cieľom by malo byť zjednodušenie aplikácie a interpretácie práva.

2.2 Inšpekcia práce

S dnešnou dobou technických výtvarných pokusov o tvorbu ďalších a ďalších inovácií, je nanešťastie spojený aj vzrastajúci počet pracovných úrazov, ale aj chorôb z povolania. Aj toto je jeden z dôvodov, prečo si mnoho ľudí pod pojmom „inšpekcia práce“ predstaví činnosť zameranú na prevenciu a predchádzanie ohrozenia zdravia pri práci, teda akúsi kontrolu bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci. Takéto vnímanie pojmu „inšpekcia práce“ síce nie je nesprávne, avšak je neúplné. Možno povedať, že ide o užšie vymedzenie tohto pojmu. Inšpekciu práce je ale potrebné vnímať v jej širšom význame, ako činnosť inšpekčných orgánov, ktorej cieľom je dohľad nad dodržiavaním všetkých pracovnoprávných predpisov, nielen zákona č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci (ďalej len „zákon o BOZP“). V opačnom prípade by nerešpektovanie povinností vyplývajúcich z legislatívy týkajúcej sa pracovnoprávných vzťahov nebolo inšpekciou práce postihnuteľné, čo by prispelo k ľubovôli zamestnávateľov pri plnení si povinností. Najviac skloňovanými predpismi v súvislosti s inšpekciou práce je jednak už spomenutý zákon o BOZP, ale tiež zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce (ďalej len „Zákonník práce“). Pre potreby nášho článku sa okrem zmienovaných zákonov budeme venovať aj zákonu č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní (ďalej len „zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní“), ktorý je úzko spätý s inšpekciou práce.

Úlohou inšpekcie práce nie je a nemôže byť jednoducho len niekoho potrestať a sankcionovať. Popri represívnej funkcii je jej cieľom najmä kontrola a dozor. Hovorí sa, že najúčinnějšía represia je prevencia. Trestanie a sankcionovanie inšpekciou práce v istom zmysle pôsobí ako generálna prevencia pre ostatné subjekty trhu práce, v dôsledku čoho dochádza k pozitívnemu vplyvu na zlepšenie dodržiavania jednotlivých pracovnoprávných predpisov zo strany účastníkov pracovnoprávných vzťahov. Zvýrazňuje sa tým, aké riziko hrozí zamestnávateľovi, a v určitých prípadoch aj zamestnancovi, v prípade porušenia zákonom stanovených povinností.

Právnym základom na vykonávanie činnosti orgánov inšpekcie práce je zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o inšpekcii práce“). Od účinnosti predmetného zákona uplynulo už viac ako jedno desaťročie. Vzhľadom na zvyšujúci sa pokrok vedy a techniky, ale aj s ohľadom na veľmi aktuálnu otázku vysielania zamestnancov do iných štátov, bol zákon o inšpekcii práce takmer každý rok novelizovaný, či už priamo, alebo nepriamo. Domnievame sa však, že pri týchto novelách došlo k opomenutiu jedného z ustanovení uvedeného zákona. Pokiaľ totiž hovoríme o správnom trestaní, v zákone o inšpekcii práce sa podľa nášho názoru nachádza nepresné označenie pre protiprávne konania, ktoré postihujú orgány inšpekcie práce sankciami. V ustanovení § 19 zákona o inšpekcii práce je pre takéto protiprávne konania použité súhrnné označenie „Správne delikty“. Správny delikt nemá legálnu definíciu. Vychádzajúc však z jazykového výkladu a z doktrínálneho členenia správnych deliktov, v danom prípade by bolo potrebné hovoriť nielen o priestupkoch, iných správnych deliktoch fyzických osôb postihovaných na základe zavinenia, správnych deliktoch právnických osôb a fyzických osôb postihovaných bez ohľadu na zavinenie, ale aj o správnych disciplinárnych deliktoch a správnych poriadkových deliktoch.

Pokiaľ ide o priestupky, je potrebné vychádzať z legálnej definície priestupku obsiahnutej v ustanovení § 2 ods. 1 zákona o priestupkoch, podľa ktorej priestupkom je také zavinené konanie, ohrozujúce alebo porušujúce záujem spoločnosti, ktoré je ako priestupok výslovne označené v zákone o priestupkoch alebo v inom zákone, a súčasne nejde o iný správny delikt alebo trestný čin. Pre oblasť pracovnoprávných vzťahov sú v zákone o priestupkoch upravené dva druhy priestupkov. Vychádzajúc z ustanovenia § 28 ods. 1 písm. c) a d) zákona o priestupkoch, ide o prípady, keď cudzinec je na území Slovenskej republiky zamestnaný bez pracovného povolenia, pričom takéto povolenie sa vyžaduje a tiež o situáciu neoprávneného sprostredkovania pracovnej činnosti. Bližšie sa budeme problematike priestupku na úseku pracovnoprávných vzťahov venovať neskôr. Môžeme však skonštatovať, že postih za takéto priestupky patrí do kompetencie orgánov inšpekcie práce ako orgánov verejnej správy.

O tom, že iné správne delikty fyzických osôb postihované na základe zavinenia, ale aj správne delikty právnických osôb či fyzických osôb postihované bez zavinenia majú svoje miesto v systematike zákona o inšpekcii

práce niet žiadnych pochyb. Práve tieto dva druhy protiprávneho konania sú s ohľadom na osobu zamestnávateľa postihované v rámci kontrolnej činnosti inšpekčných orgánov najčastejšie.

Zákon o inšpekcii práce sa síce zmieňuje o správnych poriadkových deliktov, ale nepriamo, prostredníctvom ich vyčlenenia z ustanovenia o „Správnych deliktov“ do samostatného ustanovenia nazvaného „Poriadkové pokuty“. Zákonodarca tak na jednej strane neopomenul upraviť správne poriadkové delikty, na druhej strane ich ako jeden z druhov správnych deliktov oddelil od ostatných. Možno takéto máttuce zakotvenie v zákone považovať za vhodné?

Najproblematickejšie je podľa nášho názoru začlenenie správnych disciplinárnych deliktov do množiny „Správnych deliktov“ v zákone o inšpekcii práce. Sme toho názoru, že zákonodarca v žiadnom prípade nezamýšľal takéto včlenenie, pretože si plne uvedomoval, že tento druh správnych deliktov sa vzhľadom na svoj charakter spravuje odlišným režimom. Možno skonštatovať, že do právomoci orgánov inšpekcie práce nepatrí posudzovanie porušenia povinností súvisiacich s výkonom verejnej služby, a teda práve správne disciplinárne delikty spôsobujú najväčší „problém“ pokiaľ ide o presnosť a správnosť označenia ustanovenia § 19 zákona o inšpekcii práce.

V susednej Českej republike majú odlišnú úpravu, v mnohom ju možno považovať dokonca za lepšiu. V zákone č. 251/2005 Sb. o inšpekcii práce zvolili spôsob rozdelenia správnych deliktov na „Přestupky“ a „Správní delikty právnických osob“. Pri „Správní delikty právnických osob“ zákonodarca zaradil nielen konanie právnických osôb, ale aj fyzických osôb podnikajúcich, pravdepodobne vychádzajúc z toho, že sa spravujú v zásade v podobnom režime ako právnické osoby. Takéto členenie správnych deliktov považujeme za vhodnejšie. V istom zmysle je prekvapujúce, že Slovenská republika, resp. zákonodarcovia sa pri tvorbe zákona o inšpekcii neinšpirovali o rok starším českým znením. Takýto postup by bol očakávaný s ohľadom na nepísané pravidlo po rozdelení našej spoločnej republiky, a to neodchyľovať sa vo veľkej miere od právneho poriadku tej druhej krajiny. Toto pravidlo sa v zásade dodržiava do dnešného dňa, mnohé právne predpisy sú v podstatných častiach podobné, ak aj nie totožné.

Záverom tejto časti si dovoľujeme skonštatovať, že orgány inšpekcie práce ako orgány oprávnené na správne trestanie na úseku pracovného práva majú v dôsledku neustále pribúdajúceho počtu podnetov na vykonanie kontroly neľahkú úlohu.

2.3 Zákoník práce

Zákoník práce ako jeden zo základných právnych predpisov pracovného práva obsahuje celý rad povinností, ktoré je zamestnávateľ, ale i zamestnanec povinný splniť. Od povinností v rámci predzmluvných vzťahov, povinností týkajúcich sa starostlivosti zamestnávateľa o zamestnancov až po povinnosti pri skončení pracovného pomeru. My sa zameriame na dve povinnosti.

Nie je žiadnou novinkou, že pracovná zmluva, a teda aj pracovný pomer, ktorý na jej základe vzniká, má v systéme pracovného práva zásadný význam. Bez toho, aby sa založil tento pracovnoprávny vzťah, by ani ostatné ustanovenia Zákoníka práce nemali žiadny zmysel. Aby bola pracovná zmluva platná a spôsobovala právne účinky, musí obsahovať všetky Zákoníkom práce stanovené náležitosti. Najmä z dôvodu dôležitosti pracovnej zmluvy ako právneho úkonu zakladajúceho pracovný pomer, inšpekcia práce dohliada vo zvýšenej miere na dodržanie ustanovení Zákoníka práce týkajúcich sa jednak formálnej požiadavky, ale aj materiálnych požiadaviek na tento právny úkon. Práve formálnej požiadavke sa budeme v krátkosti venovať.

Vo všeobecnosti platí, že pracovná zmluva má byť uzatvorená v písomnej forme. Táto forma zodpovedá skutočnosti, že ide o právny úkon zásadného významu. Čo sa ale stane v prípade, ak sa písomná forma nedodrží? Spôsobí to neplatnosť pracovnej zmluvy? Odpoveď je NIE. V Zákoníku práce totiž pri úprave pracovnej zmluvy absentuje doložka neplatnosti, ktorá by mala za následok neúčinnosť pracovnej zmluvy uzavretej napríklad v ústnej forme, čo znamená, že postačuje ústna dohoda účastníkov o podstatných náležitostiach pracovnej zmluvy. Prejavuje sa tu ochranná funkcia pracovného práva. V prípade, ak by nedodržanie písomnej formy spôsobovalo neplatnosť, a teda aj neúčinnosť pracovnej zmluvy, negatívne dopady by postihli najmä zamestnanca. Na jednej strane by síce mal nárok na výplatu mzdy za vykonanú prácu z titulu bezdôvodného obohatenia, na druhej strane by bol vo veľkej miere ochudobnený o nároky, ktoré sú spojené so skončením platného pracovného pomeru. Domnievame sa, že takéto právna úprava je pre zabezpečenie ochrany zamestnanca nanajvýš žiaduca. Možno ale povedať, že pracovná zmluva nemusí nevyhnutne existovať v písomnej forme, keď nerespektovanie tejto formy nespôsobuje neplatnosť? Toto nebol úmysel zákonodarcu. Zabezpečenie písomnej formy pracovnej zmluvy zákonodarca určil ako jednostrannú povinnosť zamestnávateľovi. Vyplýva to z ustanovenia § 42 ods. 1 druhej vety Zákoníka práce: „Jedno písomné vyhotovenie pracovnej zmluvy je zamestnávateľ povinný vydať zamestnancovi.“ Zamestnanec môže dať v prípade nesplnenia tejto povinnosti podnet na príslušný orgán inšpekcie práce na vykonanie kontroly dodržiavania jednotlivých ustanovení pracovnoprávnych predpisov, v danom prípade najmä ustanovení Zákoníka práce týkajúcich sa pracovnej zmluvy. Práve nesplnenie uvedenej povinnosti zamestnávateľa je dôvodom na sankčný postih zo strany orgánov inšpekcie práce.

Druhou z povinností, ktorú zamestnávateľa často nerešpektujú, v dôsledku čoho pribúdajú podnety inšpekčným orgánom, je povinnosť vyplývajúca z ustanovenia § 75 Zákonníka práce, a to vydať pri skončení pracovného pomeru zamestnancovi pracovný posudok do 15 dní od požiadania a potvrdenie o zamestnaní aj bez požiadania. Ide o dokumenty, ktoré môžu vo veľkej miere ovplyvniť postavenie odchádzajúceho zamestnanca na trhu práce a jeho prípadné uplatnenie u iného zamestnávateľa. Z ustanovenia § 41 ods. 5 Zákonníka práce, upravujúceho predzmluvné vzťahy v pracovnom práve, totiž vyplýva, že zamestnávateľ môže od potenciálneho zamestnanca, ktorý už bol v minulosti zamestnaný u iného zamestnávateľa, požadovať predloženie pracovného posudku a potvrdenia o zamestnaní. V prípade, ak zamestnávateľ svojmu odchádzajúceму zamestnancovi nevydá pri skončení pracovného pomeru potvrdenie o zamestnaní, resp. do 15 dní od požiadania pracovný posudok, zamestnanec má právo obrátiť sa na príslušný inšpektorát práce. V dôsledku zavineného porušenia pracovnoprávných predpisov následne orgán inšpekcie práce sankcionuje zamestnávateľa. O tom, že takéto nerešpektovanie povinnosti zamestnávateľom nie je ojedinelé, svedčia viaceré prípady z praxe. V susednej Českej republike sa v roku 2003 riešil prípad, ktorý je príkladom aj pre Slovenskú republiku. Ide o rozhodnutie Najvyššieho súdu Českej republiky, sp. zn. 21 Cdo 1893/2002⁴. V danom prípade dňa 4. januára 1999 bývalá zamestnankyňa požiadala svojho bývalého zamestnávateľa o vydanie pracovného posudku. Zamestnávateľ však namietal, že pracovný pomer sa skončil už v máji 1998 a podľa ustanovenia § 60 vtedy platného a účinného zákona č. 65/1965 Zb. Zákonník práce, oprávnený žiadať vydanie pracovného posudku je zamestnanec a povinný je zamestnávateľ. Argumentoval, že v danom prípade ide už o vzťah bývalý zamestnávateľ a bývalý zamestnanec. Najvyšší súd Českej republiky sa s tvrdením zamestnávateľa nestotožnil. Potvrdil argumentáciu súdov nižších stupňov, podľa ktorých sa predmetné ustanovenie zákona č. 65/1965 Zb. Zákonník práce vzťahuje aj na bývalých účastníkov pracovnoprávneho vzťahu. Ak by to tak nebolo, v prípade, ak ustanovenie tohto zákona obsahuje označenie „zamestnanec“ a „zamestnávateľ“, v každom jednom prípade by sa jednalo len o účastníkov aktuálne platného pracovnoprávneho vzťahu, čo by znamenalo, že bývalému zamestnancovi by napríklad nevznikla povinnosť nahradiť svojmu bývalému zamestnávateľovi škodu spôsobenú počas trvania pracovnoprávneho vzťahu. V čase, keď sa daný prípad v Českej republike prejednával, už síce predmetný starší zákon č. 65/1965 Zb. Zákonník práce na našom území nebol platný a účinný, avšak vzhľadom na podobné znenie súčasnej úpravy v Českej republike a Slovenskej republike, môžeme daný prípad aplikovať aj v našich podmienkach. Ako možno vidieť, nie sú ojedinelé prípady, keď nepostačuje sankcia od príslušného orgánu inšpekcie práce a zamestnanec sa bude musieť brániť súdnou cestou.

2.4 Zákon o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci

Bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci, resp. pravidlá spojené s bezpečnosťou a ochranou zdravia pri práci, predstavujú jednu z najvýznamnejších podmnožín všeobecnejšej sféry pracovné právo. Svoj význam nemá len z hľadiska akejsi doktrinálnej určenosti, vyplýva zo samotnej litery zákona a záujmu štátu na tom, aby boli pri výkone práce všetky určené pravidlá dodržiavané. V zmysle literatúry je sféra bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci vnímaná ako oblasť, ktorá určuje účastníkom pracovnoprávných vzťahov súbor práv a povinností, tieto však rovnako určuje aj orgánom dozoru nad bezpečnosťou a ochranou zdravia pri práci. Samotným účelom je potom zabezpečenie opatrení a technických zariadení potrebných na dosiahnutie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci.⁵ Samozrejme, z nášho uhla pohľadu, ide o definíciu právnu, pre potreby príspevku základnú, zvolením najrôznejších kritérií podľa iných potrieb by sme vedeli skúmať oblasť bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci aj iným spôsobom.

Začali sme všeobecnejšie, poďme však konkrétnejšie k subtéme. V prvom rade si musíme uvedomiť, že ak spomenieme bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci v rovine právnej, musíme zvoliť, či o nej hovoríme v extenzívnom alebo v užšom zmysle. V kontexte extenzívnom ide o súbor všeobecne záväzných predpisov rôznej právnej sily, samozrejme vnútorne klasifikovaných a so spoločnými, pre danú oblasť špecifickými, determinantami. My sa však pre účely skúmania správneho trestania v rovine pracovného práva zameriavame len na jeden z nich, a to na zákon o BOZP. Už na prvý pohľad si môžeme všimnúť, že od jeho účinnosti uplynulo už viac ako 11 rokov, hoci to z pohľadu nami skúmanej problematiky vôbec nie je problematické. Konkrétnejšie je v rámci akejsi vnútornej systematiky bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci teóriu pracovného práva spolu so Zákonníkom práce zaraďovaný medzi predpisy vymedzujúce organizáciu bezpečnosti a ochranu zdravia pri práci. Už dané nám môže indikovať, že dozor, resp. sankčné oprávnenia budú upravené iným spôsobom, na to však potrebujeme poznatky o vnútornej systematike danej oblasti ako celku, hneď sa k tomu dostaneme. Vo vstupe do predmetnej problematiky sme si uviedli, že jedným z definičných znakov bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci je to, že ide o súbor, katalóg práv a povinností rôznych účastníkov vzťahov. Samotné prízvukovanie daného znaku nám jednoznačne preukazuje, že je tu mimoriadny záujem primárne štátu na ich dodržiavaní, tak ako to platí v iných právnych sférach

⁴ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Českej republiky, sp. zn. 21 Cdo 1893/2002 zo dňa 22. apríla 2003, dostupné na: <http://kraken.slv.cz/21Cdo1893/2002>

⁵ BARANCOVÁ, H., SCHRONK, R. *Pracovné právo – 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: Sprint dva. 2013. 421 s. ISBN 978-80-89393-97-8.

či odvetviach. Nejde teda len o akúsi prázdnu, samoučelnú definíciu, táto za sebou skrýva určitý mechanizmus. Ešte predtým je však vhodné si spomenúť, že oblasť bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci prízvukuje záujem na preventívnej sfére hádam viac, ako hociktorá iná právna oblasť, dokonca ju teória pracovného práva označuje za funkciu základnú. Práve ak je táto oblasť zanedbaná, nastupujú a nastúpíť musia mechanizmy, ktoré sú schopné prinavrátiť právne vzťahy do pôvodného stavu, ak to je vôbec možné. Stále však hovoríme vo všeobecnostiach, preto je dobré sa spýtať, aké sankčné mechanizmy vôbec oblasť bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci využíva? Aj keď základný predpis pracovného práva, Zákonník práce, s pojmami nami uvádzanými pracuje, na našu otázku neodpovedá. Aj keď nájdeme v Zákonníku práce prvky zodpovednosti disciplinárnej či za škodu, to je asi tak všetko. Stále teda naša otázka pretrváva, čo robiť v prípadoch, keď dôjde k porušeniu pravidiel bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci? Vzhľadom na závažnosť zrejme nebude zákonodarca čakať, kým sa vrátia vzťahy do pôvodného stavu samostatne, len vlastným pričinením. Z uvedeného je teda jasné, že našim záujmom nie je venovanie sa a analyzovanie katalógu práv a povinností v tejto oblasti, to nie je teraz podstatné, našim cieľom je identifikovať využívané sankčné mechanizmy v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, argumentovať o ich opodstatnenosti či legálnosti využívania.

V odborných kruhoch platí staré známe, že pre dobrú aplikáciu je základom ešte lepšia teória. Preto do nej opätovne načrieme a nadviažeme na už uvedené. Keďže sa sféra bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci vnútorne člení, okrem iného je tu časť predpisov vymedzujúcich štátny odborný dozor nad bezpečnosťou a ochranou zdravia pri práci, to je pre nás obzvlášť významné. Tieto sú spoločne skratkou označované ako predpisy o inšpekcii práce, podľa nás teda v širšom zmysle. Vo všeobecnej rovine je to zákon o inšpekcii práce, v rovine osobitnej napr. zákon o banskej činnosti. Prečo ale teda spájame správne trestanie a trestanie v zmysle zákona o inšpekcii práce za porušenie pravidiel bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci? Jednoducho, predmetom činnosti orgánov inšpekcie práce je v rámci svojej pôsobnosti ukladanie pokút práve za správne delikty.⁶ Ustanovenia o sankciách za správne delikty na úseku bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci teda nie sú obsiahnuté priamo v zákone o BOZP, daný prístup vychádza z tradičného historického ponímania, ktorý je rešpektovaný rovnako aj v Českej republike. Pre komplexnosť je potrebné uviesť ešte dve veci, dozor a kontrola na úseku bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci je vykonávaná v rámci pracovnoprávných vzťahov nie len inšpekciiu práce, ale aj odborovými orgánmi a zástupcom zamestnancov pre bezpečnosť. Ide o akúsi zdieľanú kontrolu, táto sa však odlišuje charakterom, významom a najmä sankčnými oprávneniami. Tou druhou vecou je, že v rámci výkonu práce môže dôjsť aj k oveľa závažnejším následkom, napr. smrti či poškodeniu zdravia, je samozrejmé, že v tomto prípade sa budú z hľadiska chráneného objektu aktivované aj mechanizmy trestného práva.

2.5 Zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní

Nelegálna práca, či nelegálne zamestnávanie nie je len problémom posledných pár rokov. Svedčí o tom skutočnosť, že zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní je účinný už takmer 13 rokov, a teda už v období po prelome tisícročí vznikla potreba právnej regulácie problematiky obchádzania ustanovení Zákonníka práce a celkovo právnej úpravy vzťahov závislej práce.

Mohlo by sa zdať, že zákonná úprava nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania postačovala, pretože zamestnávateľia, ale aj zamestnanci vedeli, čomu sa vyhnúť a vedeli, aké povinnosti si musia plniť, aby nenaplnili zákonom definované pojmy nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie. Takýto ideálny stav však nenastal. Aj preto v roku 2015 došlo zákonom č. 14/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce k úprave definičných znakov závislej práce podľa § 1 ods. 2 Zákonníka práce. Vypustilo sa posledné, šieste kritérium, ktorým bola odmena za vykonanú prácu. Takúto zmenu si vyžiadala dovtedajšia prax, keď sa medzi účastníkmi pracovnoprávných vzťahov nedojednala odmena. Problém nastal v prípade, keď orgány inšpekcie práce museli preukazovať vyplácanie odmeny, zatiaľ čo účastníci pracovnoprávných vzťahov argumentovali, že v dôsledku nenaplnenia jedného z definičných znakov závislej práce nemožno hovoriť o závislej práci a v konečnom dôsledku takúto situáciu nemožno označiť ani ako nelegálna práca či nelegálne zamestnávanie. Zúžením definičných kritérií sa zjednodušila úloha orgánov inšpekcie práce. Od predmetnej novely Zákonníka práce už nemusia dokazovať dojednanie odmeny za vykonanú prácu. Vykonávaná činnosť je posúdená ako závislá práca, keď je vykonávaná vo vzťahu nadiadnosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene a v pracovnom čase určenom zamestnávateľom. Takýto krok bol zameraný na boj proti obchádzaniu zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní.

⁶ V zmysle § 2 zákona o inšpekcii práce patrí do rozsahu inšpekcie práce dozor nad dodržiavaním právnych predpisov a ostatných predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci [tu nachádzame aj odkaz na § 39 Zákonníka práce, ktorý obsahuje výklad toho, čo máme rozumieť pod predpismi na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci] vrátane predpisov upravujúcich faktory pracovného prostredia a tiež vyvodzovanie zodpovednosti za porušovanie predpisov a za porušovanie záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv.

Výskyt prípadov nelegálnej práce, resp. nelegálneho zamestnávania nie je ojedinelý ani v súčasnosti. Okrem stále pretrvávajúcich prípadov neuzatvorenia pracovnoprávneho vzťahu s fyzickou osobou, ide o situácie, ktoré spočívajú v nesplnení si povinnosti podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení. Vychádzajúc z ustanovenia § 2 ods. 2 písm. b) zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani, zamestnávateľ poruší zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že osobu, s ktorou uzatvoril pracovnoprávny vzťah, neprihlási do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia, resp. si túto povinnosť splní oneskorene. V nedávnej minulosti sa práve tento prípad porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania vyskytol v spoločnosti Jaguar Land Rover Slovakia, keď došlo k opomenutiu prihlásenia desiatich zamestnancov do registra Sociálnej poisťovne. V dôsledku uvedeného sa táto spoločnosť vyskytla v „Zozname fyzických osôb a právnických osôb, ktoré porušili zákaz nelegálneho zamestnávania“ (ďalej len „zoznam nelegálneho zamestnávania“), ktorý je verejne dostupný na internete. Niektorí by si povedali, že skutočnosť, že sa zamestnávateľ nachádza na tzv. „čiernej listine zamestnávateľov“ je síce nepríjemná, ale súčasne je už dostatočným „trestom“ to, že sa tam nachádza a nijako inak ho to neovplyvní. Nie je to však pravda. Zamestnávateľia, ktorí sa do takéhoto zoznamu dostali, nesmú žiadať o dotácie či zúčastňovať sa verejného obstarávania. Od 1.1.2018 nadobudla účinnosť novela zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani⁷. Do jej účinnosti totiž orgány inšpekcie práce sankcionovali zamestnávateľa aj v prípade, ak zistili, že zamestnávateľ už síce svojho zamestnanca prihlásil do registra Sociálnej poisťovne, avšak urobil tak oneskorene, to znamená až po tom, ako pre tohto zamestnávateľa konkrétny zamestnanec začal vykonávať prácu. Išlo o tzv. spätné nelegálne zamestnávanie. Novelou sa zaviedla 7-dňová lehota plynúca od momentu vzniku povinnosti zamestnávateľa prihlásiť zamestnanca do predmetného registra Sociálnej poisťovne, počas ktorej si zamestnávateľ môže túto povinnosť dodatočne splniť. Došlo tak k istému zmierneniu splnenia povinnosti zo strany zamestnávateľov. Avšak každé „A“ so sebou nesie aj „B“. Hoci novela zaviedla dodatočnú lehotu na prihlásenie do registra Sociálnej poisťovne, ak v tejto lehote bude u zamestnávateľa vykonaná kontrola inšpekčnými orgánmi a zamestnávateľ si do tohto momentu nespĺní prihlasovaciu povinnosť, zaradeniu do zoznamu nelegálneho zamestnávania sa nevyhne. Zmienená novela zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani navyše zaviedla tzv. „generálny pardon“, čo znamená, že zamestnávateľ, ktorý sa do zoznamu nelegálneho zamestnávania dostal pred 1.1.2018 z dôvodu tzv. spätného nelegálneho zamestnávania (svojho zamestnanca síce prihlásil do registra Sociálnej poisťovne, ale oneskorene, no v lehote 7 dní od začatia vykonávania práce), sa môže „očistiť“ písomnou žiadosťou Národnému inšpektorátu práce, ktorý do 15 dní od doručenia takejto žiadosti, zabezpečí výmaz z takéhoto zoznamu.⁸ Takýto krok je pravdepodobne reakciou na to, že do zoznamu nelegálneho zamestnávania sa dostávalo čoraz viac a viac významných, resp. veľkých zamestnávateľov a ohrozené boli žiadosti o dotácie či eurofondy.

Ako už bolo spomenuté, otázka nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania je v dnešnej dobe veľmi aktuálna. Je tomu tak aj (no nie len) z dôvodu zvyšujúceho sa prílivu pracovnej sily zo zahraničia. V tejto súvislosti ide o prípady, ktoré sú bezprostredne spojené s už spomenutým priestupkom podľa ustanovenia § 28 ods. 1 písm. c) zákona o priestupkoch. Tohto priestupku sa dopustí ten cudzinec, ktorý je na území Slovenskej republiky zamestnaný bez pracovného povolenia napriek tomu, že je takéto povolenie potrebné. V zmysle ustanovenia § 2 ods. 1 písm. b) a ustanovenia § 2 ods. 2 písm. c) zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani je nelegálnou prácou a nelegálnym zamestnávanim, pokiaľ ide o štátneho príslušníka tretej krajiny, situácia, ak nie sú splnené predpoklady na jeho zamestnávanie vyžadované osobitným predpisom. V tomto prípade je takýmto predpisom zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti (ďalej len „zákon o službách zamestnanosti“). Vychádzajúc z § 21 ods. 1 zákona o službách zamestnanosti je podmienkou pre zamestnávanie štátneho príslušníka tretej krajiny pracovné povolenie.

ZÁVER

V predkladanom príspevku sme sa zamerali na pre niekoho možno prekvapivé prepojenie dvoch odvetví právneho poriadku. Naším cieľom bolo na týchto pár stranách poukázať na kooperáciu správneho práva a pracovného práva. Vyzdvihli sme niekoľko nedostatkov súčasnej právnej úpravy správneho trestania, najmä čo sa týka roztrieštenosti a neprehľadnosti právnej úpravy správneho trestania. Súčasne sme poukázali na otázku tzv. vyprázdňovania priestupkového zákona a problémy týkajúce sa označenia protiprávneho konania v zákone o inšpekcii práce.

Napriek tomu, že ide o veľmi aktuálnu tému, problematike správnych deliktov súvisiacich s pracovnoprávnymi vzťahmi nie je venovaná veľká pozornosť, aj napriek tomu, že ponúka možnosti nového a nového skúmania. Našou snahou bolo ponúknuť ucelený obraz, avšak len o čiastkových otázkach správneho trestania na úseku pracovného práva. Komplexné preskúmanie danej problematiky si vyžaduje jednak hlbšie vedecké bádanie, jednak si zaslúži širší priestor.

⁷ Zákon č. 294/2017 Z. z. Novela zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani

⁸ § 7ca zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani v znení neskorších predpisov

Použitá literatúra:

BARANCOVÁ, H., SCHRONK, R. Pracovné právo – 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: Sprint dva. 2013. 598 s. ISBN 978-80-89393-97-8.

BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury – 1. vydání. Praha: C.H.Beck. 2013. 206 s. ISBN 978-80-7400-413-1.

MATES, P. Základy správního práva trestního – 1. vydání. Praha: C.H.Beck. 2010. 109 s. ISBN 978-80-7400-357-8.

VRABKO, M. a kolektív. Správne právo procesné. Všeobecná časť – 1. vydanie. Bratislava: C.H.Beck. 2012. 453 s. ISBN 978-80-89603-03-9.

Rozhodnutie Najvyššieho súdu Českej republiky, sp. zn. 21 Cdo 1893/2002 zo dňa 22. apríla 2003, dostupné na: <http://kraken.slv.cz/21Cdo1893/2002>

Kontaktné údaje:

Mgr. Stanislav Mihálik
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra trestného práva, kriminológie a kriminalistiky
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
stanislav.mihalik@flaw.uniba.sk

Mgr. Monika Škvarková
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
monika.skvarkova@flaw.uniba.sk

E-MESTÁ¹

Ingrida Papáčová
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Anotácia: Problematika e-Governmentu je v Slovenskej republike (aj napriek skutočnosti, že jej prvé legislatívne úpravy začali v roku 1995) stále veľkým a nedoriešeným problémom. Jednou takouto časťou je práve úprava elektronizácie obcí a miest, ktoré v tomto systéme začali byť riešené až v roku 2013. Autorka v príspevku poukáže na celkový proces elektronizácie obcí a miest, základné ciele a výsledky, ktoré boli do dnešného dňa v danej problematike zabezpečené.

Kľúčové slová: Dátové centrum obcí a miest, e-Mestá, elektronizácia obcí a miest, strategické projekty

Annotaton: The issue of e-Government is still a big and pervasive problem in the Slovak Republic (despite the fact that its first legislative changes started in 1995). One part is the adaptation of the electronization of municipalities and cities, which started to be solved in this system only in 2013. In the article, the author will point out the overall process of electronicisation of municipalities, the basic objectives and the results that have been secured to date.

Key words: Data center of municipalities and cities, e-Cities, electronicisation of municipalities and cities, strategic project

ÚVOD

Začiatky elektronizácie verejnej správy (ďalej ako „e-Government“) siahajú v právnom poriadku Slovenskej republiky do roku 1995. Od danej doby sa celková koncepcia a štruktúra e-Governmentu nielen zmenila, ale zároveň sa jednotlivými strategickými dokumentami dosiahlo čiastočné alebo celkové elektronizovanie verejnej správy. V súčasnosti predstavuje celkový systém s cieľom rýchleho, efektívneho a hospodárneho využívania činnosti orgánov verejnej správy, ktoré má zabezpečiť spokojnosť fyzických, či právnických osôb pri styku s orgánmi verejnej správy, ako aj spokojnosť pri vzájomnej komunikácii medzi orgánmi verejnej správy.

Ale ako sa k nám takáto zmena dostala? Odpoveď je jednoznačná, vďaka Európskej únii. „V článku 174 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sa stanovuje, že Únia sa v záujme posilnenia svojej hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti má zameriavať na znižovanie rozdielov medzi úrovňami rozvoja rôznych regiónov a zaostalosti najviac znevýhodnených regiónov alebo ostrovov, a že osobitná pozornosť sa má venovať najmä vidieckym regiónom, regiónom zasiahnutým zmenami v priemysle a regiónom závažne a trvalo znevýhodneným prírodnými a demografickými podmienkami.“² Z vedeného teda možno konštatovať, že práve prostredníctvom Európskej únie má dôjsť k zabezpečeniu rovnosti jednotlivých členských štátov, čo v tomto prípade bude znamenať, že keďže okolité členské štáty Európskej únie zabezpečujú činnosť orgánov verejnej správy elektronicky, nepriamo sme sa k takémuto kroku zaviazali aj mi.

1 ELEKTRONIZÁCIA OBCÍ A MIEST V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Elektronizácia obcí a miest v Slovenskej republike (ďalej ako „e-Mestá“) predstavuje samostatnú časť elektronizácie verejnej správy v Slovenskej republike a informatizácie spoločnosti (ďalej ako e-Government“).

„Informatizácia spoločnosti je systematický proces zavádzania a využívania informačných a komunikačných technológií do všetkých procesov, v ktorých je vďaka nim možné lacnejšie a účinnejšie využívať všetky dostupné zdroje. Informatizácia stimuluje ekonomický rast a produktivitu práce, vytvára nové pracovné miesta a ekonomické aktivity, zvyšuje podiel pridanej hodnoty a koncentruje najvyšší inovačný potenciál.“³

Jedná sa teda o zavedenie elektronických systémov do verejnej správy s cieľom rýchlejšej, efektívnejšej a hospodárnejšej verejnej správy.

Uvedený projekt podlieha Operačnému programu Informatizácia spoločnosti zo dňa 17. septembra 2007 z dielne Úradu vlády Slovenskej republiky pod záštitou podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre vedomostnú

¹ Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu **VEGA č. 1/0557/17** „Právne aspekty optimalizácie výkonu verejnej správy obcami ako subjektmi verejnej správy“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

² http://ec.europa.eu/regional_policy/sk/information/legislation/regulations/ online: [02.02.2018]

³ Úrad vlády Slovenskej republiky, Podpredseda vlády Slovenskej republiky pre vedomostnú spoločnosť, európske záležitosti, ľudské práva a menšiny, Operačný program Informatizácia spoločnosti zo dňa 17. Septembra 2007

spoločnosť, európske záležitosti, ľudské práva a menšiny (ďalej ako „OPIS“), ktorý definuje nielen aktuálnu, ale aj predpokladanú štruktúru v oblasti informatizácie verejnej správy.

1.1 Prioritná os

Pre všetky oblasti spadajúce do problematiky e-Governmentu, a teda aj pre problematiku e-Mestá, sú stanovené prioritné osi. Tie predstavujú akúsi schému, ktorá odráža základné opatrenia, ktoré sa majú dosiahnuť prostredníctvom elektronizácie. Tie existujú buď na národnej úrovni alebo na úrovni regionálnej. Konkrétne sa teda jedná o dve základné opatrenia:

- „- Opatrenie 1.1 – Elektronizácia verejnej správy a rozvoj elektronických služieb na centrálnej úrovni,
- Opatrenie 1.2 – Elektronizácia verejnej správy a rozvoj elektronických služieb na miestnej a regionálnej úrovni.“⁴

V prípade obcí a miest sa teda pojednáva o prioritnej osi na regionálnej úrovni. V podstate v oboch úrovniach existujú štyri základné prioritné osi, ktoré postupne zahŕňajú jednotlivé kroky k dosiahnutiu základných cieľom e-Governmentu.

Nakoľko e-Mestá tvorí jednu časť e-Governmentu, budú sa ho priamo dotýkať aj jednotlivé prioritné osi⁵ OPIS, medzi ktoré patria:

- a) prioritná os „Elektronizácia verejnej správy a rozvoj elektronických služieb“ (ďalej ako „Prioritná os 1“), Prioritná os 1 vo svojom prioritnom ciele zahŕňajú efektívnu verejnú správu. Tou sa sleduje vytváranie a udržiavanie rozvoja samosprávy vo forme investícií do zdieľaného hardware a software, ktoré podporujú výkon procesov (na regionálnej a miestnej úrovni) v súlade s konceptom integrovanej architektúry informačných systémov verejnej správy. Výsledkom má byť zhustenie pokrytia dostupnosti služieb s nižšou potrebou cestovania. Tiež má dôjsť k zavedeniu efektívnych elektronických služieb samosprávy, pričom musí byť zabezpečený súlad poskytovaných služieb štátnou správou a musia byť zachované princípy e-Governmentu. Tretím prvkom je budovanie a rozvíjanie integrovaných obslužných miest, ktoré by celkom alebo čiastočne zabezpečili poskytovanie elektronických služieb verejnej správy na jednom mieste.
- b) prioritná os „Rozvoj pamäťových a fondových inštitúcií a obnova ich národnej infraštruktúry“ (ďalej ako „Prioritná os 2“), Prioritná os 2 má za cieľ skvalitnenie systémov získavania, spracovania, ochrana a využitia poznatkov a digitálneho obsahu, modernizácia a budovanie infraštruktúry pamäťových a fondových inštitúcií na národnej úrovni. Uvedeným cieľom sa sleduje podpora manažmentu spojeného s riadením systémov získania, ochrany a spracovania obsahu, elektronizáciou pamäťových a fondových inštitúcií, zlepšenie prevádzky informačných a komunikačných systémov, nákup informačných zdrojov, zdokumentovanie prejavov nehmotného kultúrneho dedičstva, obnova budov, pracovísk a zariadení pamäťových a fondových inštitúcií, vybavenie laboratórií a výskumných stredísk, vytvorenie siete knižníc, podpora spracovania dát a podpora zvyšovania, vybudovanie Slovenskej digitálnej knižnice, archivovanie dokumentov, systematická podpora archivovania audiozáznamov, vizuálnych záznamov a audiovizuálnych záznamov, podpora manažmentu digitálneho obsahu a správa a sprístupnenie obsahu pamäťových a fondových inštitúcií.⁶
- c) prioritná os „Zvýšenie prístupnosti k širokopásmovému internetu“ (ďalej ako „Prioritná os 3“), Prioritná os 3 je sústredená na penetráciu širokopásmového internetu. Základný cieľ je spojený s rozvojom prístupov širokopásmových sietí, optických sietí a optických prístupov širokopásmových sietí.
- d) prioritná os „Technická pomoc“ (ďalej ako „Prioritná os 4“). Prioritná os 4 je spojená so zabezpečovaním administratívnych kapacít, so zvyšovaním kvality ľudských zdrojov, zabezpečením systému procesu riadenia, publicitou, či informovaním verejnosti.

Prioritné osi majú svojim obsahom pokryť potreby súvisiace s elektronizáciou obcí a miest, a to tak, aby došlo k dosiahnutiu základných cieľov, ktoré sú definované v strategických dokumentoch.

2 PROJEKTY ELEKTRONIZÁCIE

E-Mestá podliehajú špecializovaným projektom e-Governmentu, ktorý je určený pre vyššie územné celky, mestá a obce. Špeciálne projekty boli vyhotovené ako nadstavba pôvodného zámeru elektronizácie obcí a miest

⁴ ŠTÚDIA USKUTOČNITEĽNOSTI projektov prioritnej osi č. 1 v rámci opatrenia 1.2 Operačného programu informatizácie spoločnosti pre DÁTOVÉ CENTRUM OBCÍ A MIEST pre Združenie miest a obcí Slovenska, str. 22, http://www.opis.gov.sk/data/files/3140_dcom.pdf online [4.2.2018]

⁵ V príspevku sa uvádza obsah prioritných osi na regionálnej úrovni.

⁶ Úrad vlády Slovenskej republiky, Podpredseda vlády Slovenskej republiky pre vedomostnú spoločnosť, európske záležitosti, ľudské práva a menšiny, Operačný program Informatizácia spoločnosti zo dňa 17. Septembra 2007, str. 45

a ich cieľom je zabezpečenie komplexného systému poskytovaných služieb, ktoré budú poskytované elektronickou formou.

Zavádzanie elektronických služieb má na úrovni samosprávy prebiehať v nasledujúcich oblastiach:

1. elektronické prihlášky na stredné školy,
2. elektronická žiadosť o sociálne služby,
3. elektronická žiadosť a rozhodnutie,
4. bývanie a pobyt (byt osobitného určenia, daň z nehnuteľností, nájom, podnájom, výmena bytu, pobyt cudzinca, prechodný pobyt, trvalý pobyt, užívanie bytu, zariadenia sociálnej starostlivosti),
5. doprava (cesta, dopravná značka, zariadenie, garáž, parkovanie),
6. kultúra (občiansky obrad, poskytnutie daru, dotácie na kultúrnu oblasť, pôžičky, prevádzkareň, verejné podujatie, vyhlásenie v obecnom rozhlase, televízii),
7. matrika (narodenie dieťaťa, osvedčovanie, uzavretie manželstva, úmrtie, zmena mena, priezviska),
8. podnikanie (majetok obce, nájomná zmluva, potvrdenie, výške pohľadávok voči obci, prevádzkový čas, prevádzkareň, súhlas k realizácii podnikateľského zámeru, ubytovacia kapacita a rekreačný pobyt, verejné podujatie, vydanie osvedčenia samostatne hospodáriaceho roľníka, výherný, hrací (zábavný) automat, znečistenie ovzdušia, reklamné, informačné, propagačné zariadenia),
9. pozemok (odkúpenie, prenájom pozemku, potvrdenie, že pozemok je stavebný pozemok, vydraženie nehnuteľného majetku, vyvlastnenie),
10. samospráva (konanie verejného zhromaždenia, občiansky obrad, ocenenia, dary, odmeny, alebo pochvaly obce, podanie petície, podanie sťažnosti, poslanec, používanie symbolov obce, register trestov, sprístupnenie informácií, straty a nálezy, vydanie voličského a hlasovacieho preukazu, zapožičanie),
11. sociálne služby (byt osobitného určenia, opatrovateľská služba v domácnosti, poskytnutie daru, dotácie a pôžičky, spoločné stravovanie pre dôchodcov, zariadenia sociálnej starostlivosti),
12. stavba (cesta, dopravná značka, zariadenie o garáž, kolaudačné rozhodnutie, odstránenie stavby, oznámenie, drobnej stavbe, poskytnutie štátneho stavebného príspevku, potvrdenie, ukončení stavby, potvrdenie, že pozemok je stavebný pozemok, povolenie, zmene stavby pred dokončením, rozhodnutie, umiestnení stavby, stavebné povolenie, súhlas s vedením inžinierskych sietí, vydanie stanoviska k projektu stavby, vydanie súpisného a orientačného čísla, vyvlastnenie, zber, preprava, zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov, zeleň, zmena účelu používania stavby),
13. vzdelávanie (jasle, materská škola, poskytnutie daru, dotácie, pôžičky, základná škola),
14. zdravotníctvo (jasle, materská škola, poskytnutie daru, dotácie, pôžičky, základná škola)
15. zvieratá (odhlásenia psa z evidencie, oslobodenia psa od poplatku, prihlásenie psa do evidencie, vrátenie psa z útulku pre zvieratá, zverenie psa do starostlivosti, rybársky lístok),
16. životné prostredie (zber, preprava, zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov, zeleň, znečisťovanie ovzdušia).⁷

Projekt e-Mestá podlieha výzve Ministerstva financií Slovenskej republiky, ktorá bola vyhlásená 18.04.2013 a uzavretá 21.08.2013. Z tlačovej správy ministerstva financií Slovenskej republiky vyplýva, že žiadosť o nenávratný finančný príspevok môže požiadať len oprávnený žiadateľ.

Oprávneným žiadateľom je teda ten, kto spĺňa nasledujúce kritéria:

„Právna forma: Obec, podľa zák. č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (mimo obce z územia Bratislavského samosprávneho kraja) a podľa zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

Počet obyvateľov: Mesto, resp. obec, ktorého počet obyvateľov za rok 2011 presiahol hranicu 20 000.“⁸

3 DÁTOVÉ CENTRUM OBCÍ A MIEST

Dátové centrum obcí a miest predstavuje národný projekt, ktorého cieľom je elektronizácia verejnej správy a rozvoj poskytovaných služieb na miestnej a regionálnej úrovni. Uvedený projekt má prispieť k efektívnej verejnej správe, a tým k zvýšeniu spokojnosti fyzických a právnických osôb s jej fungovaním.

Dátové centrum obcí a miest je zabezpečené informačným systémom dátového centra obcí, ktoré predstavuje „nadrezortný informačný systém verejnej správy, ktorý poskytuje obciam technické a programové prostriedky na výkon verejnej moci elektronicky, na prevádzkovanie informačných systémov verejnej správy, v ich správe a na zabezpečenie základných činností v oblasti elektronického výkonu vnútorných agend a prevádzku ostatných informačných systémov, ktoré obec používa. Správcom dátového centra je záujmové združenie

⁷ Úrad vlády Slovenskej republiky, Podpredseda vlády Slovenskej republiky pre vedomostnú spoločnosť, európske záležitosti, ľudské práva a menšiny, Operačný program Informatizácia spoločnosti zo dňa 17. Septembra 2007, str. 107 - 109

⁸ Tlačová správa: Ministerstvo financií zverejnilo výzvu Elektronizácia služieb miest – „eMestá“

právnických osôb DataCentrum elektronizácie územnej samosprávy Slovenska, ktorého jedinými členmi sú ministerstvo financií a Združenie miest a obcí Slovenska.⁹

Dátové centrum obcí a miest vzniklo na základe prijatia 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 ako „Zákon o e-Governmente“). Účelom jeho vzniku je poskytovanie potrebných aplikácií ako služieb, zabezpečenie integrácie s informačnými systémami verejnej správy, ako aj sprostredkovanie prístupu verejnosti k elektronickým službám samospráv. Je nutné dodať, že jeho zavedením nedochádza k zmene práv a povinností orgánov samosprávy, teda poskytované služby budú zodpovedať originálnym kompetenciám orgánov.

Výhodou Dátového centra obcí a miest je, že v prípade, že mesto alebo obec bude používať aplikácie a služby, ktoré ponúka Dátové centrum, nemusí dôjsť ani k nákupu samostatných softwarom, či k zabezpečovaniu drahých zložitých systémov na poskytnutie týchto služieb, ale na dosiahnutie žiadaného výsledku im postačí doterajšia technika a technické zabezpečenie, ktorým disponujú.

Projekt Dátové centrum obcí a miest prebiehal v období od novembra 2011 do decembra 2015. Počas jeho zavádzania prešiel projekt niekoľkými štádiami, a to analýzou a dizajnom informačného systému, implementáciou informačného systému, testovaním informačného systému, nasadením informačného systému, obstarávaním hardwarov a obstarávaním softwarových licencií, ktoré boli spojené s riadením projektu a publicitou a informovanosťou.

S projektom e-Mestá bol teda priamo spojený projekt Dátového centra obcí a miest. Do tejto časti projektu bolo zapojených 1 511 obcí a miest v Slovenskej republike.¹⁰

Uvedený počet obcí a miest však neobsiahol celkové množstvo obcí a miest, ktoré by bolo žiadané pre efektívnu elektronizáciu obcí a miest v Slovenskej republike, ako aj tie, ktoré by mali záujem o elektronizáciu, avšak nespĺnili kritéria na uvedenú realizáciu projektu.

Z uvedených dôvodov bol do systému elektronizácie zakomponovaný (navrhnutý) program mini Dátové centrum obcí a miest, nazývaný aj miniDCOM¹¹ (ďalej ako „miniDCOM“). Predstavuje teda akési riešenie informačných systémov Dátového centra obcí a miest, ktoré tvorí jeho zúženú verziu. Táto verzia poskytla možnosť elektronizácie ďalším 624 obciam a mestám.

Riešenie pre obce a mestá v podobe miniDCOM+ nie je konečná, jedná sa teda len o dočasnú verziu, či projekt. Plošné riešenie bude predstavovať 2. etapa Dátového centra obcí a miest, teda Dátové centrum obcí a miest +, nazývaný aj DCOM+ (ďalej ako „DCOM+“). Jedná sa o etapu, ktorá má pokryť viac ako 1 000 obciam a mestám výkon elektronizácie verejnej správy. Špecifikom je však, že tento projekt nie je sústredený len na obce a mestá z projektu miniDCOM+, ale aj pre už zapojené obce a mestá do projektu DCOM. Bude sa teda jednať o doplnenie infraštruktúrnych služieb, a to pre všetky obce a mestá zapojené do projektu e-Mestá.¹²

Uvedený krok, teda zavedenie 2. etapy elektronizácie obcí a miest, bol vykonaný aj vďaka nasledujúcim výsledkom zavedenia Dátového centra obcí a miest:

- po zavedení Dátového centra obcí a miest bolo jeho službou pokrytých 72% samosprávy,
- v číslach to predstavuje 2 100 obcí a miest v Slovenskej republike,
- zavedením systému Dátového centra obcí a miest a miniDCOM+ bude mať celkovo prístup k elektronickým službám 2,2 milióna obyvateľov Slovenskej republiky,
- systém Dátové centrum obcí a miest disponuje 9 integráciami smerujúcimi k zabezpečeniu informačných systémov verejnej správy,
- komunikácia prebieha prostredníctvom elektronických správ vo forme príjem a odoslanie – mesačne predstavuje 16 000 elektronických podaní a viac ako 7 000 rozhodnutí vydaných správnyimi orgánmi.¹³

3.1 Prínosy projektu „Dátové centrum obcí a miest“

Tak ako pri každom projekte, je aj pri tomto projekte predpokladaný jeho prínos. V praxi možno zhodnotiť, že zavedením Dátového centra obcí a miest došlo k elektronizácii celkom 138 služieb poskytovaných orgánmi územnej samosprávy, k jednoduchšiemu odovzdávaniu podaní, rýchlejšiemu vybavovaniu agendy orgánmi územnej samosprávy a k zefektívneniu vybavovania podaní.

⁹ 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), § 9a ods. 1

¹⁰ Jedná sa o zavádzanie projektu e-Mestá v rovine Dátového centra obcí a miest

¹¹ Jedná sa o zoštiehlenú verziu pôvodného projektu DCOM – obsahuje 7 najpoužívanejších služieb informačných systémov DCOM

¹² <http://www.zdruzeniedeus.sk/content/projekt-dcom> online [3.2.2018]

¹³ https://www.dcom.sk/content/-/asset_publisher/BHbV8SxT2jFO/content/system-dcom-sa-rozsiri-dostane-sa-k-nemu-2-500-obci-a-2-5-miliona-ludi online [4.2.2018]

Vo všeobecnosti možno povedať, že projekt Dátového centra obcí a miest prináša výhody v troch rovinách¹⁴:

- a) výhody pre obce a mestá, Výhody Dátového centra obcí a miest predstavujú výhody vo forme prepojenia prostredníctvom registrov a informačných sietí vo verejnej správe, prínosov moderných systémov a informačno-technického vybavenia s podporou a servisom, skvalitnenia služieb bez navyšovania nákladov, transparentnosti úkonov orgánom samosprávy a skvalitnenia ich služieb, ako aj zabezpečenia technickej podpory.
- výsledkom je zabezpečenie vyššej úrovne kvality poskytovaných služieb orgánmi územnej samosprávy
- b) výhody pre fyzické osoby a právnické osoby, Výhodami pre fyzické a právnické osoby je neobmedzený prístup k službám, vybavovanie agendy priamo z domu – nie je nutné dostavenie sa na orgán územnej samosprávy, čím dochádza k zníženiu záťaže administratívnych procesov, elektronické vybavenie požiadavky a zaslanie odpovede.
- výsledkom je funkčná verejná správa v Slovenskej republike
- c) výhody pre verejnú správu, Vo verejnej správe daný projekt vytvára predpoklady pre zabezpečenie efektívnej integrácie procesov s Ústredným portálom verejnej správy a všetkými centrálnymi registrami, investovania do technického vybavenia samosprávy, metodiky, či poskytovaných služieb, jednoduchšieho sledovania štatistických údajov a výstupov a pre zabezpečenie vysokej úrovne bezpečnosti spracovávaných dát.
- výsledkom je efektívne zabezpečenie úrovne kvality poskytovaných služieb územnou samosprávou pre fyzické a právnické osoby.

3.2 Strategické ciele

Strategické ciele elektronizácie obcí a miest sú ciele, prostredníctvom ktorých, resp. ktorých naplnením má dôjsť k splneniu vízie.

V prípade projektu e-Mestá sú takéto ciele spojené s vytvorením funkčného Dátového centra obcí a miest, prostredníctvom ktorého dôjde k celkovému prepojeniu orgánov územnej samosprávy.

Strategické ciele možno chápať v dvoch rovinách, a to v rovine strategických cieľov s dopadom na klienta a v rovine strategických cieľov s dopadom na územnú samosprávu, ktorá využíva služby Dátového centra obcí a miest.

Strategické ciele s dopadom na klienta sú nasledovné:

- zvyšovanie spokojnosti občanov, právnických osôb a ostatnej verejnosti s orgánmi verejnej správy,
- znižovanie administratívneho zaťaženia,
- rýchlejšia a hospodárnejšia činnosť orgánov verejnej správy,
- znižovanie poplatkov pre fyzické a právnické osoby za poskytované služby orgánov verejnej správy,
- sprístupnenie informácií pre fyzické a právnické osoby,
- lepšia transparentnosť pri vybavovaní požiadaviek,
- väčšia možnosť kontroly orgánov verejnej moci občanmi,
- zlepšenie dostupnosti služieb pre hendikepovaných občanov a pre znevýhodnených občanov,
- lepšia interakcia medzi samosprávou a verejnosťou,
- zavedenie nových služieb občanom – „eSlužby“,
- zlepšenie participácie občanom na správe verejných záležitostí.¹⁵

Strategické ciele s dopadom na samosprávu sú nasledovné:

- maximálne zníženie nákladov na výkon činnosti,
- možnosť výberu moderných softwarov a aplikácií,
- možnosť využitia hardwarového vybavenia Dátového centra obcí a miest,
- zníženie nákladov za využívanie len potrebných služieb,
- zvyšovanie kvality poskytovaných služieb,
- zníženie náročnosti vybavovania jednotlivých podaní,
- lepšia transparentnosť za poskytované služby,
- zvýšenie celkovej interakcie medzi orgánmi samosprávy a občanmi,
- prepojenie na databázy a registre ústredných orgánov štátnej správy,

¹⁴ Bližšie pozri: <https://www.dcom.sk/prinosy-projektu-dcom>

¹⁵ ŠTÚDIA USKUTOČNITEĽNOSTI projektov prioritnej osi č. 1 v rámci opatrenia 1.2 Operačného programu informatizácie spoločnosti pre DÁTOVÉ CENTRUM OBCÍ A MIEST pre Združenie miest a obcí Slovenska, str. 22, http://www.opis.gov.sk/data/files/3140_dcom.pdf online [4.2.2018]

- okamžité zapracovávanie legislatívnych zmien do procesov prebiehajúcich v Dátovom centre obcí a miest.¹⁶

ZÁVER

Elektronizácia obcí a miest predstavuje ucelenú koncepciu zefektívňovania poskytovaných služieb obcami a mestami s cieľom zabezpečenia výkonu ich činnosti, a to za podmienky rýchlejšieho, efektívnejšieho a hospodárnejšieho naplňovania im zverených úloh.

Jednou z takýchto koncepcií je práve aj elektronizácia obcí a miest prostredníctvom projektu e-Mestá. Jedná sa o ucelený systém, ktorý v svojej prvej fáze prostredníctvom projektu Dátové centrum obcí a miest zabezpečil vopred vytýčeným obciam a mestám elektronizáciu verejnej správy. Nakoľko však takýto rozsah nestačí, doplnenie je zabezpečované prostredníctvom projektu mini Dátové centrum obcí a miest. Absolútnym doplnením celkového cieľa elektronizácie orgánov verejnej správy tvorí projekt Dátové centrum obcí a miest+.

Ako každý novo zavádzaný proces, tak aj elektronizácia orgánov verejnej správy na úrovni obcí a miest, obsahuje niekoľko nedostatkov, ktoré vyjdú na povrch až po reálnej aplikácii v praxi, a ktoré je nutné následne promptne odstrániť.

Nakoľko sa v prípade Dátového centra obcí a miest+ jedná o projekt, ktorý je aktuálne ešte len zavádzaný (aj napriek tomu, že sa týka obcí a miest zapojených do projektu Dátové centrum obcí a miest a mini Dátové centrum obcí a miest+), nemožno presne poukázať na chyby, ktoré vyplynú zo zavedenia tohto projektu.

Možno však zhodnotiť, že sa jedná o rozsiahlu a pokrokovú zmenu na úseku obcí a miest, ktorá smeruje k celkovej optimalizácii činnosti orgánov verejnej správy na úrovni územnej samosprávy.

Použitá literatúra:

VRABKO, M. a kolektív. *Správne právo procesné: všeobecná časť - 1. vydanie*. Bratislava: C.H.Beck. 2013. 304 s. ISBN 978-80-89603-13-8

ŠTÚDIA USKUTOČNITEĽNOSTI projektov prioritnej osi č. 1 v rámci opatrenia 1.2 Operačného programu informatizácie spoločnosti pre DÁTOVÉ CENTRUM OBCÍ A MIEST pre Združenie miest a obcí Slovenska, str. 22, http://www.opis.gov.sk/data/files/3140_dcom.pdf online [4.2.2018]

Tlačová správa: Ministerstvo financií zverejnilo výzvu Elektronizácia služieb miest – „eMestá“

Úrad vlády Slovenskej republiky, Podpredseda vlády Slovenskej republiky pre vedomostnú spoločnosť, európske záležitosti, ľudské práva a menšiny, Operačný program Informatizácia spoločnosti zo dňa 17. Septembra 2007

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)

<http://ec.europa.eu>

<https://www.dcom.sk>

<http://www.zdruzeniedeus.sk>

Kontaktné údaje:

JUDr. Ingrida Papáčová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra Správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

ingrida.papacova@flaw.uniba.sk

¹⁶ ŠTÚDIA USKUTOČNITEĽNOSTI projektov prioritnej osi č. 1 v rámci opatrenia 1.2 Operačného programu informatizácie spoločnosti pre DÁTOVÉ CENTRUM OBCÍ A MIEST pre Združenie miest a obcí Slovenska, str. 22, http://www.opis.gov.sk/data/files/3140_dcom.pdf online [4.2.2018]

POŽIADAVY NA SPRÁVNÝ PROCES V OBLASTI SPRÁVNEHO TRESTANIE V ZMYSLE ROZHODOVACEJ ČINNOSTI EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA¹

Bernard Pekár

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Autor sa v príspevku zaoberá súčasným stavom právnej úpravy správneho trestania v podmienkach SR, komparuje ju s českou právnou úpravou a analyzuje jej súlad s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva.

Kľúčové slová: správne trestanie, Európsky súd pre ľudské práva, Dohovor o ochrane základných ľudských práv a slobôd

Abstract: Author deals with current state of legal regulation of administrative punishment in Slovak Republic, he compares it with legal regulation in Czech Republic and analyzes its compatibility with case-law of European Court of Human Rights.

Key words: administrative punishment, European Court of Human Rights, Convention on protection of fundamental human rights and freedoms

ÚVOD

Úprava správneho trestania je v súčasnosti čiastočne kodifikovaná vo forme zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej aj ako „slovenský zákon o priestupkoch“), v ktorom je obsiahnuté priestupkové právo hmotné tak vo forme legálneho vymedzenia všeobecných inštitútov, ako sú pôsobnosť zákona, príslušnosť správneho orgánu, zodpovednosť za priestupok, okolnosti vylučujúce protiprávnosť atď. Druhá časť upravuje niektoré konkrétne priestupky a tretia časť reguluje priestupkové právo procesné. Konanie o iných správnych deliktach nie je kodifikované do jedného procesného predpisu a spravuje sa zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej aj ako „SP“) a marginálne tou-ktorou špeciálnou právnou úpravou.

Vo svetle rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj ako „ESLP“), je dnes zrejmé, že právna úprava správneho trestania nevyhovuje minimálnym kritériám stanoveným Dohovorom o ochrane základných ľudských práv a slobôd (ďalej aj ako „Dohovor“). Nevyhovujúca právna úprava konania o iných správnych deliktach je zrejmá, no požiadavkám Štrasburgu nevyhovuje ani dnes platná právna úprava konania o priestupkoch.

Za predpokladu, že konkrétny správny delikt spĺňa kritériá, aby bol kvalifikovaný ako trestné obvinenie v zmysle Dohovoru (tzv. Engel kritériá) podlieha ochrane tzv. trestnej vetvy čl. 6 Dohovoru (právo na spravodlivý proces), tiež čl. 7 (nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege) a 13 Dohovoru (právo na účinný ochranný prostriedok), ako aj čl. 2 (právo na odvolanie v trestných veciach) a 4 Protokolu č. 7 Dohovoru (ne bis in idem). Čiastočná kodifikácia v podmienkach ČR

Ako inšpirácia pre novú právnú úpravu v SR s určitými výhradami môže slúžiť aj právna úprava účinná v ČR, kde sa k čiastočnej kodifikácii správneho práva trestného v nedávnej dobe odhodlal český zákonodarca prijatím zákona č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za priestupky a řízení o nich (ďalej aj ako „ZoOP“) a zákona č. 251/2016 Sb. o některých přestupcích (ďalej aj ako „ZonP“).

ZoOP sa kvalitou svojej právnej úpravy približuje k trestnoprávnemu kódexu, zavádza inštitúty doteraz upravované len normami trestného práva, ako napr. pokus priestupku, pokračujúci, trvajúci či hromadný priestupok, príťažujúce a poľahčujúce okolnosti. Okrem napomenutia, pokuty, zákazu činnosti a prepadnutia veci zavádza novú sankciu, resp. správny trest, a to zverejnenie rozhodnutia o priestupku.

Nad rozsah zákona č. 300/2005 Z.z. Trestného zákona (ďalej aj ako „TZ“), v súlade s českým zákonom č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník (ďalej aj ako „český TZ“), zákonodarca legálne definuje inštitút právneho a skutkového omylu, ktorý je v podmienkach SR toho času „len“ predmetom záujmu doktríny, či judikatúry.

V zákone sú upravené typické trestnoprocesné zásady ako prekážka rei iudicatae (§ 77 ods. 2 ZoOP), prekážka litispendencie (§ 77 ods. 1 ZoOP), zásada ústnosti (§ 80 ZoOP), zásada prezumpcie neviny (§ 69 ods. 2), zásada oficiality (§ 78 ods. 1 ZoOP), zásada zákazu restitutio in peius (§ 98 ods. 2 ZoOP) atď.

¹ Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu **VEGA č. 1/0557/17** „Právne aspekty optimalizácie výkonu verejnej správy obcami ako subjektmi verejnej správy“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

Na rozdiel od slovenskej právnej úpravy zásada oficiality nie je modifikovaná dispozičnou zásadou a český zákonodarca stanovil povinnosť správneho orgánu konať o každom priestupku, ktorý zistí.

Na škodu veci považujeme skutočnosť, že zásady správnotrestného procesu nie sú systematicky a taxatívne uvedené na začiatku právneho predpisu, ako je tomu v napr. zákone č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok (ďalej aj ako „TP“ alebo „Trestný poriadok“), konkrétne v § 2. Máme za to, že z takejto úpravy základných zásad vo väčšej miere vyplýva ich záväznosť pre celé konanie (aj keď v rôznej miere) a potreba interpretácie každého ustanovenia zákona v súlade s týmito zásadami.

Pozitívne možno vnímať explicitné vyjadrenie procesného pravidla *in dubio pro reo* (§ 69 ods. 2 druhá veta ZoOP), či právo obvineného nevypovedať (§ 82 ods. 2 ZoOP), ktoré v slovenskom zákone o priestupkoch absentujú (aj keď ich možno z právnej úpravy vyabstrahovať).

Rozšírenie aplikovateľnosti inštitútu zmieru považujeme tiež za vhodnú zmenu, nakoľko sme toho názoru, že nižšia spoločenská nebezpečnosť priestupkov, a teda menší zásah do práv poškodeného a menšia potreba potrestania páchatel'a, odôvodňujú frekventovanejšie použitie tohto odklonu. Slovenská právna úprava umožňuje využiť zmier len pri priestupku urážky na cti. Naproti tomu český ZoOP stanovuje podmienky všeobecnejšie. Takýto spôsob ukončenia veci nesmie byť podľa ZoOP v rozpore s verejným záujmom, musí byť dostačujúci vzhľadom v povahe a závažnosti priestupku, k osobe obvineného atď., obvinený musí vyhlásiť, že spáchal skutok, pre ktorý je stíhaný a toto vyhlásenie nevyvoláva pochybnosti, obvinený uhradil škodu alebo vydal bezdôvodné obohatenie a zložil peňažnú čiastku na správneho orgánu určenú k verejnoprospešným účelom (§ 87 ZoOP).

Splnenie kritérií Dohovoru

Na rozdiel od slovenského zákona o priestupkoch, ktorý obligatórne stanovuje ústne pojednávanie v konaní na prvom stupni, česká právna úprava v zásade stanovuje možnosť správneho orgánu nariadiť ústne pojednávanie. Správny orgán však musí nariadiť pojednávanie na žiadosť obvineného, ak je to nevyhnutné k uplatneniu jeho práv. Ex offio tak musí urobiť, ak je to nevyhnutné pre zistenie stavu veci alebo, ak je obvinený mladistvý. Na návrh poškodeného môže správny orgán nariadiť pojednávanie, ak je to potrebné pre rozhodnutie o nároku na náhradu škody alebo vydanie bezdôvodného obohatenia.

Predmetná česká úprava sa nevymyká požiadavkám stanoveným rozhodovacou praxou ESLP. Obvinený má síce podľa čl. 6 Dohovoru právo na verejný a ústny proces, keďže toto právo je základným princípom zakotveným v čl. 6 ods. 1 Dohovoru a je obzvlášť dôležité pri trestnom obvinení, kde v zásade musí byť na prvej inštancii ustanovený tribunál, ktorý spĺňa uvedené kritériá² a na ktorom má obvinený možnosť *inter alia* predkladať dôkazy na svoju obhajobu, oboznámiť sa s usvedčujúcimi dôkazmi a vypočúvať svedkov svedčiacich v jeho prospech, ako aj proti nemu.³ V zásade platí, že právo na ústny a verejný proces je dodržané, ak sa uskutoční na prvej inštancii.

Právo na ústny a verejný proces však nie je absolútne. V zmysle rozhodovacej praxe ESLP môžu existovať prípady, kedy ústne pojednávanie nie je potrebné. Napr., keď neexistujú zásadné otázky alebo nie sú spochybňované skutočnosti, ktoré by vyžadovali pojednávanie a súd môže spravodlivo rozhodnúť vec na základe podaní strán a iných listinných dôkazov.⁴

ESLP pripúšťa, že rozhodujúce orgány môžu prihliadať na požiadavky efektívnosti a hospodárnosti a systematické vykonávanie pojednávania môže zmať dodržanie požiadavky na prejednanie veci v primeranej lehote. ESLP preto prijal názor, že okolnosti prípadu môžu odôvodňovať nevytýčenie pojednávania v konaní na prvej inštancii, ak existujú výnimočné okolnosti. Súd zdôrazňuje, že vždy záleží od povahy prejednávanej veci, a nie od toho, aké je množstvo takto prejednaných vecí. Demonštratívne pritom súd uvádza, že najmä vo veciach sociálneho zabezpečenia, kde príslušný orgán vychádza najmä z listinných dôkazov (napr. správa posudkového lekára) sa nevyžaduje ústne pojednávanie.⁵ Požiadavka spravodlivého procesu sa aplikuje síce najstriktnejšie v prípade trestného obvinenia, ale aj tu sú prípustné výnimky, nakoľko aj v správnom trestaní existujú sankcie rôznej závažnosti a niektoré nepostihujú obvineného zásadným spôsobom. ESLP v tomto smere rozlišuje medzi tzv. trestným právom v užšom zmysle (*hard core of criminal law*) a trestným právom v širšom zmysle, kde sa záruky v zmysle trestnej vetvy čl. 6 neaplikujú bez akýchkoľvek výnimiek (sem patrí v zásade správne trestanie). To, že obvinený subjektívne považuje pojednávanie za dôležité, neodôvodňuje potrebu jeho vytýčenia.⁶

Rozhodujúcim kritériom pre posúdenie či sa má uskutočniť ústne a verejnú pojednávanie je, ako ESLP uviedol, „zastrešujúci“ princíp spravodlivosti vyjadrený v čl. 6 Dohovoru.⁷

Vzhľadom na uvedené preto možno konštatovať, že zásadná fakultatívnosť ústneho pojednávania v zmysle ZoOP je v súlade s rozhodovacou praxou ESLP, avšak ukladá správne orgánu povinnosť starostlivo a kvalifikovane zvážiť, kedy je pojednávanie potrebné a kedy nie. Preto je potrebné zvyšovať požiadavky na osoby

² Bližšie pozri Findlay v. Spojené kráľovstvo z 25. februára 1997, ods. 79

³ Bližšie pozri Jussila v. Fínsko z 23. novembra 2006, č. sťažnosti 73053/01, ods. 40

⁴ Bližšie pozri Jussila v. Fínsko z 23. novembra 2006, č. sťažnosti 73053/01, ods. 41

⁵ Bližšie pozri Miller v. Švédsko z 08. februára 2005, č. sťažnosti 55853/00, ods. 29

⁶ Bližšie pozri Jussila v. Fínsko z 23. novembra 2006, č. sťažnosti 73053/01, ods. 44

⁷ Bližšie pozri Jussila v. Fínsko z 23. novembra 2006, č. sťažnosti 73053/01, ods. 42

konajúce v mene rozhodujúcich orgánov, nakoľko aplikácia vyššie uvedených kritérií ESLP na konkrétny prípad nie je jednoduchou záležitosťou. Slovenský zákon o priestupkoch oslobodzuje správny orgán od tejto dilemy, to však môže byť v určitých prípadoch v nesúlade s požiadavkou hospodárnosti a rýchlosti procesu.

Napriek tomu, že ZoOP je zásadne modernejší právny predpis ako slovenský zákon o priestupkoch, musíme konštatovať, že na škodu veci neupravuje inštitút obhajcu a postup jeho zvolenia, či podmienky na jeho ustanovenie, hoci aj formálne právo na obhajobu je súčasťou práva na spravodlivý proces.

Aplikovateľnosť tohto práva aj vo sfére správneho trestania judikoval ESLP v prípade Mikhaylova proti Rusku⁸. V prejednávanej veci sa sťažovateľka zúčastnila protestného pochodu a následne bola predvedená na policajnú stanicu z dôvodu neuposlušnosti výzvy na rozpustenie pochodu. Sťažovateľka bola obvinená z priestupku pre neuposlušnosť príkazu úradnej osoby a pre zúčastnenie sa na nepovolenom zhromaždení. V konaní pred zmierovacím súdom požiadala o ustanovenie obhajcu s odkazom na case-law ESLP. Táto žiadosť bola súdom zamietnutá z dôvodu, že ruský zákon o priestupkoch neobsahuje ustanovenie, ktoré by takéto právo obvinenému z priestupku garantovalo a sťažovateľka sa musí podľa súdu sama rozhodnúť, či si zaobstará advokáta. Sťažovateľka bola postihnutá za spáchanie oboch uvedených priestupkov a za každé porušenie jej bola uložená pokuta 500 rubľov (cca. 14,- EUR v rozhodnom čase)⁹. Po využití všetkých dostupných opravných prostriedkov sťažovateľka podala sťažnosť na ESLP namietajúc porušenie čl. 6 ods. 1 (spravodlivý a verejný proces), ods. 2 písm. b) (primeraný čas a možnosti na prípravu obhajoby a c) (obhajovať sa osobne alebo s pomocou obhajcu podľa vlastného výberu, alebo pokiaľ nemá prostriedky na zaplatenie obhajcu, aby sa mu poskytol bezplatne, ak to záujmy spravodlivosti vyžadujú).

Pri posudzovaní porušenia čl. 6 Dohovoru ESLP pripomenul, že právo každého kto je obvinený z trestného činu¹⁰ obhajovať sa s pomocou ustanoveného obhajcu, ak je to potrebné, je jedným zo základných zložiek práva na spravodlivý proces, aj keď toto právo nie je absolútne. Na výkon tohto práva sa vyžaduje splnenie dvoch podmienok, a to nedostatok finančných prostriedkov a záujmy spravodlivosti musia vyžadovať ustanovenie obhajcu. ESLP posudzuje niekoľko aspektov pri zvažovaní či záujmy spravodlivosti vyžadujú poskytnutie právnej pomoci. Týmto sú okrem iného závažnosť deliktu, závažnosť hroziacej sankcie, zložitosť prípadu a osobná situácia žiadateľa. V zásade teda platí, že zatiaľ čo právo na ustanovenie obhajcu sa aplikuje vždy v konaniach ktoré sú trestnými *stricto sensu*, v administratívnych konaniach, ktoré spadajú do „trestnej vetvy“ čl. 6, kde nie sú splnené vyššie uvedené podmienky, sa toto právo nemusí vždy aplikovať.

Vzhľadom na uvedené sme toho názoru, že v procesnom kódexe správneho trestania je potrebné *expressis verbis* v zmysle judikatúry ESLP, upraviť aj inštitút obhajcu a s tým súvisiace otázky, na čo musí slovenský zákonodarca v budúcnosti pamätať, nakoľko dnes účinný slovenský zákon o priestupkoch, ani vyššie analyzovaný český ZoOP tento inštitút neupravuje.

Rovnaký nedostatok, ako v prípade inštitútu obhajcu, je možné sledovať tak v slovenskej, ako aj českej právnej úprave, aj v prípade práva na bezplatnú pomoc tlmočníka, ktoré je tiež súčasťou práva na spravodlivý proces a je predmetom rozhodovacej praxe ESLP.¹¹

Právo na tlmočníka je síce upravené v čl. 47 ods. 4 Ústavy SR, avšak z jeho znenia nevyplýva aj právo na bezplatnú pomoc tlmočníka. V záujme právnej istoty považujeme za vhodné, aby aj toto právo bolo *expressis verbis* upravené v novom procesnom kódexe, tak ako je to napr. v Trestnom poriadku.

Súdny prieskum ako záruka spravodlivého procesu

Dnes účinný zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej aj ako „SSP“) v druhej hlave tretej časti obsahuje osobitné ustanovenia pre konanie o správnej žalobe vo veciach správneho trestania. Účelom osobitnej úpravy žaloby vo veciach správneho trestania je zabezpečenie spravodlivého procesu v správnom trestaní, ako aj skutočnosť, že v právnom poriadku SR absentuje kodifikácia správneho trestania.¹² Osobitnou právnou úpravou zákonodarca vyvažuje nedostatok procesných záruk pri prejednávaní správnych deliktov orgánmi verejnej správy. Ako sme vyššie konštatovali, že ani čiastočná kodifikácia správneho trestania v podobe zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch nevyhovuje požiadavkám práva na spravodlivý proces v zmysle Dohovoru. Príkladom je absencia úpravy, ktorá by zabezpečovala obvinenému právo na bezplatnú obhajobu za splnenia zákonných podmienok alebo právo na bezplatnú právnu pomoc tlmočníka.

Právna úprava nie je rozsiahla. Druhá hlava pozostáva sama o sebe zo štyroch paragrafov a na konanie sa subsidiárne aplikujú ustanovenia o všeobecnej správnej žalobe. Zákonodarca v úvode vymedzuje pojem správneho trestania ako rozhodovania orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie. Správnym deliktom je v zmysle § 71 ods. 1 SSP je kárny, disciplinárny a iný správny delikt. Zákonodarca zaraďuje do správneho trestania aj proces rozhodovania o inom podobnom

⁸ Bližšie pozri Mikhaylova v. Rusko, zo dňa 19.11.2015, č. sťažnosti 46998/08

⁹ Podľa tvrdení sťažovateľky v konaní pred ESLP však celová výška 28,- EUR predstavovala 25 % jej mesačného dôchodku

¹⁰ Autoómny pojem v zmysle Dohovoru

¹¹ Bližšie pozri napr. Öztürk proti Nemecku, zo dňa 21.02.1984, č. 8544/79, ods. 51

¹² Porovnaj Baricová, J., Fečík, M., Števec, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C.H. Beck, 2018, s. 976

protiprávnom konaní. „O iné podobné protiprávne konanie ide pri tých správnych deliktoch, ktoré nie sú normatívne označené ako priestupky alebo iné správne delikty, resp. nemajú kárny či disciplinárny charakter (napr. porušenie cenovej disciplíny podľa § 18 zákona o cenách). Predpokladom zaradenia iného podobného konania protiprávneho konania medzi správne delikty je skutočnosť, že ide o sankcionované konanie.“¹³ Účelom takéhoto širokého vymedzenia správneho trestania je zabezpečiť, aby aj pri rozhodovaní o takomto konaní boli dodržané požiadavky spravodlivého súdneho procesu v zmysle čl. 6 Dohovoru.

Správny súd nemôže sám žalobcu zbaviť viny zo spáchania správneho deliktu, môže však v rámci svojho moderačného oprávnenia zmeniť druh a výmeru, prípadne upustiť od uloženej sankcie, avšak len na návrhu žalobcu, tak ako sme už uviedli vyššie.

Pre to, aby mohol správny súd aplikovať sankčnú moderáciu v zmysle § 198 SSP musia byť kumulatívne splnené tri podmienky:

- návrh žalobcu na sankčnú moderáciu,
- vykonanie dokazovania správnym súdom,
- dôvodnosť sankčnej moderácie v zmysle § 198 SSP.

Podmienka vykonania dokazovania správnym súdom bola prevzatá z predchádzajúcej právnej úpravy.¹⁴

Dôvodnosť sankčnej moderácie je daná neprimeranosťou sankcie k povahe skutku, likvidačným charakterom sankcie pre žalobcu, alebo ak účel správneho trestania možno dosiahnuť aj samotným prejednaním veci.

Pod neprimeranosťou sankcie možno aj s prihliadnutím na zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona rozumieť najmä to, pokiaľ správny orgán neprihliadol na spôsob spáchania deliktu a jeho následok, zavinenie, pohnútku, a na osobu postihnutého, jeho pomery, možnosť jeho nápravy a iné relevantné skutočnosti.

Je dôležité poukázať na to, že súd môže využiť svoje moderačné oprávnenie len v prípade, ak správny orgán pri ukladaní sankcie nevybočil zo zákonného rámca správnej úvahy. V prípade, ak je uloženie sankcie nezákonné, správny súd môže využiť len svoju kasačnú právomoc. Uvedené platí rovnako aj v prípade likvidačného charakteru sankcie.

Správny súd je limitovaný uplatňovaním moderácie a môže rozhodnúť len tak, ako mohol podľa osobitného predpisu rozhodnúť orgán verejnej správy. Ak by napr. správny orgán v správnom konaní nemohol upustiť od uloženia sankcie, nemôže tak urobiť ani správny súd, hoci by bola splnená podmienka účelnosti.

ZÁVER

V príspevku sa autor zamerával na stručnú analýzu právnej úpravy správneho trestania v podmienkach SR. Porovnáva pritom slovenskú právnu úpravu s novo prijatým zákonom č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za priestupky a řízení o nich a zároveň analyzuje jej súlad s Dohovorom a judikaturou ESLP. Zistené nedostatky by mali slúžiť ako podnety de lege ferenda pre budúcu kodifikáciu správneho trestania v SR.

Použitá literatúra

Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C.H. Beck, 2018, 1824 s.

HANZELOVÁ I., RUMANA I., ŠINGLIAROVÁ I. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava, Wolters Kluwer s. r. o., 2016, 596 s.

Jussila v. Fínsko z 23. novembra 2006, č. sťažnosti 73053/01

Miller v. Švédsko z 08. februára 2005, č. sťažnosti 55853/00

Findlay v. Spojené kráľovstvo z 25. februára 1997

pozri Mikhaylova v. Rusko, zo dňa 19.11.2015, č. sťažnosti [46998/08](#)

Öztürk proti Nemecku, zo dňa 21.02.1984, č. 8544/79

zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch

zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd

zákon č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za priestupky a řízení o nich

zákon č. 251/2016 Sb. o některých přestupcích

¹³ Tamtiež, s 971

¹⁴ Vo veciach uvedených v § 250i ods. 2 môže súd rozhodnúť rozsudkom o náhrade škody, o peňažnom plnení alebo o peňažnej sankcii, ak na základe vykonaného dokazovania dospel k záveru, že o spore, o inej právnej veci alebo o uložení sankcie má byť rozhodnuté inak, ako rozhodol správny orgán. Rozsudok súdu nahrádza rozhodnutie správneho orgánu v takom rozsahu, v akom je rozsudkom súdu rozhodnutie správneho orgánu dotknuté. Tento rozsah musí byť uvedený vo výroku rozsudku, pričom súd dotknutý výrok zmení. Súd rozhodne o trovách konania vrátane trov, ktoré vznikli v konaní pred správnym orgánom.

zákon č. 300/2005 z.z. Trestný zákon
zákon č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník
zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok
zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra Správneho a environmentálneho práva
Šafárikovo nám. č. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
bernard.pekar@flaw.uniba.sk

VEŘEJNÁ SPRÁVA ZA ROZCESTÍM

Richard Pomahač
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Anotace: Příspěvek zkoumá veřejnou správu jako základní pojem správního práva. Pozornost je věnována korelaci subjektivních práv, povinností a odpovědnosti. Dále se autor zabývá otázkami historického vývoje veřejné správy v souvislosti se změnami funkčnosti právní regulace a identifikuje změny, k nimž dochází v současnosti.

Klíčová slova: Veřejná správa, správní právo, odpovědnost, právo na dobrou správu.

Annotation: The paper examines public administration as a basic notion of administrative law. Attention is paid to the correlation of subjective rights, duties and responsibilities. Furthermore, the author deals with questions of historical development of public administration in connection with changes in the functioning of legal regulation and identifies the changes that occur at present.

Key words: Public administration, administrative law, responsibility, right to good administration.

ÚVOD

K dobrému porozumění správnímu právu vede především dostatečné pochopení veřejné správy. Tak stále zní východisko zkoumání přijímané velkou částí administrativistické nauky. Přitom mnozí administrativisté s napětím sledují, jak výrazně a rychle se proměňuje administrativní stát, a to jak strukturálně, tak funkčně. Správní právo dostalo do vínku dar chránit jednotlivce před státem, chránit stát před jednotlivci a přitom ještě umožňovat úředníkům, aby mohli pokojně vykonávat svou práci. V poslední době se však jak veřejná správa, tak právo ocitá na rozcestí kompromisů zcela nesrovnatelných s tím, co by bylo možné vyvozovat s tradičních zájmových, mocenských a subjektivních teorií, o něž se opírala ustálená státověda i jurisprudence.¹

1 VEŘEJNÁ SPRÁVA A SPRÁVNÍ PRÁVO

Jsme si jako právníci stále jisti definicí veřejné správy, kterou nacházíme v osvědčených učebnicích? Tak na začátku studia českého správního práva stojí obvykle Pražákova definice veřejné správy z konce 19. století. Pražák vymezil zcela ve shodě s většinou tehdejších administrativců pro účely studia veřejného práva správu jako obstarávání záležitostí státu. Věcně pak v návaznosti na organizaci úřadů jmenovitě rozlišil: 1. záležitosti zahraniční; 2. odvrácení nebezpečností státu neb jednotlivcům hrozícího (vojenství; správa spravedlnosti, již s konáním spravedlnosti nikterak nelze ztotožňovat, správa policejní); 3. péči o duševní a mravní vzdělání národa (správa kultu a vyučování); 4. péči o vývoj národohospodářský (správa orby, průmyslu, obchodu, komunikací, veřejných staveb); 5. opatření hmotných prostředků na zapravení nákladu, který hospodářství státní s sebou přináší (správa finanční).

Potud mělo být o veřejné správě jasno, patrně nečinilo obtíže si tuto definici zapamatovat a v zásadě i pochopit. Pražák byl však duchem kritickým a upozorňoval i na slabiny této definice. Uvedená definice má dobrý smysl jen tehdy, shodneme-li se na tom, co je stát. A mění-li se naše představa o státu, mění se zároveň i představa o veřejné správě. Pražákovými slovy: Tím, že novější doba na státě mnohem více požaduje než doba starší, ovšem valně se rozšířily agendy administrační a zdá se, že přirozený postup poměrů společenských ještě další rozšíření agend těchto bude mít v zápětí... Setkáváme se i s tím, že „agendy administrační“ překračují hranice státu. Pražák proto netvrdí, že stát si sám obstarává své záležitosti, ale upozorňuje na princip autonomie, který dopřává s dostatek osvědčeným útvarům společenským vyřizování záležitostí správních, v jich obor náležejících. A rovněž upozorňuje na to, že je radno nepřeceňovat aspekt organizační, protože vznikne-li potřeba (skutečná či proklamovaná) něco ovládat či regulovat, vždy si najde i organizační formu, neboť správa značí činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti. Činnost ta může být blíže charakterizována buď dle subjektů, jichž se týče, a v tomto směru mluvíme jednak o správě záležitostí jednotlivců, jednak o správě korporacní, anebo můžeme ji lišiti dle objektů, které se spravují, a v tomto směru nelze vůbec jednotlivé obory správy vypočísti.²

Veřejnou správu lze pro účely studia správního práva zajisté definovat i módnějším jazykem počátku 21. století, je však užitečné připomenout původní termíny. V moderní češtině jde dokonce o výrazy prapůvodní, protože

¹ Srov. HANDRLICA, J. (ed). *Veřejné právo a právo soukromé*. Praha: Univerzita Karlova, 2014, s. 34.

² Srov. POMAHAČ, R. – PÍTROVÁ, L. *Správní právo I*. Praha: Univerzita Karlova, 2014, s. 8-9.

administrativisté v českých zemích předtím dlouhou dobu používali pro formulování obdobných myšlenek němčinu a latinu. Čteme-li, že „agendy administrační“ překračují hranice státu, uvědomíme si, jak jsou v současnosti významově zatíženy představy o růstu administrativního státu, zejména uvažujeme-li v rámci manažerského myšlení. V příručkách o manažerském řízení nalézáme příznačná tvrzení o tom, jak byrokratické řízení vycházející z rakousko-uherské tradice bylo jakýmsi kompromisem mezi feudálním osvícenstvím a „jednoduchou dravostí“, která v evropském prostoru nacházela tradičně méně uplatnění.³ Pražák ale kladl důraz na princip autonomie nikoli pro pomyslné vyvážení osvícenského a liberálního přístupu, ale protože předvídal, že trend rozšiřování administrativních agend bude nadále nezadržitelně pokračovat.

V této souvislosti vyvstává problém odpovědnosti veřejné správy. Vzniká otázka, o jakých základních povinnostech je patřičné uvažovat ve vztahu k veřejné správě.

Veřejná správa se v moderní době stala vykonavatelem velkého množství právních pravidel. Korpus předpisů zavazujících veřejnou správu bývá více méně mechanicky označován jako správní právo, aniž by bylo příliš bráno v potaz, co je vlastně předmětem úpravy a jaké je použito instrumentarium.⁴ Již v 19. století byl u nás hojně pěstován obor dobově zvaný Verwaltungsgesetzkunde. Šlo o znalost správních předpisů v jejich doslovné podobě, nikoli o výklad institutů správního práva či dokonce o kritiku zákonodárství. Verwaltungsgesetzkunde má ovšem tuhý kořínek a doslovná znalost správních předpisů bývá zaměňována za znalost správního práva někdy i v současnosti. Je si však třeba uvědomit, že úsilí nauky o správních předpisech se věnovalo především projasnění a systematizaci předpisů v dobách, kdy se nekonaly legislativní smrště.

Rozkvět Verwaltungsgesetzkunde ovšem spadal do doby, kdy existoval monopol úřadů na tvorbu, výklad i použití správních předpisů. Soudy do těchto otázek zasahovaly jen v omezené míře. Úřady byly spíše výjimečně povinny vyrovnávat se stále s novými korekcemi interpretačních a aplikačních paradigmat. Aktivizace správního a ústavního soudnictví a navíc i expanze veřejné správy do mezinárodního a globálního prostoru přináší sice mnoho nové práce právníkům a v lepším případě i uvážlivější rozhodování úřadů, může však také destruovat očekávání, že právní regulace je srozumitelná, konzistentní, či předvídatelná.

Pokud regulační náročnost převyšuje správní kapacitu, je ohrožena jak legalita, tak odpovědnost veřejné správy.⁵ Pomůže nám při promýšlení souvisejících konsekvencí koncept základních povinností?

Profesorka Tóthová ve svém příspěvku věnovaném výroční konferenci časopisu Správní právo⁶ předslala úvahám o odpovědnostním systému veřejné správy obsažený odkaz na dokument navržený v roce 1997 organizací InterAction Council. Dokument je znám pod anglickým názvem Universal Declaration of Human Responsibilities (dokument byl předkladateli návrhu přeložen i do 39 dalších jazyků a v češtině se jmenuje Všeobecná deklarace lidských povinností). V česko-slovenském písemnictví týkajícím se veřejné správy není tak úplně obvyklé vycházet z dokumentů tohoto typu, ale autorce se v tomto případě podařilo výjimečně dobře doložit tezi o tom, že česká i slovenská administrativistika by měla věnovat větší pozornost systémovým souvislostem odpovědnosti.

Zastavme se tedy na chvíli u dotyčné Všeobecné deklarace lidských povinností. Je známé, že šlo o jeden z produktů iniciativ zdůrazňujících, mimo jiné i na poli lidských práv, problém odpovědnosti.⁷ Nevládní organizace InterAction Council sdružuje od roku 1983 některé bývalé hlavy států a šéfy vlád. Pro zajímavost lze uvést, že v Praze se naposledy konalo její plenární zasedání ještě za federálních dob v roce 1991 a že jejím českým členem, byť neaktivním, je v současnosti Václav Klaus. O vypracování alternativních „chart odpovědností“ se v 90. letech pokoušely z nevládních organizací například ještě International Council of Human Duties, Council of the Parliament of the World's Religions, Commission on Global Governance, či Alliance for a Responsible, Plural and United World. Pozdější návrhy, kterých je také několik, už nepřinesly mnoho nového. Ve sféře mezinárodních vládních organizací pak na tomto poli na přelomu milénia vzbudily pozornost projekty UNESCO (Valencijská deklarace z roku 1998) či UN Human Rights Commission (Declaration on Human Social Responsibilities).⁸

Všeobecná deklarace lidských povinností byla jako i některé jiné charty tohoto druhu inspirována Všeobecnou deklarací lidských práv. Závěrečný článek deklarace povinností připomínal kontinuitu, když uváděl, že nic v této deklaraci nesmí být vykládáno způsobem, který by dával jakémukoli státu, skupině či člověku právo provádět jakoukoli činnost nebo akt zaměřené na zánik kterékoli z povinností, práv a svobod uvedených ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948. I když Všeobecná deklarace lidských práv pojednává rovněž o povinnostech, není její význam spojován s „věkem povinností“, nýbrž s „věkem práv“. Avšak tato relativizace musela

³ Srov. ŠTĚDROŇ, B. *Manažerské řízení a informační technologie*. Praha: Grada Publishing a.s., 2007, s. 22.

⁴ Srov. POMAHAČ, R. (ed). *Veřejné právo a právo soukromé (správní a trestní aspekty)*. Praha: Univerzita Karlova, 2017, s. 231.

⁵ Srov. PÍTROVÁ, L. (ed). *Rule of Law and Mechanisms of its Protection – Czech Perspective*. Passau-Berlin-Prague: RW&W, 2015, s. 339-340.

⁶ TÓTHOVÁ, K. *Vyvodzovat' zodpovednost' aj za nevyvodenie zodpovednosti vo verejnej správe?* Správní právo, Roč. 51, 1-2/2018, s. 24-32, ISSN 0139-6005.

⁷ V angličtině se tyto iniciativy obvykle označují Human Responsibility Movement a přehledně je popisuje např. MCGREGOR, S. L. T., *Human Responsibility Movement Initiatives: A Comparative Analysis*, Factis Pax: Journal of Peace Education and Social Justice, Vol. 7, 1/2013, s. 1-26.

⁸ Podrobnější přehled poskytuje práce BOOT, E. R. *Human Duties and the Limits of Human Rights Discourse*. Basel: Springer, 2017.

vzbudit pozornost a není divu, že i nepochopení. I když byl učiněn pokus jednat o deklaraci povinností na půdě OSN, vše dopadlo tak, že v roce 1999 přijalo Valné shromáždění OSN Rezoluci ARES/53/144 (1999), která se byla doprovázena „jen“ deklarací o právech a povinnostech jednotlivců, skupin a společenských orgánů při podpoře a ochraně všeobecně uznávaných lidských práv a základních svobod.

A proč se tím vším musí zabývat také administrativisté? Například proto, že některá vyhlášení Všeobecné deklarace lidských povinností jsou zobecněním toho, k čemu mají při svém rozhodování dospět úřady i správní soudy. Čteme zde mimo jiné:

- Žádný jednatel, skupina, organizace, stát, armáda či policie nestojí nad pojmy dobra a zla.
- Ekonomická a politická moc nesmí být používána jako nástroj pro ovládnutí lidí, ale musí sloužit ekonomické spravedlnosti a společenskému řádu.
- Všeobecné etické normy se vztahují rovněž na politiky, státní úředníky, úspěšné podnikatele, vědce, spisovatele či umělce a také na lékaře, právníky a další pracovníky, kteří mají vůči svým klientům zvláštní povinnosti.
- Nikdo, ani ti nejmocnější, by neměli lhát. Je však třeba respektovat právo na soukromí a důvěrnost osobních a odborných informací. Nikdo není povinen sdělovat každému vždy celou pravdu.
- Svoboda médií s sebou nese výjimečnou odpovědnost za přesné a pravdivé zpravodajství. Přestože je nutné zaručit náboženskou svobodu, mají náboženská představitel zvláštní povinnost vyvarovat se projevů předsudků a diskriminace vůči lidem jiných vyznání.

Akcentuje-li Všeobecná deklarace lidských práv, že každý má povinnosti vůči společnosti, v níž jediné může volně a plně rozvinout svou osobnost, zdůrazňuje tím etiku odpovědnosti. Říká-li pak Všeobecná deklarace lidských povinností, že žádný stát nestojí nad pojmy dobra a zla, definuje tím vlastně i veřejnou správu, tedy obstarávání záležitostí státu, které má etický rozměr.

Správní právo se ve „věku práv“ pochopitelně nemohlo vyhnout snahám zvýraznit individuální rozměry právních vztahů, což poněkud zkreslilo význam zjištění, že nad pojmy dobra a zla nestojí jednotlivci stejně tak jako státy, armády či policie a že to, co je dobrem či zlem pro jedny, je i dobrem či zlem pro druhé.

S úvahami o „věku práv“ je často spojován italský právní filozof Norberto Bobbio (1909 - 2004), jehož poněkud skeptický intelektuální odkaz se promítl konkrétně i do snah spojovaných s „chartami povinností“.⁹ Právní filozofie ví již velmi dlouho, že pomocí operací se základními právy nemůžeme nalézt univerzální kritérium veškerého počínání. Bobbio připomínal již v 60. a 70. letech minulého století, že neopozitivistický přístup k právu nese s sebou požadavek vystřízlivění, což lze vyjádřit i tak, že žádná práva nejsou základní svou vlastní povahou. V 80. a 90. letech, kdy se již často střetáváme s úvahami o fungování práva v globální společnosti, vynikne i postřeh, že ani základní povinnosti nemají dosti pevnou oporu ve své povaze.

Práva korelují s povinnostmi a pro správní právo je charakteristické, že pravomoc je výrazem označujícím soubor povinností vykonavatelů veřejné správy. Porušení těchto povinností je protiprávním chováním. Zde neplatí, že lze za určitých podmínek ujednat povinnosti odchylně od zákona. Ve správním právu se neuplatní ani konstrukce určující jednotlivé důvody, pro něž je obecně zakázáno určité chování subjektů veřejné správy, protože protiprávní chování je nezákonné. Korelátorem pravomoci je odpovědnost. Za takto určeným souvztažným pojmem ale patrně netřeba hledat to, co je v povaze veřejné správy.

Nabízí se proto přístup ke správnímu právu jako k souboru norem atributivních, tedy norem připisujících subjektům práv a povinností „vyhrazené příležitosti“ a „chráněné možnosti“. Norberto Bobbio to ilustroval příkladem Italům blízkým, totiž povinností zúčastnit se losování na začátku fotbalového zápasu a právem družstva, které prohraje los, vykopnout balón ze středové značky, čímž utkání začíná.¹⁰ Fotbal patří mezi přímočaré sporty, u kterých se zdá být na první pohled jasné, kdo útočí, kdo brání a kdo dal gól. Pravidla týkající se výkopu k zahájení utkání se týkají hry jako takové a v tomto smyslu nemohou být ničím jiným než atributivní normou, která umožňuje zápas.

I mezi fotbalovými pravidly se však objevují i taková, která jako by směřovala k neviditelné povaze hry. Přesně to postřehl Konrad Liessmann zamýšlející se nad situací, kdy útočník skončí v ofsajdu ne proto, že by vyběhl moc brzy, nýbrž proto, že obránci na znamení udělali v rozhodujícím okamžiku krok vpřed. Sklapnutá past ofsajdu je v této situaci triumfem perfektní úskočnosti. Vítězí tedy zlo, byť přitažlivým způsobem, protože literu zákona používá proti jeho duchu. Liessmann příznačně podotýká, že není jasné, zda lze vymáhat dobrou vůli tam, kde jde o vítězství.¹¹

⁹ Bobbiova přednáška *Věk práv*, přednesená v roce 1987 v Madridu, podle níž byl nazván i sborník autorových esejů - publikovaný poprvé v Itálii v roce 1990 s titulem *L'età dei diritti* (Torino: Einaudi, 1990) a poté v řadě dalších i cizojazyčných vydání - obsahuje často citovanou pasáž o tom, že právo přestalo chránit společenskou skupinu ve jménu ochrany práv jednotlivců, čímž se také obrátil vztah mezi právem a povinností.

¹⁰ BOBBIO, N. *Contributi ad un dizionario giuridico*. Torino: Giappichelli, 1994, s. 198-201.

¹¹ LIESSMANN, K. P. *Kulatý nesmysl*. In: Univerzum věcí. Praha: Academia, 2012, s. 93-94.

Správní právo je zatíženo atributivními normami, o nichž jsou vyslovovány pochybnosti. Není totiž zřejmé, zda pravidla přispívají veřejné správě. Nejde o to, že by pravidla vybočovala z věcného rámce zajišťování zahraniční spolupráce, bezpečnosti, sociálního rozvoje, národohospodářské regulace či fiskální stability. Problém spočívá v tom, že existuje pluralita „vítězných“ taktik a nejistota o mezích toho, co ještě patří k neviditelné povaze „hry“ a co je „za hranou“. V tomto ohledu se ukazuje, že zneužití práva a zneužití diskreční pravomoci mají mnoho společného.¹² Lze argumentovat, že zneužití odráží stav legislativní a rozhodovací praxe a že je jen ztrátou času pátrat v této souvislosti po povaze veřejné správy. Koneckonců podobně lze tvrdit, že hra na ofsajdy je tím, co k fotbalu neodmyslitelně patří, a že schopní hráči a rozhodčí si s tím dobře vědí rady.

Doktrína správního práva však stále dosti silně preferuje pojetí obecného správního práva jako souboru pravidel a principů ovládajících veřejnou správu. Určení jednotlivých pravidel a vytvoření odpovídajícího pojmového aparátu bylo v mnoha zemích podmínkou emancipace administrativistiky jako právní nauky. Přitom správní právo jako vnitřní nástroj správní činnosti bylo vytvářeno zejména s ohledem na to, aby mohl výkon veřejné správy fungovat co nejefektivněji, aniž by to bylo v rozporu s legalitou. Jde o pragmatickou tradici, která nebývá spojována s perfektností normotvorby, ale spíše s flexibilitou a přiměřeností rozhodovací praxe.

2 VEŘEJNÁ SPRÁVA PRO SMÍCH I PRO PLÁČ

Na počátku 90. let minulého století navrhl Ch. Hood hodnotový referenční rámec pro veřejnou správu, který je stále jedním z nejcitovanějších konceptů ve správněvědní literatuře, protože se stal velmi užitečným jak pro využití z hlediska rozvoje intergovernmentální teorie, tak pro kritickou analýzu přínosu manažerismu ve veřejné správě.¹³

Ch. Hood rozlišuje tři typy hodnot. Za prvé jsou to hodnoty zajišťující stabilitu, které jsou nezbytné k tomu, aby obtížné, drahé, vždy neefektivní apod. činnosti spadající pod materiální funkci státu mohly být vůbec uskutečňovány – příkladem může být ochrana života a zdraví nebo účinný výkon spravedlnosti, což jsou statky v nestabilních státech téměř nedosažitelné. Za druhé jsou to hodnoty, díky nimž se prosazuje věrnost zásadám čestného jednání a dodržování ujednaných či uznávaných pravidel. Při poněkud skeptickém uvažování lze v této souvislosti dodat, že veřejně-správní činnost se bohužel už tolikrát diskreditovala, že jí nezbyvá než být procedurálně slušná. Otevírá se tak složitý problém legitimacy veřejné politiky a správy, ale i praktická zkušenost, že v politice se donekonečna střetávají ti, kteří nikdy definitivně nevítezí. Nelze však za třetí přehlédnout ani ekonomičnost, a tedy hodnoty, v nichž se zrcadlí výkonnost. Veřejná správa byla pod vlivem této hodnotové orientace redefinována na producenta služeb a otevřel se velký prostor k úvahám o její konkurenceschopnosti ve vztahu k jiným poskytovatelům služeb. Důraz kladený na tento třetí typ hodnot se dostal do popředí na Západě zejména v průběhu druhé poloviny 20. století a vyvolal velkou vlnu kritické odezvy, na kterou Hoodův příspěvek reagoval.

Hood původně nadepsal svůj koncept s otazníkem: *A Public Management for All Seasons?* V textu najdeme otázku, co vlastně jsou ty císařovy nové šaty, o nichž se mluví jako o nové veřejné správě. Jsou to snad univerzální šaty pro každé počasí? Nadpis Hoodova textu parafrázuje obrat „a man for all seasons“. Tento výraz byl původně poklonou, jejímž adresátem byl v roce 1520 pozdější patron politiků a právníků Tomáš More. Robert Whittington v dedikaci napsal, že More vždy ví, kdy mu čas dovolí oddávat se nádhernému veselí a kdy nastává doba, v níž si musí zachovat ponurou vážnost. Zkrátka člověk, který rozezná správné období. Bez ohledu na to, že Whittington neodhadl dobře ani povahu, ani osud slavného humanisty, vzniklo úsloví, které lze použít i v našem kontextu. Je dobré vědět, kdy se lze nad veřejnou správou smát a kdy je potřeba nad ní plakat. Hood proto definuje standardy úspěchu i neúspěchu veřejné správy. Podstatné přitom je, že tyto standardy platí zvláště pro každý ze tří hodnotových typů. Neuvědomíme-li si to, vzniká nedorozumění.

Veřejná správa je spojena s lidskou civilizací, a tak je možné prohledávat i velmi staré prameny a ověřovat si dynamiku změn v dlouhém historickém vývoji. Lze plně souhlasit se závěry P. Charváta o tom, že již prvotní státní centra nabízela komunitě výhody, a pokud tak nečinila, zanikala. Prvotní státní organizace tedy nebyla čistým organizovaným násilím, vůdčí jedinci a skupiny se nemohli spoléhat jen na hrubou sílu, kterou by obyvatelstvo donutili k poslušnosti a podřízenosti.¹⁴ Prvotní státy se vymezovaly vůči svému okolí a realizovaly tak v elementární podobě správu zahraničních věcí. Tato funkce se prolínala s úkolem zajistit bezpečnost. Příznačným dokladem toho jsou například zjištění, že sumerské komunity neopevňovaly svá sídla, dokud nebyly v přímém kontaktu se svými sousedy. Prvotní státy přetvořily kulturní praxi a duchovní osoby přebíraly odpovědnost i za zdar obživných či „investičních“ aktivit. Vznikla fiskální správa, která se často stala základem vytvoření dříve neznámé úřednické

¹² Srov. POMAHAČ, R. – HANDRLICA, J. *Abuse of Law and Abuse of Discretion – from the perspective of Czech administrative law*. In POTACS, M. – TICHÝ, L. (eds). *Abuse of Law*. Prague: Centre for Comparative Law of the Faculty of Law – Charles University, 2017, s. 237-245.

¹³ HOOD, CH. *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*, Vol. 69, Spring 1991 s. 3-19, ISSN 1467-9299.

¹⁴ CHARVÁT, P. *Zrození státu*. Praha: Univerzita Karlova, 2011, s. 286 - 287.

profese. Úřady také přebíraly odpovědnost za zásobování obyvatelstva, jakož i aktivity, které bychom dnes nazývali sociální charitou.

To vše prokazuje, že už v prvotním státním organismu existovala veřejná správa ve smyslu definice, kterou používáme doposud. Nabízí se přitom příležitost uvažovat o tom, že i v komunitách, v nichž silně převažovala pověrčivost, vnášela od počátku správa státních záležitostí (zahraničních, bezpečnostních, fiskálních, hospodářských, duchovních i sociálních) mezi lidi návyk žít v politické pospolitosti, což ovšem nemuselo vždy znamenat snahu najít shodu k vzájemnému soužití. Čas však běžel pomalu. Trvalo dlouhá staletí, ba tisíciletí než se stala nezvratnou potřeba správní činnosti diferencovat a vytvářet hospodářská a správní centra mimo rodovou či klanovou ekumenu.

Ohlížíme-li se daleko zpět do minulosti, hovoříme obvykle o archaickém světě civilizace, v němž se vyvíjel jak řád despotický, tak řád občanský. Již z 3. tisíciletí př. n. l. máme doloženo fungování několika pozoruhodných byrokratických struktur a známe příklady velmocenské, dobytčnické a rozpínací aktivity některých států, což bylo obvykle spojeno s posilováním vojenské a fiskální složky státu. Již v této době byl tedy položen základ k tomu, aby vývoj mezistátních vztahů mohl být popisován jako imperiální cyklus. A neměli bychom zapomínat, jak prastaré je i uvažování o dobré správě.

Historická paměť se pohybuje v časoprostoru snadno, takže nečiní problém připomenout brněnskou konferenci v roce 2006, kterou svolal tehdejší český ombudsman Otakar Motejl a uvedl ji mimo jiné těmito slovy: „Moudrý zákonodárce nás v zákoně o veřejném ochránci práv postavil před problém, abychom zkoumali činnost orgánů státní správy nejen z hlediska principu legality a poctivosti, ale výslovně nám uložil, abychom interpretovali a vážili, do jaké míry jednání orgánů, vůči kterým může ochránce uplatňovat svoji působnost, ale i chování jejich jednotlivých úředníků, odpovídá principům dobré správy. Zákonodárce se dále neobtěžoval tím, že by tyto principy nějakým způsobem definoval, a uložil této svého času zcela nové a snad i mladicky nerozvážné instituci, aby si s tímto termínem poradila sama. Nám tato myšlenka sledování principů dobré správy dala v počátcích křídla.“¹⁵

Otakaru Motejlovi se podařilo implicitně vyjádřit jeden z věcných problémů veřejné správy, takže nebylo divu, že se diskuse mohla věnovat i archaickému prototypu dobré správy z 3. tisíciletí př. n. l. Stanislav Balík tak mohl rozebrat celé tzv. Motejlovo desatero dobré správy (Dodržování právního řádu, Nestrannost, Včasnost, Předvídatelnost, Přesvědčivost, Přiměřenost, Součinnost, Odpovědnost, Otevřenost, Vstřícnost) z pohledu Ptahotepa, staroegyptského prvního ministra předposledního panovníka 5. dynastie Džedkarea Isesiho. Ptahotepovo dílo bylo minimálně po dobu půl tisíciletí významnou učebnicí, pragmatikou a pomůckou staroegyptských úředníků. V Ptahotepově spisu se nehovoří o včasnosti a otevřenosti, což lze odůvodnit dobovými souvislostmi. Zbývajících osm pilířů dobré správy je v tomto spise vysvětleno velice výmluvně a přesvědčivě. Text vznikl v první polovině 24. století před n. l. a Stanislav Balík píše, že se asi nedá určit, kdy přesně upadla v dávné minulosti Ptahotepova naučení v zapomenutí.¹⁶ Dodejme, že to v zásadě nevádí. S obdobnými principy dobré správy se setkáme i jinde a jindy v archaickém období správy a je jisté, že jde jen o zlomek toho, co bylo na toto téma zaznamenáno.

Konec archaického světa států a říší bývá spojován až s koncem starověku, což je ovšem hranice nejistá a obvykle také i jinak konvenčně datovaná v různých civilizačních okruzích. V Evropě, vyznačující se vazbami na antickou středomořskou civilizaci, pozorujeme ve 12. a 13. století růst sebevědomí a pýchy na to, čeho je právě, dosahováno. Na mapě Evropy výrazně ubylo bílých míst, populace přesáhla i podle těch nejskromnějších odhadů zhruba 70 milionů obyvatel, což je číslo srovnatelné s počtem obyvatel antického římského imperia v době jeho největšího rozkvětu ve 2. st. n. l. Evropská mentalita po zhruba tisíciletém vývoji, který nebyl růstem civilizace, v mnoha svých projevech začala odmítat bezčasí a neměnnost, tedy to co bylo typické pro dlouhé období úpadku či stagnace. Objevuje se slovo „moderní“ ve smyslu „současný“ a není mu přikládán pejorativní význam. O moderní veřejné správě se však v tomto období ještě nepíše. Později v 15. a 16. století přicházejí mnozí humanisticky orientovaní myslitelé s ideou, že mezi antickou a moderní současností leží již překonané období středověku. V administrativistice a jurisprudenci se ještě o století či dvě později začíná pojem středověká správa spojovat s pojmem správa feudální. Korunu tomu nasadil F. W. Maitland, když na počátku 20. století napsal, že správná odpověď na otázku, co byl feudální systém, zní: bylo to první pojednání o srovnávacím právu.¹⁷

Zvláštností evropského vývoje bylo, že zde v novověku fungovala jak správa feudální, zatížená dědictvím nejen středověku, ale patrně i pozdní antiky, tak správa moderní. Novověk a modernitu přitom dodnes chápeme ve shodě názory učenců 15. a 16. století. Feudální vládnutí se opíralo o systém osobních a majetkových vztahů. V pozdní antice došlo k příznačným jevům patrocinia a autopragie, které přechod od archaické k feudální správě v mnohém předurčily. Termín autopragia označuje speciální druh privatizace veřejné správy, jehož základem se stala představa, podle níž pozemkoví vlastníci mají vybírat od na půdě pevně usazených rolníků - kolónů - nejen

¹⁵ *Principy dobré správy*, s. 7-8, https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Principy_d_spravy_konference.pdf [cit. 14.2.2018].

¹⁶ *Tamtéž*, s. 21–26.

¹⁷ MAITLAND, F. W.: *Constitutional History of England*, Cambridge: University Press, 1908, s.142.

nájemné, ale i veřejné daně. Ve 4. a 5. století nalezlo nejenom mnoho rolníků, ale i velký počet nemajetných obyvatel měst, jejichž význam rychle upadal, u velkostatkářů patrociniem, tedy ochranu nejenom proti cizím a domácím loupežníkům, ale též proti státním úřadům. Ve správněprávním předpisu pak například čteme, že vláda již nemůže zajistit bezpečí, takže může každá osoba sama a všemi prostředky bránit svůj majetek proti zvlí vojáků i soukromníků (Cod. Theod. 9, 14, 2).

Moderní stát evropského novověku vznikl s myšlenkou obnovit centrální správu a vytvořit silný národní stát. Panovník byl v myslích mnoha humanistů oživeným právem (*lex animata in terris*), i když jeho konkrétní role mohla být jiná, neboť by třeba respektovat vyšší účel tvorby jednotného národního práva, což je výsostný proces zdokonalování státu a projev návratu k principům, na nichž je každý stát založen. Pověst a zázemí slavných právnických škol v Bologni, Bourges či v Heidelbergu se začala spojovat se státní službou. V německém prostředí to připomíná termín *Aktenversendung*, jímž byla charakterizována skutečná podstata činnosti zeměpanských kancelářů i zemských soudů kompletujících balíky spisů a rozesílajících je k posouzení učeným právníkům, bez jejichž stanoviska nebylo možné o ničem rozhodnout. Klasické vyjádření moderní teorie suverenity bylo v 16. století dílem rozhodných přívrženců sjednocení národního práva a skeptiků, kteří pochopili stát jako relativně nejmenší zlo, a to za podmínky, že lze ztotožnit stav věcí veřejných s právním stavem. Jestliže je možné depersonifikovat představu státu a odhlédnout od panovnických zájmů, není obtížné ani oddělit *imperium* od *dominia*. Moc nelze vlastnit, zrovna tak jako úřady mohou být jen tím, co stát jednotlivcům propůjčuje.

Paralelu feudálních a moderních systémů správy věcí veřejných skvěle charakterizoval Voltaire v Eseji o mravech, když napsal, že feudální systém je starobylá forma vládnutí udržující se ve třech čtvrtinách naší polokoule v zemích s velice rozdílným státním zřízením. Tento postřeh odráží mimo jiné skutečnost, že etatistické myšlení vedlo k přebudování správního aparátu tak, aby byl podřízen jednotné moci. Realizace těchto představ narazila na meze absolutismu, byť šlo v řadě případů o osvícenský absolutismus. Absolutistická forma vládnutí měla být korigována konstitucionalismem, ideou dobré vlády a právního státu.

Ideou dobré vlády a právního státu v modernitě 21. století se před pěti lety zabývala v správněprávní reflexi kniha pražských administrativistů *Veřejná práva za rozcestí*. Několik myšlenek evokujících tuto práci přispívá i k vyznění závěru tohoto příspěvku.¹⁸

Příklon ke koncepci všemocného a skvěle informovaného státu se velmi silně vryl do představ o veřejné správě. Je pozoruhodné, že se tradiční koncepce modernity, která často požaduje od veřejné správy věci obtížně uskutečnitelné, ba prakticky nemožné, ve správním právu uchytila tak dobře, že tu a tam přežívá i vlastní kognitivní smrt. Znalost normativního obsahu pravidel přestává být přístupná tomu, kdo nerozumí věcnému obsahu pravidel. Diferenciace mezi kognitivním a normativním obsahem správního práva se plně projevila až s koncem 20. století. To souvisí s otázkou komplexnosti a složitosti veřejné správy i s tím, že rozhodnutí, vedoucí k implementaci přijatých pravidel, jsou přijímána jinde než na úrovni států a bez účasti právníků spjatých se státní správou. Státy se ocitly v područí expertů, z nichž někteří jsou horší, jiní lepší, každý se však dívá na posuzovaný problém jen svými očima. Podstatné přitom je, že nelze právem samotným zajistit přístup k dobře zpracovaným informacím, o něž se opírá velké množství právních úprav. Nedaří se to, přestože žijeme v informační společnosti. Informací je příliš mnoho. Zpracování a interpretace informací se stalo obtížně řešitelným problémem.

Dobrou oporou přestalo být i přesvědčení, že hmotný blahobyt je ve veřejném zájmu. Světu veřejné správy se učíme porozumět prostřednictvím postmaterialistických konceptů. Společnost, které se daří dobře, si také lépe utahuje opasky, ovšem jenom do doby, kdy se jí začne dařit relativně špatně. Navíc veřejná správa stejně tak jako finanční industrie zůstávají oproštěny od hmotné produkce. Postmaterialismu je pak vcelku pochopitelně vlastní důraz kladený na podvojně hodnoty, konflikt, nejistotu, neuzavřenost, ba nevyslovitelnost.

Roland Benedikter hovoří ve své vizi vládnutí a veřejné politiky o třech koncích.¹⁹ Prvním z nich je konec neoliberalismu, který začal být v hospodářské politice blokován finanční opatřeními a v některých společenstvích postmaterialistickou hodnotovou orientací. Za druhé erodoval řád opírající se v mezinárodních vztazích o velmocenskou politiku, což mělo vliv i na rozvolnění vztahů států a na posílení role nevládních, zvláště globálních organizací. Zároveň tak byl uvolněn politický prostor pro střet protikladných modernit, zejména pokud jde o akcent na individuální nebo naopak kolektivní vizi štěstí. V rámci tohoto prostoru nabývá na síle informační otevřenost. Ve sféře kultury jsme svědky třetího konce, který může být nazván soumrakem postmodernismu. Radikální nominalismus a metodologie dekonstrukce zasáhly v druhé polovině minulého století sociální a humanitní vědy, stejně tak jako umělecké obory. Kritika krize však začala nabírat nový dech díky realistickému přístupu a potřebě brát určité jevy více vážně.

Po epoše archaické, feudální a moderní správy vzniká silná potřeba vymezit faktory změn, které vedou k přesvědčení, že veřejná správa se opět ocitla za rozcestím podobně jako již několikrát v minulosti. Omezíme-li se jen na vývoj evropské civilizace, patří dodnes k intenzivně studovaným dlouhé období mezi vzkvétající římskou

¹⁸ Srov. POMAHAČ, R. a kol. *Veřejná správa za rozcestím*. Praha: Univerzita Karlova, 2013 s. 27 – 28.

¹⁹ BENEDIKTER, R. *Understanding Contemporary Change. What is the "Global Systemic Shift" of our days - and how does it work?* Transcience, 2013, Vol. 4, Issue 1, s. 28 - 29, ISSN 2191-1150.

říší prvních dvou století našeho století a úpadkem v následujících „temných stoletích“, který určitě nebyl zapříčiněn jen vnějšími – migračními – jevy. Rovněž na vrcholu středověku dochází k dlouhodobé stagnaci, která vyústila v paralelní fungování feudálního a etatistického zřízení, v němž v posledních dvou stoletích převážil způsob správy věcí veřejných podřízený ideálu právního státu.

Znepokojující jevy soudobé modernity jsou spojeny s erozí některých stavebních kamenů, z nichž byly moderní právní stát a veřejná správa v jeho rámci vystavěny v evropském novověku. V čem tedy opotřebení veřejné správy a správního práva spočívá?

V civilizačním kódu, který je patrný již z nejstarších pramenů poznání, je obsažen sklon komunity řídit se obecně uznávanými normami chování. Již pro archaickou veřejnou správu bylo podstatné, aby správní a soudní instituce dokázaly snižovat míru chaosu nutně doprovázející nárůst složitosti správy státních záležitostí. Moderní stát oddělil správu od soudnictví, ale nedokázal zabránit tomu, aby rostla složitost, která přinejmenším od druhé poloviny minulého století fragmentarizovala právní úpravu a způsobila nekonzistentnost správního práva. Správnímu právu málokdo rozumí v celku, a protože dáběl se skrývá v detailech, narůstá míra složitosti spolu s růstem komplexity veřejné správy. Správní právo se začalo dělit na to, které aplikují úřady na straně jedné a které dotvářejí soudy na straně druhé. A nejenom to. Úřední agendy se specializují, takže komplexita účinně rozkládá způsoby aplikace v jednotlivých segmentech veřejné správy. Soudní přezkum se pak stává málo předvídatelným.

Privatizace, čili deetatizace úkolů a metod veřejné správy je známým a v určitém smyslu i nevyhnutelným momentem archaické, feudální i moderní veřejné správy. V současnosti je míra deetatizace mimořádně vysoká, v některých mimoevropských regionech (např. velká část Předního východu a korupční enklávy v severní i subsaharské Africe) dosáhla mezní úrovně. Veřejná správa tam ztratila prakticky veškeré atributy funkčnosti. Vzniká tedy otázka, nakolik jsou tyto odstrašující příklady návratu k zcela primitivnímu stavu správy věcí veřejných výjimečné a nepřenositelné.

Veřejná správa podlela téměř všude diktátu politického marketingu, což je soubor prostředků pro transakce, které mají mít hodnotu pro všechny - pro zákazníky, klienty, partnery a společnost jako celek. Hodnota pro všechny je ovšem fikcí a politický marketing tak většinou podporuje produkty, které chce polovina populace, zatím co druhá polovina je nechce. Veřejná správa se tak trvale ocitá v patu.

Nikdy v dřívějším vývoji civilizace nebyl patrný efekt globalizace tak silně jako v současnosti. Celý svět je se stal dostupným s využitím informačních a komunikačních technologií. Globalizace má vnitřní i vnější rozměr: komunity a národní státy se přizpůsobují globálnímu prostředí a posiluje se vliv nadnárodních a globálních hráčů. Veřejná správa ztrácí omezení, která byla určující pro vývoj v 19. a 20. století.²⁰

Přeregulovanost, nepředvídatelnost řešení sporů, deetatizace veřejné správy, realita politického marketingu i globalizace činí veřejnou správu založenou v moderních státech na idejích právního státu a subsidiarity, podle níž se rozhodování a zodpovědnost ve veřejných záležitostech má odehrávat na optimálních úrovních místních komunit a národních států, velmi zranitelnou. Pod vlivem privatizace, politického marketingu a globalizace ztrácí moderní národní stát suverenitu ve všech oblastech správy věcí veřejných. Veřejnost se v informační společnosti odděluje od státu. Koexistence inkluzivních komunit a informačně a komunikačně otevřené globální veřejnosti vytváří rámec nové, zatím naštěstí ještě zčásti imaginární veřejné správy.

Použitá literatura:

- BOOT, E. R. *Human Duties and the Limits of Human Rights Discourse*. Basel: Springer. 2017. 183 s. ISBN 978-3-319-66956-4.
- HANDRLICA, J. (ed). *Veřejné právo a právo soukromé*. Praha: Univerzita Karlova. 2014. 248 s. ISBN 978-80-87975-10-7.
- CHARVÁT, P. *Zrození státu*. Praha: Univerzita Karlova. 2011. 334 s. ISBN 978-80-246-1682-7.
- PÍTROVÁ, L. (ed). *Rule of Law and Mechanisms of its Protection – Czech Perspective*. Passau – Berlin - Prague: RW&W. 2015. 380 s. ISBN 978-3-9816855-4-1.
- POMAHAČ, R. a kol. *Veřejná správa za rozcestím*. Praha: Univerzita Karlova. 2013. 184 s. ISBN 978-80-87146-92-7.
- POMAHAČ, R. – PÍTROVÁ, L. *Správní právo I*. Praha: Univerzita Karlova. 2016. 116 s. ISBN 978-80-87975-53-4.
- POMAHAČ, R. – HANDRLICA, J. *Administrative Law without Limits*. Passau – Berlin - Prague: RW&W. 2016. 160 s. ISBN 978-3-946915-00-3.
- POMAHAČ, R. (ed). *Veřejné právo a právo soukromé (správní a trestní aspekty)*. Praha: Univerzita Karlova, 2017, 248 s. ISBN 978-80-87975-64-0.
- ŠTĚDRONĚ, B. *Manažerské řízení a informační technologie*. Praha: Grada Publishing a.s. 2007. 156 s. ISBN 978-80-24720-52-4.

²⁰ Srov. POMAHAČ, R. – HANDRLICA, J. *Administrative Law without Limits*. Passau – Berlin - Prague: RW&W, 2016, s. 60 an.

Kontaktní údaje:

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze
Nám. Curieových 7
11640 Praha 1
Česká republika
pomahac@prf.cuni.cz

VEŘEJNÁ SPRÁVA V KONTEXTU ZÁSADY SLUŽBY VEŘEJNOSTI

Olga Pouperová
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Anotace: Autorka se zabývá zásadou služby veřejnosti zakotvenou ve správním řádu. Vysvětluje obsah zásady a její vztah k ostatním základním zásadám činnosti správních orgánů. Připomíná také zásady dle jiných zákonů, které zásadu veřejné služby připomínají, a vysvětluje, v čem spočívá rozdíl v uplatnění těchto obsahově obdobných zásad. Na vybraných příkladech soudních rozhodnutí ukazuje, v jakém smyslu a kontextu je zásada služby veřejnosti vykládána správními soudy.

Klíčová slova: veřejná správa, základní zásady činnosti správních orgánů, služba veřejnosti

Annotation: The author deals with the principle of public service according to the Code of Administrative Procedure. She explains the content of the principle and its relationship to other fundamental principles of activities of administrative bodies. She also mentions principles enshrined in other laws that recall the principle of public service, and explains the difference in the application of these content-like principles. On selected examples of judicial case-law she presents in what sense and context the principle of public service is interpreted by administrative courts.

Key words: public administration, fundamental principles of activities of administrative bodies, public service

ÚVOD

Činnost veřejné správy bývá tradičně charakterizována jako činnost nařizovací.¹ Nejstarší ucelená obecná úprava správního řízení, pocházející z absolutistické monarchie, obsažená v ministerské instrukci vydané nařízením ministerstva vnitra a spravedlnosti pro čistě politické a smíšené okresní a stoliční úřady², odpovídá době svého vzniku a přesvědčení, že politická správa je výkonem impéria.³ Toto nazírání na veřejnou správu se ale pozvolna měnilo.

V současné době je již trendem stále více činností a úkolů veřejné správy chápat jako *službu veřejnosti* a adresáty veřejné správy chápat jako *klienty*. Úředník má být důvěrníkem a pomocníkem občanů. V tomto ohledu se tedy veřejná správa přibližuje poskytování služeb ve sféře soukromoprávní. Rozšiřuje se rovněž škála nevrchnostenských nástrojů, které jsou veřejné správě dány k dispozici, aby vůbec mohla efektivně plnit jí stanovené úkoly a aby její činnost byla veřejnou službou nejen *de iure*, nýbrž také *de facto* a takto byla vnímána též jejími adresáty.

Zásada veřejné správy jako veřejné služby - modifikace marketingové zásady orientace na zákazníka, která je pro soukromou sféru poskytování služeb typická, je pro vrchnostenskou veřejnou správu v ČR s účinností od ledna 2006 zakotvena již také právně pozitivisticky, a to v ust. § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a stala se tak přímo aplikovatelnou právní normou, jejíž porušení zakládá nezákonnost.

1 VEŘEJNÁ SPRÁVA A SPRÁVNÍ ORGÁN

Obecná úprava obsažená ve správním řádu se vztahuje na *veškeré postupy* všech správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy. Správní orgán je správním řádem definován prostřednictvím legislativní zkratky. Správním orgánem je podle správního řádu *orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jiný orgán nebo i fyzická či právnická osoba, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy* (§ 2 odst. 1 správního řádu). Správním orgánem podle správního řádu je tak v podstatě, jakýkoli orgán, pokud na základě zákona vykonává *vrchnostenskou veřejnou správu*. Kompatibilní vymezení správního orgánu je obsaženo v soudním řádu správním.

Nový správní řád tedy zavádí pro *vykonavatele veřejné správy* legislativní zkratku *správní orgán*, přičemž správní orgán definuje prostřednictvím materiálního kritéria „*výkon působnosti v oblasti veřejné správy*“.

Rozsah působnosti je záměrně vymezen široce, resp. obecně. Záměrem je, aby z rozsáhlé škály okruhu činností veřejné správy zůstala mimo působnost správního řádu pouze minimální část.⁴

¹ PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část, 7. vyd., Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, Brno, 2007, str. 50 a násl.

² Nařízení ministra vnitra a spravedlnosti č. 52/1855 ř. z., jímž se vydává úřední instrukce pro čistě politické a smíšené okresní a stoliční úřady.

³ Kolektiv autorů. Vývoj veřejné správy od Habsburské monarchie po první československou právní úpravu správního řízení (1848-1918). Olomouc: Periplus, 2007, str.

⁴ POTĚŠIL, L. in POTĚŠIL, L. HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 9.

Z hlediska působnosti správního řádu tedy není podstatné, kdo je v předmětném procesu nositelem veřejné správy a subjektem odpovědnosti za výkon veřejné správy. Správní řád nerozlišuje, zda jde o výkon státní správy, samosprávy, případně zbytkové kategorie ostatní veřejné správy, nýbrž podstatné je pouze to, že jde o veřejnou správu a veřejnou správu vrchnostenskou.

Správním orgánem tak může být jakýkoli orgán, orgán kterékoli složky státní moci, nebo i orgán jiného nositele moci odlišného od státu, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy, nebo také soukromá fyzická --právní osoba, pokud jí byl zákonem nebo na základě zákona svěřen výkon působnosti v oblasti veřejné správy. U právnických osob pro podřazení pod kategorii správní orgán není podstatné, zda byla zřízena zákonem (*ex lege*), na základě zákona jiným veřejnoprávním aktem nebo dokonce založena podle norem soukromého práva. Relevantní je pouze ono materiální kritérium, tj. zda jde o výkon vrchnostenské veřejné správy.

Z hlediska členění podle toho, zda je veřejná správa vykonávána formami veřejného práva (vrchnostenská veřejná správa), či formami soukromého práva (fiskální veřejná správa) (§ 1 odst. 3 správního řádu), se správní řád jednoznačně použije ve sféře vrchnostenské (mocenské) veřejné správy a naopak nepoužije se ve sféře veřejné správy fiskální.⁵

Veřejná moc bývá definována jako moc autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech nepodřízených subjektů, přičemž rozhodnutí není závislé na vůli toho, o němž se rozhoduje.⁶ Rozhodnutí sice není závislé na vůli toho, o němž se rozhoduje, nicméně správní řád je založen na myšlence, že nemá nastat procesní situace, v níž správní orgán autoritativně zasahuje do právních poměrů jednotlivce (ať už ve formě rozhodnutí nebo jinou formou) a jednatel nemá na tvorbu finálního projevu vůle správního orgánu vůbec vliv. Jednatel tedy nemá být v takovém procesu procesně bezprávný. Výsledek postupu správního orgánu sice není přímo závislý na jeho vůli, ale může jej ovlivnit svou procesní aktivitou a tím, že uplatní svá procesní práva.

S ohledem na široký rozsah působnosti správního řádu by tak neměla v praxi nastat situace, že výkon vrchnostenské veřejné správy není upraven žádnými procesními pravidly, neboť vždy se budou na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob při výkonu působnosti ve veřejné správě vztahovat přinejmenším základní zásady činnosti správního orgánu (§ 2 - § 8 správního řádu), včetně zásady služby veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu).

Základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 – § 8 správního řádu se přitom podle § 177 odst. 1 správního řádu (který představuje „zajímavou“ negaci aplikační zásady „*lex specialis derogat legi generali*“) použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Jejich dopad je tedy v postupech při realizaci vrchnostenské veřejné správy skutečně široký.

2 ÚSTAVNÍ ROZMĚR ZÁSADY SLUŽBY VEŘEJNOSTI

Jak již bylo naznačeno, v normách správního práva procesního je zásada služby veřejnosti explicitně vyjádřena poprvé ve správním řádu z roku 2004, na druhou stranu ale v českém právu ani v tu dobu nebyla nijak nová. Už Ústava ČR stanovuje, že „státní moc slouží všem občanům“ (čl. 2 odst. 3) a všem občanům tedy musí sloužit i mocensky vykonávaná veřejná správa.

Přestože Ústava v tomto ustanovení výslovně hovoří o státní moci, vztahuje se na veškerou veřejnou moc veřejnou, neboť ostatní subjekty veřejné moci odlišné od státu existují pouze tehdy, pokud stát jejich existence (formou ústavy nebo zákona) připustí, tzn. ostatní subjekty veřejné moci svou veřejnoprávní subjektivitu odvozují od státu, a bylo by tudíž absurdní, aby výkon vrchnostenských pravomocí těmito subjekty a jejich orgány na rozdíl od státu jakožto originálního subjektu veřejné moci nebyl podroben základním pretenzím vyjádřeným v čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Základní premisa tedy je, že při těch činnostech, kdy správní orgány ve smyslu ust. § 1 odst. 1 správního řádu vykonávají veřejnou moc, tj. působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 in fine správního řádu), musí svěřenou vrchnost vykonávat tak, aby sloužila občanům.

K tomu se vyjádřil i Ústavní soud: „... jestliže správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zřejmé nespravedlnosti, a tím dochází k porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Neobstojí v této souvislosti ani námitka porušení ústavního principu rovnosti účastníků řízení, protože požadavek neakceptovatelnosti přepjatého formalismu se vztahuje stejnou měrou na každého z účastníků.“⁷

⁵ S ohledem na znění ust. § 1 odst. 3 s. ř. se tento závěr jeví jako jednoznačný, ale objevuje se i názor, že ve sféře fiskální a pečovatelské správy se správní řád uplatní alespoň v rozsahu základních zásad činnosti správních orgánů. Srov. POTĚŠIL, L. in POTĚŠIL, L. HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 9.

⁶ Srov. usnesení Ústavního soudu ÚS č. 3/93, sv. č. 2.

⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04.

V této zásadě je již zároveň obsažen také zákaz *denegatio iustitiae*, resp. povinnost správního orgánu se záležitostmi, které mu byly adresátem veřejné správy předloženy, zabývat.

3 ZÁSADA SLUŽBY VEŘEJNOSTI VE SPRÁVNÍM ŘÁDU A V NĚKTERÝCH ZVLÁŠTNÍCH ZÁKONECH

Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc (§ 4 odst. 1 správního řádu).

V konkrétním případě bude při zjednávání nápravy záležet na tom, jaká byla intenzita nezákonnosti způsobené porušením zásady veřejné služby, a rovněž to, zda lze prokázat příčinnou souvislost mezi porušením právní normy a újmou, která vznikla dotčené osobě (adresátovi veřejné správy) na subjektivních právech nebo újmou, která vznikla veřejnému zájmu porušením objektivního práva.

Zásada služby veřejnosti je součástí i dalších, konkrétněji formulovaných základních zásad činnosti správních orgánů a myšlenka, že veřejná správa má sloužit veřejnosti, se projevuje i v dalších, již zcela konkrétních povinnostech správních orgánů zakotvených v dalších ustanoveních správního řádu.

Do procesní zásady veřejné správy jako služby veřejnosti bychom mohli ze samostatně zakotvených zásad s konkrétnějšími projevy zahrnout rovněž zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů dotčených osob (§ 2 odst. 3 správního řádu), zásadu předvídatelnosti a legitimního očekávání (§ 2 odst. 4), dále nepochybně také poučovací povinnost (§ 4 odst. 2), povinnost uvědomit dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohroží-li to účel úkonu (§ 4 odst. 3) a povinnost správního orgánu umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 4), v zásadě rychlosti (§ 6 odst. 1) a hospodárnosti (§ 6 odst. 2) a v neposlední řadě také zásada, že správní orgány spolu navzájem v zájmu dobré správy spolupracují (§ 8 správního řádu).

Určité aspekty služby veřejnosti lze spatřovat např. v povinnosti správního orgánu postoupit podání, k jehož vyřízení není příslušný, příslušnému správnímu orgánu a uvědomit o tom podatele (§ 12 správního řádu), poskytnout podateli pomoc při odstraňování nedostatků podání (§ 37 odst. 3 správního řádu), zveřejňování obsahu úřední desky i prostřednictvím způsobu umožňujícího dálkový přístup (§ 26 správního řádu).

Zásada služby veřejnosti je svým rozsahem velice široká. Pokud bychom ji redukovali o samostatně vyjádřené zásady činnosti a povinnosti správních orgánů, pak by z ní zůstala vlastně jen povinnost úředních osob být zdvořilí a vstřícní. Tato část zásady služby veřejnosti je pro dotčené osoby a jejich dojem z kontaktu se správním orgánem velmi důležitá, neboť kontakt s veřejnou správou je pro většinu občanů jediným nebo přinejmenším nejčastějším způsobem bezprostředního kontaktu s veřejnou mocí a obvykle právě podle dojmu z fungování veřejné správy si občan dělá obrázek o tom, jak funguje stát. Není tedy radno ani tuto část zásady služby veřejnosti podceňovat, nicméně sama o sobě by k veřejné správě, která má komplexně sloužit veřejnosti, nestačila.

Povinnost zdvořilosti a vstřícnosti leží na každé jednotlivé úřední osobě, která plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu. Veřejnost od nich očekává lidský, nikoli vrchnostenský přístup „mocipánů“. Jde jednak o formu, jakou úřední osoba komunikuje s dotčenými osobami, ale také o obsah sdělení.

Povinnost zdvořilosti a vstřícnosti rozhodně není naplněna, pokud úřední osoba komunikuje s dotčenou osobou, ať už při ústním či písemném kontaktu, nepřátelským způsobem, arogantně, nevhodně dotčenou osobu oslovuje, neodpoví na pozdrav apod.

Veřejný ochránce práv Slovenské republiky na toto téma na jedné konferenci uvedl: „... orgány verejnej správy častokrát nehľadajú možnosti ako vyhovieť občanom, ale skôr hľadajú možnosť príliš sa nezaťažovať. V mnohých prípadoch pracovníci orgánov verejnej správy si neuvedomujú rozhodujúcu skutočnosť, že oni sú tu pre občana... Smutné je konštatovanie, že vo vzájomných spoločenských vzťahoch nerešpektujeme etiku a jej pravidlá. ... Práve úbohosť obsahu, absencia originálnej myšlienky sa zakrýva nadutosťou formy, nezrozumiteľným jazykom, množstvom nič nehovoriacich cudzích slov. Je potrebné si uvedomiť, že sa tak neplní jedna z dôležitých funkcií verejnej správy, aby sa prístupnou formou a zaujímavým spôsobom sprístupňovali poznatky verejnosti. Je potrebné menej používať veľké slova, ale nech z činnosti orgánov verejnej správy je vidieť, že oni slúžia veci, že slúžia občanovi, že sú tu pre neho.“⁸

Poučovací povinnost sice nezahrnuje povinnost poskytnout návod, co má dotčená osoba v konkrétním případě učinit, aby dosáhla žádaného účinku,⁹ nicméně v duchu služby veřejnosti je např. ve věcech sociálního zabezpečení vhodné, aby byla dotčená osoba, a to i nad rámec zákonem nezbytně vyžadovaného poučení, úřední

⁸ KANDRÁČ, P. *Najčastejšie dôvody konfliktov medzi občanmi a orgánmi verejnej správy a úloha verejného ochrancu práv*. In: *Moderní veřejná správa a ombudsman - Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci*, Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 11-12.

⁹ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář – 2. vydání*. Praha: Bova Polygon, s. 118.

osobou informována např. o tom, že ačkoliv nemá nárok na dávku, o kterou žádala, podmínky pro přiznání jiné dávky může splňovat.¹⁰

To, že § 4 odst. 1 správního řádu není jen proklamativním ustanovením, ale může být i určitým způsobem vymáháno, potvrzuje právo dotčené osoby podat stížnost na postup správního orgánu nebo nevhodné chování úřední osoby (§ 175 odst. 1 správního řádu).

Nemá-li k dispozici jiný prostředek ochrany svých práv, může si dotčená osoba stěžovat na postup správního orgánu, který považuje za nezákonný nebo nesprávný, nebo také na chování úřední osoby. Za nevhodné chování úřední osoby přitom jistě lze považovat takové chování úřední osoby, které je v rozporu právě s ust. § 4 odst. 1 správního řádu.

Ačkoliv se v § 175 odst. 4 správního řádu výslovně stanovuje, že stížnost se podává u správního orgánu, který vede řízení, a někdy vznikají pochybnosti, zda právo podat stížnost není dáno jen ve správním řízení ve smyslu § 9 správního řádu,¹¹ z hlediska systematického zařazení ustanovení o stížnosti do ustanovení společných, přechodných a závěrečných, lze mít za to, že právo podat stížnost vzniká dotčeným osobám při jakémkoli postupu správního orgánu, nikoli jen ve správním řízení.

Podle ust. § 6 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb. o správě daní a poplatků správce daně podle možností vychází osobám zúčastněným na správě daní vstříc. Úřední osoby jsou povinny vyvarovat se při správě daní nezdrovilosti. Vedle toho zákon o správě daní a poplatků podobně jako správní řád zakotvuje další konkrétněji formulované zásady a povinnosti, které lze považovat za součást služby veřejnosti.¹²

Zásadu služby veřejnosti výslovně zakotvuje také zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, v ust. § 2 věta první (Policie slouží veřejnosti.) a mezi základními povinnostmi v ust. § 9 pak zákon na prvním místě uvádí povinnost zdvořilosti. Policista a zaměstnanec policie jsou při plnění úkolů policie povinni dodržovat pravidla zdvořilosti a dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní.

4 ZÁSADA SLUŽBY VEŘEJNOSTI A POVINNOST SLUŠNOSTI V „PROFESNÍCH PŘEDPÍSECH“

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě ukládá povinnost zachovávat pravidla slušnosti vůči představeným, ostatním státním zaměstnancům a zaměstnancům ve správním úřadu a při úředním jednání (§ 77 odst. 1 písm. n) zákona o státní službě).

Obdobně zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů v ustanoveních o základních povinnostech úředníka stanovuje povinnost zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání i vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě (§ 16 odst. 2 písm. d).

Zvláštní zákon č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů pak zakotvuje povinnost dodržovat pravidla služební zdvořilosti (§ 45 odst. 1 písm. e).

Všechny výše uvedené zákony zakotvují povinnost zaměstnanců ve veřejné správě (zaměstnancům správních úřadů, úředníkům územních samosprávných celků a příslušníkům bezpečnostních ozbrojených sborů) chovat se při plnění úkolů vyplývajících z působnosti jejich zaměstnavatele slušně (resp. podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů povinnost chovat se zdvořile) jak ke kolegům, tak k adresátům jejich činnosti, příp. i k širší veřejnosti. Porušení této povinnosti je v případě služebního poměru porušením služební nebo pracovní kázně a v případě služebního poměru zakládá skutkovou podstatu kárného provinění, resp. kázeňského přestupku, za nějž může být uložena sankce.

Zásada služby veřejnosti a povinnost slušnosti na vertikální i na horizontální úrovni je stanovena rovněž Etickým, který byl schválen usnesením vlády ze dne 9. května 2012, č. 331.¹³ kodexem úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Čl. 3 Kodexu, nazvaný Profesionalita, stanoví, že (1) Výkon veřejné správy je službou veřejnosti. Úředník a zaměstnanec veřejné správy vykonává veřejnou správu na vysoké odborné úrovni, kterou si prohlubuje průběžným studiem, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků, v souladu se zásadou rovných příležitostí bez ohledu na barvu pleti, pohlaví, národnost, náboženství, etnickou příslušnost nebo jiné charakteristiky. Nepřipouští diskriminaci či obtěžování. Za kvalitu své práce a za rozvíjení svých odborných znalostí je osobně odpovědný a své vzdělání si studiem průběžně prohlubuje. (2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná korektně s ostatními spolupracovníky i se zaměstnanci jiných orgánů veřejné správy, respektuje znalosti a zkušenosti svých kolegů i jiných odborníků a účinně je využívá i pro svůj odborný růst. (3) Ve vztahu k

¹⁰ Srov. KANDRÁČ, P. *Najčastejšie dôvody konfliktov medzi občanmi a orgánmi verejnej správy a úloha verejného ochrancu práv*. In: *Moderní veřejná správa a ombudsman*, Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci, Masarykova univerzita, Brno, 2005, s. 10-11.

¹¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo – 3. vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 93.

¹² Zásadu hospodárnosti (§ 7 odst. 2), zásadu rychlosti (§ 7 odst. 1), poučovací povinnost správce daně (§ 6 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků) apod.

¹³ Dostupný z <http://vlada.cz>. Tímto usnesením bylo zároveň zrušeno usnesení vlády ze dne 21. března 2001 č. 270, ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě.

veřejnosti jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy s nejvyšší mírou zdvořilosti, vstřícnosti a ochoty a bez jakýchkoli předsudků. Podle čl. 13 je porušení povinností dle Kodexu porušením pracovních povinností.¹⁴

Na postavení adresáta veřejné správy, jeho procesní ani hmotněprávní práva či povinnosti, však takové porušení povinností úředníka správního úřadu, územního samosprávného celku či příslušníka ozbrojeného bezpečnostního sboru vliv nemá; jde o vztahy uvnitř veřejné správy, vztahy zaměstnance a jeho zaměstnavatele. Z ustanovení zákona o státní službě, zákona o úřednících územních samosprávných celků ani ze zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů se v takové situaci nedá dovodit vznik veřejného subjektivního práva na odstranění nedostatků a zjednání nápravy.

Jmenované zákony zakládají povinnosti, které tvoří obsah služebního nebo pracovního vztahu veřejného zaměstnance vůči zaměstnavateli, pro adresáta veřejné správy však má význam zakotvení těchto zásad právě ve správním řádu či zákoně o Policii ČR. V případě porušení zásady služby veřejnosti, resp. povinnosti zdvořilosti a vstřícnosti, jde ze strany orgánu vlastně o nezákonný postup, a lze využít zákonem přiznané prostředky ochrany práv a oprávněných zájmů.

Úspěch prostředku ochrany práv však zjevně bude závislý na intenzitě této nezákonnosti. Pokud by nezákonnost postupu orgánu nebo jeho výsledku spočívala „pouze“ v porušení povinnosti zdvořilosti a vstřícnosti, např. úřední osoba či příslušník policie byl při ústním jednání arogantní, když všechny ostatní právní požadavky byly ze strany orgánu dodrženy, jistě převáží zájem na právní jistotě a nezdvořilost a nevstřícnost sama o sobě důvodem ke zrušení či změně aktu nebude.

5 USTANOVENÍ § 4 odst. 1 SPRÁVNÍHO ŘÁDU V JUDIKATUŘE SPRÁVNÍCH SOUDŮ

Ačkoliv svou povahou zásada služby veřejnosti patří spíše do kodexů profesní etiky zaměstnanců veřejné správy, jak bylo výše naznačeno, má i z pozice dotčené osoby ve správním procesu své normativní opodstatnění. Zásadou služby veřejnosti podle § 4 odst. 1 správního řádu se v žalobách proti rozhodnutím správních orgánů argumentuje často. Většinou však je tvrzené porušení § 4 odst. 1 správního řádu až na konci výčtu porušených ustanovení právních předpisů nebo argumentace žalobce či stěžovatele v případě kasační stížnosti připomíná situaci „tonoucí se stébla chytá“ (aneb „pod službu veřejnosti lze pořadit vše“).

Správní soudy pak při rozhodování zásadu služby veřejnosti používají jako interpretační a aplikační vodítko.

Nejvyšší správní soud např. rozhodoval o kasační stížnosti proti rozhodnutí o žalobě, která směřovala proti rozhodnutí úřadu práce o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30 odst. 2 písm. e) a odst. 3 a § 31 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2006 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), z důvodu maření součinnosti s úřadem práce.¹⁵ Maření součinnosti spočívalo podle úřadu práce v nedostavení se uchazeče na úřad práce ve sjednaném termínu, resp. neúčastnění se jednání s příslušným pracovníkem úřadu práce, neboť podle úřadu práce fyzické dostavení se na úřad bez zúčastnění se jednání neplní účel, pro nějž je povinnost návštěvy úřadu práce stanovena. Uchazeč o zaměstnání se sice ve stanoveném termínu na úřad práce dostavil, ale zprostředkovatelka, k níž byl přidělen, nebyla z důvodu pracovní neschopnosti na úřadu přítomna, a „její“ uchazeče o zaměstnání vyřizovala mimo pořadí jiná zprostředkovatelka. Uchazeč o zaměstnání, který je aktérem této kauzy, z úřadu odešel a vrátil se 45 minut před koncem pracovní doby. V době, kdy končila pracovní doba, byli před uchazečem ještě další tři, a protože za oněch 45 minut, kdy na úřadu čekal, byli vyřizeni jen dva uchazeči, usoudil, že nemá smysl dále čekat a minutu po skončení pracovní doby odešel. V následujících dnech „své“ zprostředkovatelce několikrát telefonoval, ale hovor nikdo nepřijímal. Devět dní po stanoveném termínu schůzky na úřadu práce vydal úřad rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Jako maření součinnosti s úřadem práce zhodnotil popsané jednání uchazeče o zaměstnání také prvoinstanční správní soud.

Nejvyšší správní soud však dospěl za použití ust. § 4 odst. 1 správního řádu k závěru, že znaky skutkové podstaty maření součinnosti naplněny nebyly. „Lze chápat, že jedna ze zprostředkovatelek je v pracovní neschopnosti. Podle zásady zdvořilého chování a vstřícnosti je v tuto chvíli povinností úřadu práce, aby ihned vhodnou formou informoval ty uchazeče o zaměstnání, kteří měli jednat s praceneschopnou zprostředkovatelkou, o vzniklé situaci a o tom, co mají tito uchazeči učinit (např. dostavit se v jiný konkrétní den, vyčkat, až budou přijati jinou zprostředkovatelkou apod.). Úřad práce však v tomto směru nečinil žádný úkon, takže mezi čekající uchazeči o zaměstnání nepochybně vznikla nejistota, jaký by měl být další správní postup. Jestliže se žalobce pokusil při absenci jakýchkoliv informací ze strany úřadu práce uvedenou situaci nějak vyřešit, lze mu jen stěží přičítat k tíži, jestliže se mu to nepodařilo optimálně dle představy úřadu.“¹⁶

Úřad práce byl tím, kdo měl zajistit podmínky pro to, aby bylo možno jednání uskutečnit. Pokud zákon používá termín „součinnost“, předpokládá aktivní konání ke stanovenému účelu z obou stran, nikoliv pouze ze

¹⁴ Ustanovení sice výslovně odkazuje na zákoník práce, okamžikem účinnosti zákona o státní službě však bylo toto ustanovení nepřímo novelizováno a podle konkrétních okolností, o zaměstnance kterého orgánu veřejné správy půjde, se buď aplikuje zákoník práce, nebo zákon o státní službě.

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2009, č. j. 3 Ads 34/2008 – 75.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2009, č. j. 3 Ads 34/2008 – 75.

strany uchazeče o zaměstnání. Ze strany úřadu však požadavek součinnosti zjevně naplněn nebyl. Nejvyšší správní soud tedy rovněž konstatoval porušení § 6 odst. 2 správního řádu, podle něhož má správní orgán postupovat tak, aby dotčené osoby co nejméně zatěžoval.

Názor, že vzájemná součinnost správního orgánu a adresáta veřejné správy je součástí veřejné správy jako služby veřejnosti, zopakoval Nejvyšší správní soud i v jiném svém rozhodnutí. „K tomu, aby určitá činnost byla službou, je nepochybně třeba vzájemné součinnosti správního orgánu a subjektu, o jehož právech či povinnostech správní orgán rozhoduje.“¹⁷ V tomto případě však zdůraznil povinnost součinnosti ze strany adresáta. „Z této zásady pak lze dovodit, že pokud stěžovatel ve své stížnosti zpochybňoval postup Kanceláře prezidenta republiky při vyřizování jeho žádosti o informace a tuto stížnost opřel o konkrétní tvrzení, bylo v jeho vlastním zájmu, aby je podpořil současným předložením důkazů, nebylo-li zřejmé, že tyto důkazy má povinný subjekt k dispozici. Pokud tak neučinil, zůstala jeho tvrzení v pouhé rovině spekulací, a tak s nimi také bylo naloženo. Po stěžovateli jistě nikdo nepožaduje, aby povinnému subjektu prokazoval skutečnosti, jejichž sdělení se domáhá. Pokud však tvrdí, že poskytnuté informace nebyly pravdivé, je v jeho vlastním zájmu, aby svá tvrzení doložil.“¹⁸

V jiných rozhodnutích Nejvyšší správní soud využívá ust. § 4 odst. 1 správního řádu k posouzení mezi přípustné kritiky vůči správnímu orgánu. „Úřední osoba, resp. oprávněná úřední osoba z titulu výkonu své funkce neztrácí základní lidská práva a svobody, deklarovaná Listinou základních práv a svobod ... a jakkoli je vztah občan - „úředník“ v mnohém asymetrický, i zde platí určitá všeobecně uznávaná pravidla slušnosti a občanského soužití.“¹⁹ „Ze zásady, že veřejná správa je službou veřejnosti a každý zaměstnanec správního úřadu je povinen se k dotčeným osobám chovat zdvořile a vstřícně ... však určitě neplyne, že si musí nechat ze strany účastníka řízení vše nechat líbit.“²⁰

Zásadu služby veřejnosti Nejvyšší správní soud logicky spojuje se zásadou dobré správy, neboť jen dobrá správa může sloužit veřejnosti. „Ustanovení ... § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu ... , odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli. Pokud principy dobré správy hovoří o nevhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nevhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán.“²¹

V jednom ze svých rozhodnutí Nejvyšší správní soud v souvislosti se zásadou služby veřejnosti připomíná také význam transparentního výkonu veřejné správy a poskytování informací jejími představiteli. „... mediální prezentace výsledku rozhodovací činnosti má být ze strany správních orgánů obvyklým standardem. ... Správní úřad v demokratickém právním státě se nemůže podobat Zámku ze stejnojmenného Kafkova románu, o kterém nikdo nic neví, neboť je zahalen mlhou mlčení. Mediální prezentace činnosti orgánu veřejné správy, ... , přispívá k realizaci ... zákonného principu, podle něhož veřejná správa je službou veřejnosti...“²²

ZÁVER

S ohledem na rozsah působnosti správního řádu (§ 1 správního řádu) a zejména na široký rozsah působnosti základních zásad činnosti správních orgánů (§ 177 odst. 1 správního řádu) je význam základních zásad činnosti správních orgánů, včetně zásady veřejné správy jako veřejné správy, nezpochybnitelný.

Nicméně s ohledem na míru abstraktnosti, s jakou jsou tyto normy formulovány, bude jejich použití spočívat spíše v interpretační a aplikační funkci. Znamená to tedy, že další, konkrétněji formulovaná ustanovení správního řádu, ale i zvláštních zákonů, je třeba vykládat vždy tak, aby odpovídaly základním zásadám činnosti, jejich podstatě a smyslu. Větší míra abstraktnosti u norem, které zakotvují principy či zásady, vyplývá z povahy věci, a prakticky využitelné jsou tedy základní zásady činnosti správních orgánů především až ve spojitosti s dalšími pravidly správních procesů, které dopadají na konkrétnější situace. Pro zásadu veřejné správy jako veřejné služby to platí obzvláště. Vždyť i v rámci základních zásad činnosti správních orgánů jsou zásady, které lze považovat za konkrétnější projevy zásady služby veřejnosti a samozřejmě, že v dalších částech správního řádu, které upravují postupy pro realizaci jednotlivých forem činnosti veřejné správy (2. – 6.), se tato vlastnost projevuje ještě výrazněji. Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti tedy vyjadřuje celkové pojetí a nastavení veřejné správy, a to i pro ty postupy, kdy veřejná správa postupuje vrchnostensky, mocensky, tj. nařizuje. Odráží tedy i ústavní princip, že státní moc slouží všem občanům, kteří jsou prvotním zdrojem státní moci. Občané společenskou smlouvou této moci vzdávají ve prospěch státního uspořádání, a stát (i další subjekty, na které stát část této moci dále postoupí) tedy musí z podstaty věci tuto moc vykonávat zase jen tak, aby občanům sloužila. Zásadu veřejné správy jako veřejné služby je proto třeba vnímat především v jejím komplementárním rozměru.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2011, č. j. 2 Ans 8/2010 – 76.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2011, č. j. 2 Ans 8/2010 – 76.

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 76/2009 – 69.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 2 As 35/2010 – 62, srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2011, č. j. 5 As 37/2010 – 71.

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 – 49.

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010 – 159.

Použitá literatura:

SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo – 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
KANDRÁČ, P. *Najčastejšie dôvody konfliktov medzi občanmi a orgánmi verejnej správy a úloha verejného ochrancu práv*. In: Moderní veřejná správa a ombudsman, Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci, Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 9-17.
VEDRAL, J. Správní řád. Komentář – 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
Kolektiv autorů. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě (1918-2005)*. Olomouc: Periplum, 2007. 448 s. ISBN 978-80-86624-45-7.
POTĚŠIL, L. HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. Správní řád. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2015. 796 s. ISBN 978-80-7400-598-5.
POUPEROVÁ, O. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 255 s. ISBN 978-80-7552-335-8.

Kontaktní údaje:

doc. JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
17. listopadu 8
771 11 Olomouc
olga.pouperova@upol.cz

OHLÉDNUTÍ ZA ZMĚNAMI V ÚPRAVĚ SPRÁVNÍHO SOUDNÍCTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE

Petr Průcha
Univerzita Masarykova v Brně, Právnická fakulta

Anotace: Příspěvek shrnujícím způsob retrospektivně připomíná a zpřehledňuje průběžný sled novelizací, resp. aktualizací kodexové úpravy revitalizovaného správního soudnictví v České republice za uplynulých patnácti let s tím, že jeho smyslem a cílem je shrnout a koncentrovaně přiblížit nejaktuálnější změny na tomto úseku. Současně s tím, byť tezevitě, také poukazuje na vybrané otázky, které by si změny v dané právní úpravě rovněž zasloužily, ale které změněny (či prozatím změněny) nebyly.

Klíčové slova: Ředitel správy NSS, místní a krajské referendum, opatření obecné povahy, místní a věcná příslušnost správních soudů, přezkoumání výsledků přímé volby prezidenta, přezkoumání služebního předpisu.

Annotation: The Contribution of the summative way reminds and clarifies the continuous sequence of amendments, or updates kodexové adjustments revitalized the administrative judiciary in the Czech republic for the past fifteen years with the fact that its purpose and aim is to summarize and focus to bring or recall the most recent changes to this section. At the same time, albeit tezevitě, also points to the selected questions, which would have changes in the legislation also helped, but that changed (or being changed) were not.

Key words: Director of management of the NSS, the local and regional referendum, the measure of general nature local and the jurisdiction of the administrative courts, reviewing the results of the direct election of the president, the review of the staff regulation.

ÚVOD

Vědecká konference k počtě nestorky slovenského správního práva a jeho vědy, prof. JUDr. Kataríny Tóthové, DrSc., je nepochybně vítanou příležitostí k pohledu na aktuální témata či otázky oboru, kterému profesorka Tóthová zasvětila svůj profesní život.

Osobně jsem profesorku Tóthovou poznal, a čas od času jsem se s ním setkával a nadále setkávám, při příležitostech odborných kontaktů mezi československými akademickými či vědeckými pracovišti počínaje 80. léty dnes již minulého století. Profesorka Tóthová již řadu desetiletí (a to vedle své významné praxe ve vrcholové politice Slovenské republiky) patří k současným nejvýznamnějším slovenským, resp. „československým“, osobnostem (bez ohledu na zánik federace) v oblasti teorie správního práva a veřejné správy, a proto není divu, že svou letitou pedagogickou, vědeckou, a stejně tak i další odbornou činností, významně přispívá k aktuálnímu rozvoji správního práva a jeho vědy i v České republice, jakož i k teoretickému zázemí rovněž aktuálně probíhající reformy veřejné správy.

Profesorka Tóthová vždy disponovala širokým záběrem vědeckého zájmu, a současně i vyhraněnější specializací na rozhodovací procesy a záruky zákonnosti ve veřejné správě, jakož i na územní samosprávu, přičemž pro její přístup k vědecké práci vždy bylo, a i nadále je, charakteristické, že příslušné teoretické rozborů spojovala a spojuje s praktickými potřebami veřejné správy a dovádí je k řešení využitelným v aktuální praxi.

Při vědomí těchto skutečností si při této výjimečné příležitosti osobně dovoluji skromně přispět k počtě jubilantky tématem, jež považuji jak z pohledu teorie, tak i z pohledu praxe, za nanejvýš aktuální, a to jmenovitě zaměřeným na problematiku uskutečněných změn, i nevyužitých příležitostí, v úpravě českého správního soudnictví. To je aktuálně realizováno sice v částečně odlišně koncipovaném režimu, než je tomu ve Slovenské republice, nicméně přesto může být správní soudnictví v obou republikách, a v reálné praxi nepochybně také je, prováděno některými společnými problémovými rysy.

1 ÚVODNÍ POZNÁMKA

Právní úprava aktuálního modelu soudní kontroly veřejné správy v České republice, jehož jádrem je režim správního soudnictví,¹ upravený zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, jak

¹ Soudní přezkoumání zákonnosti správních aktů, s povahou rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy, je v aktuálních českých podmínkách diferencován s ohledem na to, zda důsledky takového rozhodnutí míří do sféry veřejných subjektivních práv, či do sféry soukromých subjektivních práv. V případě prvého jsou taková rozhodnutí přezkoumávána *správními soudy*, postupem podle soudního řádu správního, v případě druhého potom přezkoumávána *obecnými soudy*, a to postupem podle části páté

je ostatně známo, platí a je podle ní rozhodováno od 1.1.2003. K počátku letošního roku tak uplynulo již patnáct roků od přijetí předmětné právní úpravy a bez ohledu na toto půlkulaté výročí je zřejmé, že soudní řád správní tak, jak byl přijat v roce 2002, přirozeně do současné doby nemohl zůstat, a také nezůstal, beze změn.

Za těchto uplynulých patnáct let byl soudní řád správní novelizován celkem třicetčtyřikrát. To je v průměru více, než dvakrát ročně. Bližší pohled na zaměření a obsah všech těchto dosavadních novelizací soudního řádu správního ukazuje, že převážná většina z nich jsou novelizacemi více či méně kosmetickými či korekturními, nicméně některé z nich přinesly do úpravy daného režimu správního soudnictví zřetelnější a také významnější změny.

V tomto příspěvku tak bude zaměřena pozornost na přiblížení, či představení, nikoliv všech provedených novelizačních změn soudního řádu správního, ale jenom těch, či zejména těch z nich, které jsou podle názoru autora tohoto příspěvku právě přinejmenším zajímavé, a které také přinesly určité významnější posuny v předmětné právní úpravě. Příspěvek je přitom pojat jako informativně rekapitulační, bez záměru bližších analýz a podrobnějších hodnocení.

2 ZŘETELHODNÉ NOVELIZČNÍ ZMĚNY

Při ohlédnutí za změnami v úpravě správního soudnictví v České republice se tak nabízí na prvním místě poukázat na shodou okolností také v pořadí hned první novelizaci soudního řádu správního.

Ta na sebe po nabytí účinnosti soudního řádu správního nenechala dlouho čekat a v podobě zákona č. 192/2003 Sb., kterým se měnil zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, nabyla účinnosti dne 1.7.2003.

Tato novelizace soudního řádu správního se týkala výlučně těch ustanovení zákonné úpravy, která se vztahovala k řízení a správě Nejvyššího správního soudu. První změna se týkala způsobu přijímání jednacího řádu Nejvyššího správního soudu, přičemž nově, namísto pléna Nejvyššího správního soudu, pravomoc k jeho přijetí, resp. vydání přešla na předsedu Nejvyššího správního soudu, s tím, že k jeho vydání je od účinnosti této novelizace třeba předchozí projednání v plénu. Zajímavou novinkou bylo i to, že novelizace zkrátila lhůtu k projednání návrhů, které předseda Nejvyššího správního soudu povinně předkládá k projednání soudcovské radě Nejvyššího správního soudu, a to tak, že původní lhůta „do tří týdnů“ byla zkrácena na lhůtu „do pěti pracovních dnů“. Další změny pak souvisely s tím, že byla zavedena funkce ředitele správy Nejvyššího správního soudu, a ve spojení s tím byly modifikovány některé pravomoci, které do té doby příslušely předsedovi Nejvyššího správního soudu.

Tyto změny soudního řádu správního byly svou povahou změnami spíše „technického rázu“.

Významná byla i bezprostředně navazující změna soudního řádu správního, která byla provedena zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, s účinností od 1.2.2004. Její podstatou bylo, že nově byla do pravomoci soudů ve správním soudnictví zařazena právě ochrana místního referenda (byť s místním referendem počítala česká úprava již od r. 1990), a to s tím, že jmenovitě bylo zakotveno právo domáhat se určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, nebo právo domáhat se vyhlášení místního referenda, nebo vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, popř. vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.

Toto rozhodování bylo svěřeno krajským soudům s tím, že proti jejich rozhodnutí však nebylo možné podávat kasační stížnost. Ke zrušení tohoto omezení potom došlo až v důsledku novelizace soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., od jehož účinnosti kasační stížnost i proti rozhodnutím krajských soudů v těchto věcech možné podávat je. Zvláště je třeba poukázat na to, že ve spojení s textem samotného zákona o místním referendu platí, že pokud zastupitelstvo nerozhodlo o návrhu přípravného výboru na konání místního referenda na svém nejbližším zasedání, nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí, potom rozhodnutí soudu o návrhu na poskytnutí soudní ochrany v těchto otázkách nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva.

Tato změna soudního řádu správního tak byla významná již svojí samotnou podstatou (rozšíření okruhu ochrany poskytované správním soudnictvím), a dále pak i tím, že poprvé zavedla výjimku z jinak obecně uplatňovaného kasačního principu soudního přezkumu (to právě v tom, že soud může svým rozhodnutím ve stanovených případech nahradit rozhodnutí zastupitelstva).

Další zřetelohodnou změnu soudního řádu správního potom přinesl zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, (zákon o elektronických komunikacích), který do soudního řádu správního vložil úpravu soudního přezkoumání tzv. opatření obecné povahy, obecně upravovaných v tehdy „novém“ správním řádu. Rozhodování ve věci soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo svěřeno Nejvyššímu správnímu soudu.

občanského soudního řádu. Tento příspěvek se přitom zaměřuje právě na první, a současně svou povahou dominantní, z uváděných oblastí.

Není přitom bez zajímavosti, tato úprava, tj. úprava soudního přezkoumání opatření obecné povahy, nabyla účinnosti již 1.5. 2005, což bylo dříve, než nabyla účinnosti obecná úprava tohoto institutu („opatření obecné povahy“) v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád. Ten nabyl účinnosti „až“ 1.1. 2006.

Pozitivem této úpravy byla již její samotná podstata, tj. skutečnost, že soudnímu přezkumu ve správním soudnictví byly podřazeny tyto specifické správní akty, a to včetně postupu, který jejich přijetí, resp. vydání, předcházela. To tím spíše, že jako tzv. akty smíšené povahy v sobě spojují prvky konkrétních i abstraktních aktů veřejné správy.

Samá tato „původní“ úprava soudního přezkumu opatření obecné povahy však byla po několikaleté platnosti potom opakovaně dotčena poměrně významnými změnami, na které se zřejmě jeví vhodné, pro lepší orientaci v textu tohoto příspěvku, poukázat hned teď bezprostředně.

První tyto změny přinesl zákon č. 303/2011 Sb., s účinností od 1.1.2012. Soudní přezkoumání opatření obecné povahy bylo propříště svěřeno krajským soudům, s tím, že proti rozhodnutí krajského soudu přichází v úvahu podání kasační stížnosti. Nejvyššímu správnímu soudu tak od uvedeného data účinnosti předmětné novelizace přísluší rozhodovat až o příp. kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu. Dále bylo nově zavedeno časové ohraničení možnosti podat návrh na soudní přezkoumání opatření obecné povahy, neboť předchozí znění s žádným časovým omezením pro podání takového návrhu nepočítalo. Návrh tak bylo možné nově podávat jen do tří let ode dne, kdy opatření obecné povahy napadené návrhem nabylo účinnosti. Nově bylo také uzákoněno, že v řízení mohou vedle navrhovatele a odpůrce vystupovat zúčastněné osoby, což do té doby možné nebylo. Změnil se rovněž pohled na vázanost soudu důvody návrhu. Zatímco původní úprava výslovně stanovila, že soud není vázán právními důvody návrhu, nově bylo stanoveno, že při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Dále byla nově stanovena rovněž lhůta, ve které má soud, počítáno ode dne, kdy návrh došel soudu, vydat rozhodnutí ve věci. Jmenovitě tak byla nahrazena původní třicetidenní lhůta novou lhůtou devadesátidenní.

Kladem těchto změn původní úpravy soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo přinejmenším to, že pro podání návrhu bylo stanoveno časové ohraničení, což sebou neslo posílení právní jistoty. Současně je třeba poznamenat, že se tím nepřímo také řešila i názorově nejednotně vnímaná a také diskutovaná otázka „starých“ aktů, podřazovaných institutu opatření obecné povahy a jejich soudní přezkoumatelnosti (což se projevovalo zejména u tzv. starých územních plánů v jejich závazných částech).

Další změny, resp. změnu, právní úpravy soudního přezkumu opatření obecné povahy potom přinesl zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a to s účinností od 1.1. 2018. Tato změna spočívá v tom, že tříletá lhůta pro podání návrhu na soudní přezkoumání opatření obecné povahy byla zkrácena na lhůtu jednoho roku, přičemž právní úprava v dané souvislosti přinesla upřesnění pro její dopad s tím, že zmeškání této lhůty nelze prominout ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. Tak se reagovalo na judikaturu, v jejímž smyslu se dovozovalo, že pokud je návrh na zrušení opatření obecné povahy podáván současně s jiným návrhem ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, měl být takový návrh podáván ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36). V důsledku této judikatury se de facto lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v takovýchto „spojovaných“ přezkumech „prolamovala“. Vzhledem ke zcela nedávnému nabytí účinnosti této změny se nabízí k připomenutí i související přechodné ustanovení, podle něhož platí, že řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Pozitiva této změny jsou spatřována právě v ještě důslednějším vymezení a ohraničení lhůty pro podávání návrhů na zrušení opatření obecné povahy, a to včetně jejího sjednocení i pro podávání „spojovaných“ návrhů. Nicméně je třeba poznamenat, jako pozitivní není tato změna přijímána zcela všeobecně, a to zejména ne zastánci právního názoru jmenovitě vyvozeného výše citovanou (a nyní legislativně překonávanou) judikaturou.

Následující zaznamenání hodnou změnou soudního řádu správního je jeho změna provedená zákonem č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tato změna v soudním řádu správním zejména zakotvila tzv. nepřijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu. S účinností od 13.10.2005 tak bylo výslovně stanoveno a dodnes platí, že jestliže kasační stížnost ve věcech azylu svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, Nejvyšší správní soud ji odmítne pro nepřijatelnost. Rozhodování bylo svěřeno pětičlenným senátům a k přijetí příslušného usnesení se předepisoval souhlas všech členů senátu, a takovéto usnesení podle dikce právní úpravy nemuselo být odůvodněno.

Judikatura k tomu záhy stanovila, že: Přesahem vlastních zájmů stěžovatele je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele

je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů. (Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, www.nssoud.cz).

Požadavek na rozhodování v případě nepřijatelnosti kasační stížnosti v pětičlenných senátech byl opuštěn jednou z dalších novelizací soudního řádu správního, jmenovitě zákonem č. 303/2011 Sb., a to s účinností od 1.1.2012. Spíše pro zajímavost je třeba v daných souvislostech ještě poukázat na to, že soudní praxe dikci zákona stanovující, že usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost nemusí být odůvodněno, nepřijala, a naopak takováto usnesení odůvodňována jsou a to často poměrně velmi podrobně. Neodůvodňovaná rozhodnutí v případech odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost jsou zcela ojedinělá a dají se spočítat na prstech jedné ruky.

Ve sledované časové posloupnosti novelizací soudního řádu správního je dále třeba poukázat na novelizaci soudního řádu správního, provedenou zákonem č. 314/2008 Sb., kterým se současně mění několik dalších zákonů, a to s účinností od 1.10.2008. Do soudního řádu správního bylo touto jeho novelizací zakotveno pravidlo o délce funkčního období předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu. Do této doby délka jejich funkčního období stanovena nebyla. Od samého počátku účinnosti soudního řádu platí jeho pravidlo, že předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu jmenuje z řad soudců tohoto soudu prezident republiky.² Nově potom bylo stanoveno, že funkční období předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu je 10 let, a současně přechodná ustanovení k běžícímu výkonu funkce obou těchto představitelů Nejvyššího správního soudu upřesnily, že předsedovi a místopředsedovi Nejvyššího správního soudu končí funkční období za 10 let ode dne účinnosti tohoto zákona, tj. ke dni 30.9.2018.

Předmětný zákon, tj. zákon č. 314/2008 Sb., současně přinesl i svou povahou nepřímou novelizaci právní úpravy správního soudnictví, a to také poměrně významnou. Tímto zákonem byl se stejným datem účinnosti, tj. od 1.10.2008, mj. také změněn zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, tak, že Nejvyšší správní soud se stal kárným soudem ve věcech soudců a státních zástupců, a pro tento účel u něj byly zřízeny a začaly rozhodovat tzv. kárné senáty. Následně potom zákonem č. 286/2009 Sb., kterým se měnil zákon o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a některé další zákony, byla pravomoc Nejvyššího správního soudu jako soudu kárného rozšířena i na věci soudních exekutorů.

Tč. u Nejvyššího správního soudu působí tři kárné senáty pro řízení ve věcech soudců, jeden kárný senát pro řízení ve věcech státních zástupců a dva kárné senáty pro řízení ve věcech soudních exekutorů.

Zajímavostí přitom je, že se na kárná řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů před Nejvyšším správním soudem jako soudem kárným podpůrně vztahuje trestní řád.³ Už tato skutečnost signalizuje svěření daných kárných agend Nejvyššímu správnímu soudu nebylo, a ani nadále není, systémové, a lze je hodnotit dokonce jako nevhodné.

Z dalších časově následujících novelizací soudního řádu správního je třeba připomenout i jeho změnu, kterou přinesl zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, a to s účinností od 1.1.2011.

Podstatou této novelizace bylo, a to z hlediska věcného řešení obdobně jako u soudní ochrany ve věcech místního referenda (viz výše poznámky k zákonu č. 22/2004 Sb.), že nově byla do pravomoci soudů ve správním soudnictví zařazena také soudní ochrana krajského referenda. I tady bylo zakotveno právo domáhat se určení, že návrh na konání krajského referenda nemá nedostatky, nebo vyhlášení krajského referenda, nebo vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v krajském referendu, popř. vyslovení neplatnosti hlasování v krajském referendu. Rozdíl oproti přístupu při zavedení ochrany ve věcech místního referenda byl u krajského referenda v tom, že před přijetím této úpravy česká právní úprava krajského referendum neznala, a soudní ochrana tak s ním byla spojena hned od samotného začátku její úpravy.

Rozhodování bylo svěřeno rovněž krajským soudům a nejprve taktéž s tím, že proti jejich rozhodnutí nebylo možné podávat kasační stížnost. Ke zrušení tohoto omezení potom došlo, shodně jako v případě soudní ochrany místního referenda, v důsledku novelizace soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., od jehož

² Zatímco u předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu podle úpravy pravomocí prezidenta republiky v čl. 62 Ústavy platí, že *Prezident republiky jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu* tzv. bez kontrasignace, v případě předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu toto neplatí, a s ohledem na dikci čl. 63 Ústavy, vymezujícího „další“ pravomocí prezidenta republiky, je nutno dovodit, že předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu může prezident jmenovat toliko s kontrasignací.

³ Zajímavostí je to tím spíše, že Ústavní soud ve svém Nálezu Pl. ÚS 33/09, ze dne 29.9.2010, v němž posuzoval právní povahu kárného provinění soudce, toto provinění nepodřadil institutu „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dospěl přitom k závěru, že: *Na kárné řízení se soudci obecných soudů není aplikovatelné ustanovení čl. 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť toto řízení nelze kvalifikovat jako řízení o trestním obvinění.*

účinnosti (1.1.2012) i proti rozhodnutím krajských soudů v těchto věcech kasační stížnost možné podávat je. Shodně jako u místního referenda je i v případě soudní ochrany ve věcech krajského referenda třeba poukázat na to, že ve spojení s textem samotného zákona o krajském referendu platí, že pokud zastupitelstvo nerozhodlo o návrhu přípravného výboru na konání krajského referenda na svém nejbližším zasedání, nebo rozhodlo o tom, že krajské referendum nevyhlásí, potom rozhodnutí soudu o návrhu na poskytnutí soudní ochrany v těchto otázkách nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva.

Tato změna soudního řádu správního tak byla, či je, významově do značné míry srovnatelná s jeho změnou ve spojení se zavedením soudní ochrany ve věcech místního referenda v r. 2004, s tím, že svým následováním koncepce ochrany ve věcech místního referenda potvrdila její funkčnost a současně také podtrhla, a tedy ještě více zdůraznila, potřebu soudní ochrany u v těchto věcech účasti občanů na výkonu územní samosprávy.

Velmi významné postavení mezi následujícími novelizacemi soudního řádu správního potom zaujímá jeho novelizace provedená zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a která nabyla účinnosti 1.1.2012. Tato novelizace je ze všech dosavadních novelizací soudního řádu správního nerozsáhlejší, a v praxi se o ní stále častěji hovoří jako o tzv. velké novele soudního řádu správního. Nepočítáme-li přechodná ustanovení, obsahuje celkem 71 novelizačních bodů.

Některé její dopady byl již zmíněny výše, a celkově o ní lze říci, že přinesla řadu prospěšných řešení. Z těch otázek, které se svým řešením jeví nejpodstatnější, se nabízí (byť stručně) poukázat (zejména krom již výše připomenuté změny koncepce řízení o přezkoumání opatření obecně povahy) alespoň na změnu místní příslušnosti správních soudů sledující vyrovnaní zátěže krajských soudů, dále na zavedení tzv. odlišných stanovisek v případech některých soudních rozhodování, na posílení ochrany proti nezákonným zásahům a také na změnu koncepce řízení o kasační stížnosti.

V případě změny místní příslušnosti nově platí, že Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. (§ 7 odst. 2 s.ř.s.). Dříve jako výchozí obecné pravidlo platilo, že místní příslušnost soudu se řídila sídlem odvolacího správního orgánu, tedy správního orgánu druhého stupně. Tímto novým řešením, jak dokládaly předchozí odhady a propočty, se směřovalo k vyrovnaní zátěže krajských soudů (nejzřetelněji v případě Městského soudu v Praze, s postavením krajského soudu), nicméně vzhledem k tzv. neskladebnosti „soudních“ a samosprávných krajů, se tak v případě rozhodnutí orgánů některých obcí z „okrajů“ samosprávných krajů změnila příslušnost krajského soudu, a to v protikladu k „přirozené“ spádovosti a související dopravní dostupnosti. Zatímco proklamovaným efektem správní reformy bylo přiblížení správy občanům, vedlejším efektem této „správně-soudní“ reformy bylo v případech uváděných „okrajových obcí“ a s jejich lokalizací spojených účastníků řízení, ztížení prostorové a dopravní přístupnosti k soudům. Otázkou je, zda nebylo vhodnější provést přeobsazení krajských soudů soudci tak, a by to odpovídalo zprůměrované zátěži na jednoho soudce, a to tím spíše, že žalovaným správním orgánem nadále zůstal správní orgán druhého stupně.

Jako zcela bez výhrad byla naproti tomu přijata změna, která spočívala v tom, že v případě rozhodování ve věcech volebních, ve věcech politických stran a hnutí, v řízení o kompetenčních žalobách a dále v řízení před rozšířenými senáty, mohli nově členové předmětných senátů senátu začít uplatňovat tzv. odlišná stanoviska. Tato právní úprava tak dosud stanoví, že: Člen senátu Nejvyššího správního soudu ve složení podle § 16 odst. 2 písm. a) a odst. 3, který s rozhodnutím senátu nebo s jeho odůvodněním nesouhlasí, má právo, aby jeho odlišné stanovisko bylo uvedeno v protokolu o hlasování a aby byly důvody jeho nesouhlasu připojeny k vyhotovení písemného rozhodnutí s uvedením jeho jména. (§ 55a s.ř.s.). To souviselo a nadále souvisí s tím, že ne vždy tyto „větší“ senáty rozhodovaly jednomyslně, a důvody menšinových stanovisek byly často zejména v otázkách právních velmi významné a stály přinejmenším za zaznamenání, popř. za podklad k diskusi při pozdějším rozhodování v obdobných věcech. Zpětný pohled ukazuje, že v daném případě se nepochybně jedná o institut způsobilý přispět k další kultivaci rozhodování správních soudů, stejně jako i k další kultivaci rozhodování správních orgánů.

Další změnou v podání této novelizace soudního řádu správního bylo posílení ochrany v případě nezákonných zásahů. Soudní řád správní poskytoval, mj., od samého počátku své existence a nabytí účinnosti, také možnost ochrany v případě nezákonných zásahů. Význam této ochrany je podtržen již tím, že jde o svou povahou jediný a také svébytný způsob ochrany pro sem podřaditelné případy či situace, neboť sám správní řád, který jinak velmi široce míří na nejrůznější postupy orgánů veřejné správy, žádnou jmenovitou ochranu před takovýmito nezákonnými zásahy neposkytuje.

Posílení ochrany proti nezákonným zásahům ve smyslu předmětné novelizace soudního řádu správního spočívá v tom, že předchozí ochrana tzv. konstitutivního rozhodování ve věci nezákonných zásahů byla rozšířena i na ochranu rozhodování deklaratorního. Dříve bylo možné tuto ochranu poskytovat jen tehdy a tam, kde předmětný nezákonný zásah, nebo jeho důsledky, trvaly, zatímco od této novelizace je možné se domáhat i vyslovení toho, že nezákonný byl i již odeznělý zásah (popř. jeho důsledky). Stávající novelizovaná dikce § 82

soudního řádu správního tak zní: Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. To má potom svůj význam zejména pro příp. uplatňování práva na náhradu škody.

Nepochybně i tady platí, že tato změna právní úpravy je svým způsobem pozitivním posunem vpřed.

Konečně poslední z vybraných změn je změna koncepce řízení o kasační stížnosti (§§ 102 až 110 soudního řádu správního), a to hned v několika aspektech. Tak nově začalo platit, že kasační stížnost se podává přímo Nejvyššímu správnímu soudu, a dále že Nejvyšší správní soud může, zruší-li rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu sám podle povahy věci rozhodnout také o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti, o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nejvyšší správní soud dále rovněž (ostatně jak již bylo poznamenáno výše) může k podané kasační stížnosti rozhodovat o ochraně ve věcech místního či krajského referenda. Tyto změny, podobně jako změny v místní příslušnosti soudů, v prvé řadě mířily k odlehčení zátěže krajských soudů (k nimž se do 31.12.2011 kasační stížnosti podávaly a které obstarávaly příslušnou „předrozhodovací“ agendu před předložením věci se spisy Nejvyššímu správnímu soudu), a dále také ke zracionalizování rozhodování ve věci, s možností ve vybraných případech „najednou“ rušit i napadená správní rozhodnutí.

V zásadě lze říci, že většinou, tj. jako celek, je možné tuto dosud nejrozsáhlejší novelizaci soudního řádu správního považovat a označit za prospěšnou a zdařilou, nicméně přinejmenším jednu výhradu vznést třeba je. Jako nepřilíživé je třeba označit převedení „předrozhodovací“ agendy u kasačních stížností z krajských soudů přímo na Nejvyšší správní soud. To tento soud zcela zjevně zatížilo, a to bohužel na úkor potřebného času a také koncentrace Nejvyššího správního soudu na vlastní rozhodovací činnost.

Další významnější změna soudního řádu správního souvisela se zavedením tzv. přímé volby prezidenta, a byla také, s účinností od 1.10.2012 provedena právě zákonem č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).

Touto změnou soudního řádu správního byla jednak uzákoněna soudní ochrana ve věcech registrace přihlášky kandidáta na prezidenta, dále byla stanovena pravidla pro rozhodování o příp. neplatnosti volby prezidenta, a současně také bylo zavedeno soudně přezkumné řízení ve věci porušení pravidel financování volební kampaně kandidáta na prezidenta. K tomu je nutno dodat, že zatímco soudní ochrana ve věcech registrace přihlášky kandidáta na prezidenta a také pravidla pro rozhodování o příp. neplatnosti volby prezidenta, platí v nezměněné podobě doposud, v případě soudně přezkumného řízení ve věci porušení pravidel financování volební kampaně kandidáta na prezidenta tomu tak již není. Ke změně, a to s účinností od 1.1.2017, došlo v důsledku novelizace provedené zákonem č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony, a to tak, že předmětný institut soudní kontroly byl zrušen. Od uvedeného data nadále platí, že dohled nad financováním volební kampaně vykonává Úřad pro dohled nad financováním politických stran a politických hnutí, který příp. porušení pravidel financování volební kampaně kandidáta na prezidenta řeší jako přestupek.

Uzákonění soudní ochrany ve věcech registrace přihlášky kandidáta na prezidenta a stanovení pravidel pro rozhodování o příp. neplatnosti volby prezidenta ve správním soudnictví bylo přirozeným, a současně také nezbytným i vhodným doplněním soudní ochrany ve věcech voleb, a to právě jako bezprostřední reakce na v dané době nově koncipovaný institut přímé volby prezidenta. Pokud jde o přezkoumávání porušení pravidel financování volební kampaně, tady se zdá, že vhodnějším řešením je naopak právě řešení dnešní, tj. jeho svěřením Úřadu pro dohled nad financováním politických stran a politických hnutí, který byl zřízen zákonem č. 302/2016 Sb., s účinností od 21.9.2016.

Jednou z dalších novelizací soudního řádu správního, a to novelizací provedenou zákonem č. 396/2012 Sb., potom bylo potom s účinností od 26.11.2012 reagováno na problematičnost místní příslušnosti správních soudů změněného, či zavedeného, zákonem č. 303/2011 Sb. (viz výše v textu), která se záhy po nabytí účinnosti dané změny z r. 2011 začala projevovat u správních orgánů s celostátní působností. Nejzřetelněji tomu bylo ve spojení s rozhodovací činností Úřadu práce České republiky (jako celostátní úřad byl tento Úřad zřízen zákonem č. 73/2011 Sb., s účinností k 1.4.2011), což vedlo ke zcela neúměrné zátěži právě Městského soudu v Praze. Nyní připomínanou novelizací (z r. 2012) byly nově do § 7 odst 3 soudního řádu správního, jenž místní příslušnost krajského soudu spojuje s místem bydliště či sídlem navrhovatele, vloženy právě ty agendy soudního přezkumu, jejichž správa spadá do působnosti a pravomoci Úřadu práce. Tím bylo dosaženo stavu, kdy je i při celostátní působnosti správního orgánu prvního stupně příslušnost krajských soudů k přezkumu předmětné agendy rozložena napříč územím České republiky.

Nepochybně významnou novelizací soudního řádu správního byla dále i jeho novelizace provedená zákonem č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, která s účinností od 1..2015 rozšířila nezkumnou pravomoc správních soudů na řízení o zrušení služebního předpisu.

Služebním předpisem se pro tyto účely rozumí služební předpise vydaný v režimu zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, a návrh na jeho zrušení může podat pouze náměstek ministra vnitra pro státní službu a to v zákonné lhůtě 30 dnů ode dne marného uplynutí lhůty pro zjednání nápravy podle zákona o státní službě. Specifikem tohoto řízení je také to, že zákonná úprava jako jediný věcně příslušný správní soud na „krajské úrovni“ správního soudnictví pro tato řízení určuje Městský soud v Praze.

K tomu se nabízí poznamenat, že toto byl první případ ve stávající úpravě českého správního soudnictví, kdy byla věcná příslušnost k rozhodování výběrově svěřena jedinému jmenovitě označenému soudu na krajské úrovni. Nepochybně to souviselo s tím, že většina služebních úřadů, resp. nejvýznamnější z nich, u nichž vydávání předmětných služebních předpisů přichází v úvahu, sídlí v Praze. Nicméně nejde o sídlo výlučné, a je tak přinejmenším k diskusi, zda takto nedojde opět k ne zcela opodstatněné koncentrovanější rozhodovací zátěži Městského soudu v Praze.

Dále je třeba také zmínit novelizaci soudního řádu správního provedenou zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, která je sice svým rozsahem nevelká, nicméně svým dopadem významná. Účinnosti nabyla dne 1.7.2017, tj. shodně s nabytím účinnosti nové právní úpravy přestupků, která mezi přestupky nyní zahrnuje i dřívější tzv. jiné správní delikty.

Ve spojení s tím, byla upravena pravidla ohledně toho, ve kterých případech bude u krajských soudů ve věcech přestupků k jejich projednání nadále příslušný specializovaný samosoudce. Podle této úpravy tak nově platí, že specializovaný samosoudce rozhoduje „toliko“ ve věcech přestupků, za které za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč. Tam, kde je horní hranice pokuty vyšší, již specializovaný samosoudce ve věcech přestupků rozhodovat nemůže, a takové rozhodování přísluší specializovaným senátům. Toto řešení bylo zjevně inspirováno úpravou trestního řízení v trestním řádu, kde je rovněž uplatněno „kvantitativní“ kritérium (horní hranice délky trestu odnětí svobody) pro rozhraničení trestních řízení, ve kterých rozhodují samosoudci, a ve kterých rozhodují senáty.

Současně je třeba ještě také poznamenat, že touto novelizací soudního řádu správního byla rovněž částečně upravena pravidla pro nahlížení do soudních spisů, a to zejména ve spojení s ochranou informací podle zvláštních zákonů.

Konečně dosud poslední ze změn soudního řádu správního, na kterou chce tento příspěvek poukázat, je jeho změna provedená zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a který nabyt účinnosti 1.1.2018. Již výše bylo ve spojení se zavedením soudního přezkumu opatření obecné povahy a jeho změnami poukázáno na to, že nyní připomínaná novelizace přinesla zřetelné změny především právě v tomto směru (viz výše text k novelizaci soudního řádu správního, provedené zákonem č. 127/2005 Sb.).

Nyní se potom nabízí již jen doplnit, že tato novelizace soudního řádu správního také zavedla specifický případ specializované věcné příslušnosti jednoho z krajských soudů. Jmenovitě je tak nově stanoveno, že „K řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury podle § 1 odst. 2 písm. a) nebo b) zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů, je příslušný Krajský soud v Ostravě. O těchto žalobách vede řízení specializovaný senát.“

V těchto souvislostech je potom třeba připomenout, že toto je v pořadí v poměrně rychlém sledu druhý případ ve stávající úpravě českého správního soudnictví, kdy je věcná příslušnost k rozhodování výběrově svěřována jedinému jmenovitě označenému krajskému soudu (viz výše úpravu podle zákona č. 250/2014 Sb.), přičemž v nynějším případě jde právní úprava ještě dál, a krom jmenovitého určení „jediného“ příslušného soudu ještě stanoví, že musí jít o specializovaný senát.

Prospěšnost této změny právní úpravy zatím nelze hodnotit, a zřejmě teprve až zkušenosti s aplikací tohoto ustanovení ukáží, nakolik se daná úprava jeví účelná a také efektivní.

3 CO DOSUD ZMĚNĚNO NEBYLO, BYŤ BY SI ZMĚNY ZASLOUŽILO

Přes nepochybně celkový převažující pozitivní přínos předmětných novelizací soudního řádu správního, jimiž byla postupně provázena dosavadní patnáctiletá existence historicky novodobě pojatého správního soudnictví v České republice, se nepochybně i nadále nabízí řada dalších otázek, které by mohly, či měly být, přinejmenším předmětem dalších úvah a diskusí o jejich případné novelizaci.

Z těch otázek, které by se takto nabízely k diskusi, opět poukáží jen na některé vybrané z nich, jež považují za významnější. A to již podstatně stručněji, než u výše prezentovaného ohlednutí za odeznenými změnami.

Takto chci v první řadě poukázat na neřešení problému označitelného jako problém tzv. „obživlých rozhodnutí“, dále na problém značně širší možností a důvodů podání kasační stížnosti, a poté také na skutečnost, že daná zákonná úprava, vzdor ústavně právně podpořenému legitimnímu očekávání do svého obsahového či předmětového zaměření nezahrnula rozhodování o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení,

jsou-li v rozporu se zákonem. Vedle těchto otázek či problémů legislativního rázu současně poukáží také na jeden případ aplikačního nevyužití (a co do povahy daného nevyužití také případ jediný) možností existentní úpravy, tedy možností daných platným zněním soudního řádu správního, a to jmenovitě na otázku kolegií Nejvyššího správního soudu.

V pořadí první z uváděných problémových okruhů, tj. jako problém tzv. „obživlých rozhodnutí“, míří na absenci odkladného účinku kasační stížnosti ze zákona, příp. na jiný související institut, který by byl způsobilý v případech zvláštního zřetele hodných zajistit transparentnost posloupnosti soudního a současně i správního rozhodování. Jak ukazují poznatky z praxe, nejzřetelněji se daná problematika, resp. důsledky s ní spojené, projevuje(i) ve spojení s přezkoumáváním rozhodnutí správního orgánu v situaci, kdy žalovaný správní orgán, jehož rozhodnutí bylo v řízení o žalobě zrušeno rozhodnutím krajského soudu, podá kasační stížnost a před Nejvyšším správním soudem o ní probíhá řízení, v němž může být rozhodnutí krajského soudu zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení, přičemž mezitím daný správní orgán vydá nové správní rozhodnutí. Situace se tak pro dotčené subjekty stává nejasnou zejména v tom, jak po příp. zrušení kasační stížností napadeného rozsudku naložit s původním rozhodnutím žalovaného správního orgánu jako „obživlým rozhodnutím“, a jak nahlížet na jeho nové správní rozhodnutí, vydané v důsledku předchozího zrušovacího rozsudku krajského soudu a jeho závazného právního názoru k vydání nového rozhodnutí.

Vše souvisí s tím, že kasační stížnost (stejně tak ani žaloba) nemá(ají) obecně ze zákona odkladný účinek a v rámci stávající platné právní úpravy se nabízející aplikační řešení nejeví dostatečně vyhovující. V průběhu novelizačních prací (počínaje roky cca 2007, 2008) byla tato problematika živě diskutována, s tím, že se zvažovalo několik alternativních řešení, žádné však do novelizace pojata, resp. promítnuto, nebylo. Byly sice přijaty drobné změny režimu možnosti přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, ty však podstatu problému neřeší a ani řešit nemohou. Na toto bylo reagováno i časopisecky.⁴

Ve spojení s tím se nabízí poznamenat, že v podmínkách dopadů do otázek podléhajících režimu daňového řízení, byl daný problém partikulárně řešen novelizací daňového řádu (provedenou zákonem č. 458/2011 Sb., s účinností od 1.1.2015), v jejímž smyslu (§ 124a) platí, že „Dojde-li v řízení o kasační stížnosti ve správním soudnictví ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správcem daně vydáno nové rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, stává se toto rozhodnutí neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu, kterým je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu.“ V podmínkách dopadů do otázek podléhajících režimu správního řízení však nadále zůstává tato otázka neřešena.

Ke druhému ze shora uvedených problémových okruhů, tj. šíře možností a důvodů podání kasační stížnosti, se nabízí poznamenat, že toto se v praxi projevuje jako poměrně výrazný problém soudního přezkumu správních aktů. S tím souvisí takové otázky, jako zda skutečně má mít oprávnění podávat kasační stížnost také žalovaný správní orgán, a pokud ano, zda mají být typové důvody podání jeho kasační stížnosti shodné jako v případě podání kasační stížnosti adresátem napadeného a soudem přezkoumávaného správního rozhodnutí, coby nositele dotčených subjektivních veřejných práv. A stejně tak je k úvaze i otázka, zda i pro případ podávání kasační stížnosti adresátem napadeného správního rozhodnutí nejsou zákonem vymezené důvody kasační stížnosti pojaté příliš široce.

Připomeňme, že v řízení o kasační stížnosti se ve věci rozhoduje již počtvrté v řadě za sebou, a kasační stížnost je právní úpravou pojata jako mimořádný opravný prostředek. Stejně tak svým způsobem mimořádným opravným prostředkem (vztaženo k napadanému správnímu rozhodnutí) je i žaloba. Zřejmě se i tady nabízí přehodnocení současného právního stavu, vedoucí k podstatnému zúžení „vstupní brány“ ke stížnostnímu přezkumu.

Úvah, jakými cestami se v tomto směru vydat, může být vícero. Namátkou lze naznačit, že by bylo možné se inspirovat např. režimem dovolání, jak jej upravuje občanský soudní řád, stejně jako by např. bylo možné uvažovat o rozšíření dnešního institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu na veškeré kasační stížnosti, popř. by bylo, a to i byť jen dílem, možno také uvažovat o analogickém uplatnění dozorového principu, jak s ním pro správní řízení počítá současný správní řád, apod. Nepochybně i diskuse v tomto směru mohly probíhat již při přípravě výše připomenutých dosavadních změn právní úpravy obsažené v soudním řádu správním, a je jen škoda, že tomuto problému již nebyla věnována také meritorní pozornost.

Konečně ke třetímu z naznačených problémových okruhů, a to, že daná zákonná úprava správního soudnictví, vzdor ústavně právně podpořenému legitimnímu očekávání do svého obsahového či předmětového zaměření nezahrnula rozhodování o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem (tj. předpisů podzákoných, resp. tzv. jiných právních předpisů), lze výrazovou zkratkou

⁴ Blíže k danému problému a úvahám stran možností řešení viz Baxa, J., Průcha, P., Šimka, K.: K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným, Správní právo č. 8/2010, str. 498 – 510, a dále související příspěvky VI. Mikule a J.Vedraľa v témže čísle časopisu Správní právo.

rezumovat, že v dané otázce se zcela zjevně jedná o zákonodárcem nevyužitou příležitost. To platí především při uvědomění si spojení daného deficitu s ústavně právním záměrem vyjádřeným v čl. 87 odst. 3 Ústavy písm. a), v jehož smyslu může zákon stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení tzv. jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem.

Stávající zákonná úprava obsažená v soudním řádu správním, která s tímto „rozhodováním“ nepočítá, zní v tomto směru odlišně od původní vládní předlohy soudního řádu správního, která naopak počítala s tím, že by správní soudnictví zahrnovalo i toto řízení, tedy řízení o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení. Stávající stav lze považovat za zřejmý nedostatek, a to nejen proto, že tak zůstal nenaplněn jeden ze záměrů Ústavy, ale zejména z toho důvodu, že správní soudnictví tak ztrácí na „míře“ své „komplexity“. To se nejzřetelněji projevuje právě ve spojení s těmi žalobními návrhy, které jsou spojeny se skutečností, že podzákonný právní předpis, jehož bylo ve věci užito, je v rozporu se zákonem. Toto rozhodování mělo podle původní předlohy návrhu zákona příslušet Nejvyššímu správnímu soudu, a jako takové bylo způsobilé příslušně plnohodnotně doprofilovat správní soudnictví jako „soudnictví veřejnoprávní“, a navíc zřejmě bylo současně způsobilé v našich aktuálních podmínkách v uvedeném směru i odlehčit soudnictví ústavnímu.⁵

Za určitý legislativní mezikrok, či příslib, směrem k projevení vůle zákonodávce k úpravě rušení tzv. jiných právních předpisů Nejvyšším správním soudem, je přitom do určité míry možné považovat, že v mezidobí byla soudnímu přezkumu ve správním soudnictví podřazena opatření obecné povahy, a dále pak zejména služební předpisy. To jsou správní akty, které jsou tzv. jiným, tj. podzákonným, právním předpisům méně či více blízké.

Přirozeně jak stávající, tak i nenaplněné, řešení této otázky má v odborných kruzích své zastánce i odpůrce. Autor tohoto příspěvku se osobně řadí ke kritikům nevyužití této příležitosti, s plnou akceptací pregnantní a také vyčerpávající argumentace, kterou v tomto směru publikoval V. Mikule již v r. 2002⁶, a k níž není třeba ničeho dodávat, neb má stálou platnost i aktuálnost.

A nyní k aplikačnímu nevyužití možností existentní úpravy obsažené v soudním řádu správním, jmenovitě k otázce kolegií Nejvyššího správního soudu. Pokud jde o tato kolegia, soudní řád správní s nimi počítá jako s řádnou organizační součástí vnitřní organizace Nejvyššího správního soudu, stejně jako počítá s jeho předsedy jako čelnými představiteli širšího vedení Nejvyššího správního soudu.

Kolegia jsou zákonnou úpravou v jistém smyslu považována za základní vnitřní organizační složky Nejvyššího správního soudu, a předsedům kolegií potom přísluší především organizovat a řídit jejich činnost. Postavení a poslání kolegií, a také jejich význam, plně korespondují tomu, že kolegia představují primární rámce pro zařazování soudců k výkonu jejich rozhodovací činnosti. Podle výslovného znění soudního řádu správního se soudci Nejvyššího správního soudu zařazují rozvrhem práce do kolegií podle hlavních úseků své činnosti, a dále potom již v jejich rámci jsou návazně začleňováni do jednotlivých senátů.

Počet ani oborovou profilaci kolegií soudní řád správní nestanoví, to je na úvaze pléna Nejvyššího správního soudu. Právní úprava k tomu toliko stroze uvádí, že o počtu kolegií rozhoduje plénum Nejvyššího správního soudu na návrh předsedy Nejvyššího správního soudu.

U Nejvyššího správního soudu takto byla po jeho konstituování k 1. 1. 2003 v následujícím roce, tj. v r. 2004, zřízena dvě kolegia, a to kolegium finančně správní a kolegium sociálně správní. V roce 2013 potom bylo u Nejvyššího správního soudu od kolegií po deseti letech jejich existence upuštěno, a to v situaci, kdy se nepodařilo dospět v plénu Nejvyššího správního soudu, při projednávání návrhu jeho předsedy, ke shodě na tom, jak kolegia reorganizovat, když přitom bylo zřejmé, že by si organizace kolegií reorganizaci zasloužila.

Tzn., že tč. vnitřní organizace Nejvyššího správního soudu kolegií nedisponuje, a to vzdor tomu, že s nimi právní úprava počítá, a také vzdor tomu, že názory na to, že se kolegia neosvědčila, nejsou zcela jednoznačné.

ZÁVER

Ze stávající české zákonné úpravy správního soudnictví by se k pozornosti odborné veřejnosti jistě nabízely i některé jiné novelizace a s nimi spojené otázky, ale jejich vyčerpávající výčet a přiblížení však, jak ostatně bylo shora poznamenáno, nebylo záměrem tohoto příspěvku.

Příspěvek, jak již bylo naznačeno shora, chtěl především retrospektivně, a to bez aspirace na bližší analýzu a podrobnější hodnocení, shrnujícím způsobem připomenout a zpřehlednit průběžný sled odeznených novelizací,

⁵ Za daného stavu je tak jistou, ale ne zcela plnohodnotnou, „náplastí“ čl. 95 Ústavy, který se ve svém odst. 1 jiným způsobem, než předpokládá čl. 87 odst. 3 Ústavy, také vztahuje k možnosti posuzování souladu tzv. jiného právního předpisu se zákonem, popř. i s mezinárodní smlouvou. V jeho smyslu soudci Nejvyššího správního soudu i krajských soudů ve správním soudnictví, obdobně jako soudci obecných soudů, při aplikaci podzákonného právního předpisu ve vždy konkrétní věci posuzují, zda daný podzákonný právní předpis není v rozporu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Pokud by takovýto rozpor byl v té které konkrétně projednávané věci shledán, soudce potom nemůže v takové věci daný podzákonný právní předpis aplikovat. Nicméně tento podzákonný předpis i tak nadále zůstává platný.

⁶ Mikule, V.: Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. Justiční praxe, č. 3/2002

resp. aktualizací, kodexové úpravy revitalizovaného správního soudnictví v České republice za uplynulých patnácti let. Jeho smyslem a cílem bylo shrnout a na „jednom místě“ informativně předstíhovat nejaktuálnější dosavadní změny na tomto úseku. Dosud bylo v odborné literatuře v tomto směru na příslušné změny spíše výběrově, a ucelenější pohled či přehled chyběl.

Současně s tím se potom nabízelo, byť tezevitě, také poukázat na vybrané otázky, které by si změny v dané právní úpravě rovněž zasloužily, ale které změněny (či prozatím změněny) nebyly. V této části je přitom příspěvek míněn jako diskusní, bez nároku na absolutizaci názorů takto vyjádřených.

Povede-li tento příspěvek, a to stran celého svého obsahu, vedle zpřehledňujícího přiblížení dosavadních změn soudního řádu správního a také současného naznačení některých neřešených otázek či nevyužitých příležitostí, rovněž k zamyšlení, a to byť jen u některých jeho čtenářů, bude autor jeho účel považovat za splněný.

Kontaktní údaje :

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.
Nejvyšší správní soud České republiky
Moravské náměstí 6, 657 40 Brno,
Česká republika
Právnická fakulta, Masarykova univerzita,
Veveří 70, 611 80 Brno,
Česká republika
petr.prucha@nssoud.cz
petr.prucha@law.muni.cz

PRIAMA ÚČASŤ OBYVATEĽOV NA SAMOSPRÁVE OBCE NA RÁZCESTÍ¹

Mária Srebalová
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Lívia Trellová
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Ingrida Papáčová
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Anotácia: Miestne referendá, zhromaždenia obyvateľov obce a petície predstavujú významné prostriedky pre priame vyjadrenie vôle obyvateľov obce či mesta k záležitostiam miestneho spoločenstva. Je zrejmé, že sa nimi dosahuje verejná diskusia a často aj celospoločenská diskusia o dôležitých otázkach života miestnej komunity ale často aj celej spoločnosti. Príspevok sa zameriava na aktuálne otázky súvisiace s fungovaním obecného zriadenia a hodnotenie vhodnosti súčasnej právnej úpravy prostriedkov miestnej demokracie.

Kľúčové slová: Miestne referendum, zhromaždenie obyvateľov obce, petícia, dôležité otázky života obce, celospoločenská diskusia.

Annotation: Local referendums, assemblies of the inhabitants and petitions are significant means of expressing the will of local inhabitants to local community affairs. It is obvious that there is a public debate and often an all-society discussion about important issues of the local community, but often also of the whole society. The contribution focuses on current issues related to the functioning of the municipalities and the assessment of the appropriateness of the current legislation on local democracy.

Key words: Local referendum, petition, assembly of the inhabitants, important issues of community life, discussion of the whole society.

ÚVOD

Uvažujúc o obsahu príspevku vo vzťahu k téme konferencie treba uviesť, že počas pôsobenia pani profesorky Kataríny Tóthovej sa verejná správa ocitla na viacerých rázcestiach. Iste nie je potrebné zdôrazňovať, že záujem pani profesorky o verejnú správu a o jej viac či menej verný obraz - správne právo, je vždy zápalistý a jasný a jej podnety stoja za zamyslenie. Z bohatého rozsahu vedeckého skúmania je možné osobitne zvýrazniť jej záujem a prínos v obsahových aj v terminologických otázkach týkajúcich sa zásadných právnych inštitútov správneho práva hmotného aj procesného, napríklad vo vzťahu k zdokonaľovaniu a racionalizácii verejnej správy², vymožitelnosti práva³, definícii a určeniu okruhu účastníkov správneho konania, definícii správneho orgánu, právnym účinkom rozhodnutia a k ďalším témam, ktorých zameranie je natoľko široké, že nie je možné spomenúť ich vyčerpávajúci výpočet. Inšpiráciu dielom pani profesorky Tóthovej nachádzame pretavenú do mnohých diel ďalších významných administratívistov. Naším príspevkom si dovoľujeme zaradiť sa medzi tých, ktorí túto potrebnú inšpiráciu vnímajú.

Predmetom príspevku sú predovšetkým prostriedky priamej demokracie, realizované v priebehu posledných troch rokov, ktoré mali pre obyvateľov miestnej komunity mimoriadnu dôležitosť. Svedčí o tom aj množstvo ich participantov. Svojím významom prekročili hranice miestnych samospráv a ich výsledky zaujímali celú spoločnosť. Potenciál posilnenia dôvery verejnosti vo verejné inštitúcie však tieto prostriedky nevyužili. Dalo by sa povedať, že na relatívne dlhý čas ponechali fungovanie samosprávy obcí na rázcestí.

Dôvody mohli byť rôzne, avšak tým najvypuklejším z nich je podľa nášho názoru nedostatočná právna úprava. Išlo o dva rôzne prípady: miestne referendum v Gabčíkove a petíciu o zákaze hazardných hier v Bratislave. V súvislosti s aktuálnym znením zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a jeho

¹ Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu **VEGA č. 1/0557/17** „Právne aspekty optimalizácie výkonu verejnej správy obcami ako subjektmi verejnej správy“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

² TÓTHOVÁ, K. : *Inkompatibilita vo verejnej správe – áno alebo nie?*. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Bratislavské právnické fórum. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 202 a nasl.

³ TÓTHOVÁ, K. : *Vymožitelnosť práva vo verejnej správe*. In VRABKO, M. a kolektív. *Správne právo hmotné: všeobecná časť* - 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck. 2012 s. 351 a nasl.

ostatnou novelou, t.j. zákonom č. 70/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ktoré uvedené dianie reflektuje s účinnosťou od 1. apríla 2018 sa v ďalšom texte zamýšľame nad jej prínosom a prípadnými pretrvávajúcimi bielymi miestami právnej úpravy.

1 PRIAMA ÚČASŤ OBYVATEĽOV NA MIESTNEJ SAMOSPRAVE

V ostatných rokoch je verejnosť v Slovenskej republike konfrontovaná s využívaním inštitútov miestnej demokracie, a to predovšetkým vo vzťahu k rôznym citlivým a kontroverzným témam. Na rozdiel od prvej dekády existencie obnoveného obecného zriadenia, kedy si obyvatelia obcí na zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendá a petície iba zvykali a ich využívanie bolo iba sporadické, sme postupom času svedkami ich vzrastajúceho trendu a tiež významu, ktorý im ich aktéri prisudzujú.

1.1 Zhromaždenie obyvateľov obce

Osobitne významným a využívaným prostriedkom realizácie priamej demokracie v obci je zhromaždenie obyvateľov obce⁴ a to napriek len rámcovej zákonnej právnej úprave podľa § 11b zákona o obecnom zriadení. Podľa predmetného ustanovenia môže byť predmetom zhromaždenia obyvateľov obce alebo jej časti prerokovanie obecných vecí a zvoláva ho obecné zastupiteľstvo alebo tak má právo urobiť aj starosta obce.

Zhromaždenie obyvateľov obce predstavuje formu plenárneho zisťovania verejnej mienky a názoru obyvateľov obce a jeho základom je diskusia, ktorá môže a nemusí viesť ku konsenzu zúčastnených. Úlohou je zistiť vôľu väčšiny zo všetkých, alebo aspoň väčšiny zo zúčastnených obyvateľov. Dosiahnutý výsledok má vo vzťahu k orgánom obce iba konzultatívny a poradný charakter. Záväznosť výsledkov zhromaždenia obyvateľov obce však možno vnímať v politickej aj v etickej rovine. Výhodou tohto inštitútu je jeho finančná nenáročnosť a rýchlosť. Nevýhodou zase jeho problematické využitie vo väčších obciach či v mestách.⁵ Počet uskutočnených zhromaždení obyvateľov obce je z nášho pohľadu prekvapivo vysoký. Zo vzorky 247 oslovených samospráv na otázku, či sa na ich území uskutočnilo zhromaždenie obyvateľov ich napríklad za obdobie rokov 2003 – 2012 odpovedalo 193, pričom v takmer šesťdesiatich miestnych samosprávach sa uskutočnilo spolu 194 zhromaždení⁶. Je na rozhodnutí obce, či upravi konanie zhromaždení obyvateľov vlastnou normatívnou úpravou. Pravidlá ich uskutočňovania môžu byť vyjadrené vo všeobecne záväznom nariadení. V niektorých obciach sú súčasťou štatútu obce. Ako uvádza doc. Tekeli, v aplikačnej praxi sa môžeme pomerne často stretnúť s nesprávnou úpravou najmä v štatútoch obcí, ktoré najčastejšie formulujú možnosť vyhradiť do rozhodovacej činnosti zhromaždenia obyvateľov obce niektoré z dôležitých otázok života a rozvoja obce, čo najmä nerešpektuje zákonné rozdelenie kompetencií a zodpovednosti medzi orgány obce⁷. Napriek uvedeným nedostatkom nie je možné zhodnotiť, že by niektoré zo zhromaždení obyvateľov obce zarezonovali v povedomí celej spoločnosti, a tak nedostatky právnej úpravy, či už na úrovni zákona o obecnom zriadení alebo miestne záväzných právnych predpisov nebudeme ďalej analyzovať.

Na druhej strane bude v budúcnosti zaujímavé sledovať realizáciu postupov, ktoré založila spomínaná novela zákona o obecnom zriadení v prípadoch tzv. nefunkčných obcí. Podľa § 2aa zákona o obecnom zriadení je nefunkčnou taká obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí nemá obecné zastupiteľstvo ani starostu obce. Nefunkčné obce žiaľ nie sú v podmienkach Slovenskej republiky výnimočným javom. Vyplyvajú z demografického vývoja ale súvisia aj s ďalšími zmenami, predovšetkým ekonomickými.

Podľa právnej úpravy účinnej od 1. apríla 2018, z ktorej je zrejماً snaha o lepšie fungovanie obecného zriadenia v prípadoch nefunkčných obcí, môže Vláda Slovenskej republiky nariadením takúto obec pričleniť k susediacej obci, ktorá sa nachádza v tom istom okrese ako nefunkčná obec, ak s tým susediaca obec súhlasí. Zhromaždenie obyvateľov obce podľa § 2aa ods. 2 zákona o obecnom zriadení slúži na prerokovanie pričlenenia obce k susediacej obci. Z dôvodov absencie volených orgánov obce je zvolanie zhromaždenia obyvateľov obce ponechané na okresnom úrade v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nefunkčná obec nachádza, a to na podnet Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“). Okresný úrad v sídle kraja však musí zistiť, či susediaca obec súhlasí s takýmto pričlenením, a to prostredníctvom písomnej výzvy. Ak susediaca obec nesúhlasí s pričlenením nefunkčnej obce, okresný úrad v sídle kraja písomne vyzve ďalšiu susediacu obec. Pri takomto postupe je okresný úrad v sídle kraja povinný prihliadať na oprávnené záujmy a potreby obyvateľov nefunkčnej obce a osobitne na rešpektovanie regionálneho jazyka alebo menšinového jazyka tak, aby takéto pričlenenie nekládlo prekážky podpore týchto jazykov. Následne je okresný úrad v sídle kraja povinný predložiť

⁴ Bližšie k počtu a k realizácii zhromaždení obyvateľov obce pozri v štúdií Právo na dobrú samosprávu. Zhromaždenia obyvateľov obce a miestne referendá na <http://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a5_pravo_na_dobru_spravu_veci_verejnych.pdf>.

⁵ Bližšie pozri TEKELI, J. Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti. Bratislava: Wolters Kluwer. 2016, s. 440 – 444.

⁶ http://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a5_pravo_na_dobru_spravu_veci_verejnych.pdf

⁷ Bližšie pozri TEKELI, J. Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti. Bratislava: Wolters Kluwer. 2016, s. 444.

ministerstvu návrh na pričlenenie nefunkčnej obce k susediacej obci. Jeho prílohou je aj záznam zo zhromaždenia obyvateľov nefunkčnej obce. Nefunkčná obec pričlenením zaniká a susediaca obec sa stane jej nástupcom.

1.2 Miestne referendum

Podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky⁸ (ďalej v texte aj ako „Ústava SR“) majú občania právo zúčastňovať sa priamo na správe vecí verejných. Toto ustanovenie je potrebné vnímať v súvislosti s čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktoré spoločne vytvárajú ústavný základ pre demokratický štát. Nakoľko ústavná úprava ani relevantná zákonná úprava neobsahuje definíciu pojmu verejná vec, je nutné vychádzať z právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky, v ktorom sa uvádza: „V prípade základného práva občanov zúčastňovať sa správy vecí verejných priamo podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy SR ide o jedno zo základných politických práv občanov v demokratickej spoločnosti, pričom pod správou vecí verejných je potrebné rozumieť účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu a na správe verejných záležitostí v obciach.“⁹ Ústava SR predpokladá uskutočňovanie účasti občanov na správe vecí verejných v dvoch formách, a to buď priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Miestne referendum ako formu priamej demokracie podľa striktného jazykového výkladu dokonca Ústava SR v čl. 67 ods. 1 prioritizuje pred formou realizácie územnej samosprávy orgánmi obce. Ústavná úprava nešpecifikuje, čo môže byť predmetom miestneho referenda. Interpretácie možno dospieť k záveru, že sa má jednať o záležitosti, ktoré možno podradiť pod výkon, resp. uskutočňovanie územnej samosprávy. Predmet miestneho referenda je možné vyabstrahovať zo zákonnej regulácie tejto problematiky (napr. zákon o obecnom zriadení, osobitná úprava predmetu je obsahom zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (porovnaj § 8 a § 9), zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (porovnaj § 8 a § 8a) a iné).

Ústavné právo na správu vecí verejných v podobe jeho priamej realizácie na úrovni obce je konkretizované v § 11a zákona o obecnom zriadení. Podľa neho obyvatelia obce vykonávajú územnú samosprávu aj miestnym referendom. Zákon o obecnom zriadení rozlišuje obligatórne miestne referendum a fakultatívne miestne referendum.

Obligatórne sa miestne referendum uskutoční, ak ide o:

- a) zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, ako aj zmenu názvu obce,
- b) odvolanie starostu,
- c) petíciu skupiny obyvateľov obce aspoň 30 % oprávnených voličov,
- d) zmenu označenia obce, alebo
- e) ak tak ustanovuje osobitný zákon.

Podľa § 13a ods. 3 zákona o obecnom zriadení má obecné zastupiteľstvo povinnosť vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu obce, ak o to požiada formou petície aspoň 30 % oprávnených voličov. Nová zákonná úprava sa vysporiadala s právnymi teoretikmi dlhodobo namietaným oprávnením obecného zastupiteľstva v podobe obligatórneho vyhlasovania miestneho referenda v prípade, že starosta hrubo alebo opakovane zanedbáva svoje povinnosti, porušuje Ústavu SR a iné všeobecne záväzné právne predpisy. Povinnosť obecného zastupiteľstva vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu obce je založené na splnení procesných predpokladov kladených naň zákonom o obecnom zriadení. V tomto prípade procesné podmienky sú považované za splnené, ak o vyhlásenie miestneho referenda požiada kvalifikovaný subjekt, ktorým sú oprávnení voliči, čiže osoby s trvalým pobytom na území obce, ktorí už dovŕšili 18 rokov veku.

Fakultatívne miestne referendum môže obecné zastupiteľstvo vyhlásiť aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce a tiež vtedy, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov. Ak ide o fakultatívne miestne referendum o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce, tak fakultatívnosť tohto druhu miestneho referenda sa týka jeho vecnej a procesnej stránky. Predmet fakultatívneho referenda je zákonodarcom pomerne široko koncipovaný, čoho dôsledkom je možnosť dať obyvateľom obce hlasovať a rozhodnúť o širokom okruhu záležitostí. Takéto vymedzenie predmetu fakultatívneho referenda je vyjadrením práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy SR. Naďalej však ostáva vymedziť, čo konkrétne sa dá subsumovať pod predmet takéhoto typu fakultatívneho referenda, keď zákon o obecnom zriadení hovorí o tom, že obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť miestne referendum aj pred rozhodnutím o dôležitých veciach samosprávy obce. Interpretácie je v tomto prípade zrejme možné vychádzať z obmedzení predmetu referenda, ktoré vyplývajú zo všeobecne rešpektovaných obmedzení kladených na výkon petičného práva podľa čl. 27 Ústavy SR a tiež sú nepriamo stanovené zákonom č. 85/1990 Zb. zákonom o petičnom práve v znení neskorších predpisov (v § 1 ods. 3 a ods. 4), v zmysle ktorého sa petíciou nesmie zasahovať do nezávislosti súdov a petícia nesmie vyzývať k porušovaniu Ústavy SR, zákonov a právne záväzných aktov Európskej únie, popieranu alebo obmedzovaniu osobných, politických alebo iných práv.

⁸ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov.

⁹ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. Zn. II. ÚS 9/2000 z 19. apríla 2000.

Výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov. Na základe aktuálnej novely § 11a ods.8 druhá veta zákona o obecnom zriadení, obec vyhlási výsledky referenda do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch hlasovania na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce.

Ako uvádza doc. Tekeli, je miestne referendum v súčasnosti kľúčovou formou priamej demokracie v podmienkach slovenskej obecnej samosprávy. Účelom jeho právnej úpravy je aktivizácia občianskeho potenciálu a zapojenie širokého spektra subjektov do správy komunálnych záležitostí. Plní tiež funkciu špecifickej spätnej väzby vo vzťahu k fungovaniu orgánov obce. Prieskum uskutočnený Združením miest a obcí Slovenska za obdobie desiatich rokov. poukazuje na približne rovnaký pomer obligatórných (42,1%) a fakultatívnych (57,8 %) miestnych referend organizovaných v rokoch 2005 až 2015. Z miestnych referend uskutočnených v priebehu týchto rokov bolo platných až 60 % .¹⁰ Počet miestnych referend uskutočnených na území Slovenskej republiky nie je možné hodnotiť ako významný. Zo vzorky 247 oslovených samospráv na otázku, či sa na ich území uskutočnilo miestne referendum odpovedalo 193, pričom v rokoch 2003 – 2012 sa v nich konalo iba 9 miestnych referend. Uvedený počet nie je značný, a viac než ich výsledky sú známe konflikty, ktoré ich sprevádzali a niektoré nezodpovedané otázky, ktoré súvisia s dôverou občanov vo verejné inštitúcie a právne inštitúty. Dôvodov, pre ktoré miestne samosprávy uskutočňujú miestne referendá v takom skromnom počte môže byť viacero. Jedným z nich môže byť ich finančná náročnosť. Preto pokiaľ sa už miestne referendum realizuje, môžeme predpokladať, že dôležitosť otázky či otázok v ňom položených je pre miestnu komunitu značná.

Miestne referendum v meste Gabčíkovo sa konalo 2. augusta 2015 a obyvatelia sa v ňom vyslovovali k zriadeniu dočasného tábora pre utečencov. Referendum sa uskutočnilo na základe petície, pod ktorú sa podpísalo 3148 obyvateľov Gabčíkova. Obyvatelia hlasovali o jedinej otázke: „Ste proti zriadeniu dočasného utečeneckého tábora v účelovom zariadení Slovenskej technickej univerzity v obci Gabčíkovo?“ Na hlasovaní sa zúčastnilo 2603 oprávnených voličov, t. j. účasť bola 58,46 %. Zo zúčastnených voličov bolo 2501 (96,67%) proti zriadeniu tábora a za jeho zriadenie 86 obyvateľov.¹¹

Vzhľadom na skutočnosť, že na miestnych referendách (ako aj celoštátnych referendách) v Slovenskej republike sa obvykle nezúčastní dostatočný počet občanov, bolo predmetné referendum na slovenské pomery mimoriadne a zúčastnil sa na ňom vysoký počet oprávnených osôb. Napriek tomu bolo vo vzťahu k presadeniu ich názoru toto referendum neúspešné. Pre účastníkov referenda teda prišlo sklamanie a dostavil sa pocit, že vyjadrenie ich názoru nie je dôležité. Prečo predmetné miestne referendum a ďalšie referendá prehlbujú v občanoch rezignáciu na participáciu na verejnom živote je možné tento stav zmeniť? Podľa nášho názoru je prvoradým problémom vymedzenie predmetu referenda v témach, resp. otázkach referenda a je možné zhodnotiť, že v súvislosti s tým aj prevládajúce laické zloženie orgánov samosprávy, ktoré nie vždy vedia posúdiť, čo môže byť predmetom referenda.

Podľa § 11a ods. 4 zákona o obecnom zriadení môže obecné zastupiteľstvo vyhlásiť fakultatívne miestne referendum aj pred rozhodnutím o dôležitých veciach samosprávy obce. Čo sa však rozumie takouto dôležitou vecou bude vždy závisieť od konkrétnej obecnej samosprávy, jej veľkosti, početnosti obyvateľstva, výšky rozpočtu, tradícií vo využívaní priamych foriem výkonu samosprávy, miery občianskej participácie a pod. Zákonodarcia iba ako pomôcku uvádza, že predmetom miestneho referenda môžu byť veci spadajúce do rámca samosprávy obce v zmysle § 4 zákona o obecnom zriadení, ktorý tieto veci uvádza iba demonštratívne. Predmetom referenda môžu byť teda iba záležitosti spadajúce do originárnej pôsobnosti obce, a nie úlohy zverené ako prenesená štátna správa a už vôbec nie veci, ktoré vôbec nepatria do kompetencie obce.¹² Je teda zrejmé, že obyvatelia obce nemôžu ovplyvniť niektoré otázky, ktoré sa ich síce priamo dotýkajú, ale nepatria do rámca samosprávy obce. Vzhľadom na zmysel a charakter územnej samosprávy a právo jej orgánov vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti a zverené štátu, prípadne nie sú v pôsobnosti inej právnickej osoby alebo fyzickej osoby¹³, nie je možné upraviť vyčerpávajúci výpočet všetkých možných otázok fakultatívneho miestneho referenda.

Novela zákona o obecnom zriadení ďalej pozmenila znenie § 11a ods. 7, podľa ktorého obec najneskôr 15 dní pred dňom konania miestneho referenda zverejní oznámenie o vyhlásení miestneho referenda na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ako aj iným spôsobom, ktorý určí obecné zastupiteľstvo. Určuje tiež obsah predmetného vyhlásenia. Porovnaním pôvodného znenie § 11 ods. 7 so zmenou po novele môžeme konštatovať, že došlo v zásade iba ku zmenám súvisiacim s aktuálnymi spôsobmi informovania obyvateľov obcí. Ako posledný bod novely k miestnemu referendu figuruje vypustenie v § 11a ods. 9, podľa ktorého obec ustanoví nariadením podrobnosti o organizácii miestneho referenda. Prijatie takéhoto všeobecne záväzného nariadenia bolo pre obce povinné od 1. apríla 2010 avšak až približne 80% samospráv sa neriadí žiadnym dokumentom, dokonca ani

¹⁰ Dostupné na : <<http://www.teraz.sk/slovensko/miestne-referendum-zmos-prieskum/183168-clanok.html>>.

¹¹ Dostupné na: <<https://www.google.sk/search?dcr=0&q=miestne+referendum+v+Slovenskej+republike>>

¹² Bližšie pozri TEKELI, J. Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti. Bratislava: Wolters Kluwer. 2016, s. 429.

¹³ Bližšie pozri TEKELI, J. Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti. Bratislava: Wolters Kluwer. 2016, s. 127.

interným. Dokonca aj kvalita obsahu prijatých dokumentov nie je na dostatočnej úrovni.¹⁴ Vzhľadom na tento údaj sa zrušenie tejto povinnosti javí ako racionálne.

1.3 Petície

Petície sú významnými prostriedkami vyjadrenia vôle obyvateľov miestnych samospráv a oproti zhromaždeniam obyvateľov obce a miestnym referendám aj prostriedkom často využívaným. Predstavujú dôležitú súčasť kontroly verejnej správy. Ich využitie vyplýva z medzinárodných zmlúv na ochranu ľudských práv a základných slobôd. Základ právnej úpravy je obsiahnutý v Ústave SR a v zákone č. 85/1990 Zb. o petičnom práve. Petičné právo zaručuje čl. 27 Ústavy SR, podľa ktorého má každý právo sám alebo spoločne s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Vo výkone petičného práva sa nesmie nikomu brániť a výkon tohto práva nesmie byť nikomu na ujmu. Petíciou sa nesmie zasahovať do nezávislosti súdu a nesmie sa vyzývať k porušovaniu ústavy a zákonov, popieraníu alebo obmedzovaniu osobných, politických alebo iných práv osôb, alebo k rozniecovaniu nenávisťi a neznášanlivosti, alebo k násiliu a hrubej neposlušnosti.¹⁵

To, akým problémom môže byť vystavený postup pri výkone petičného práva, ilustruje petícia za zákaz hazardu v Bratislave iniciovaná primátorom Bratislavy a starostami mestských častí v máji 2015. Predmetnú petíciu malo podpísať až 136 139 relevantných obyvateľov mesta. Prijatiu všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy o zákaze umiestnenia herní na jeho území predchádzali niektoré sporné otázky. Prvou z nich boli „zmiznuté hárky petície“ bez ktorých nebolo možné preukázať vyžadovanú účasť na petícii. V auguste 2015 začal Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky kontrolu vo veci zmiznutia časti hárkov z predmetnej petície. Podľa dostupných informácií zmizlo 3039 odovzdaných petičných hárkov z celkového počtu 8018, čím, ako sme už uviedli, nebola naplnená zákonná hranica podpisov 30 % oprávnených voličov. Napriek chýbajúcim hárkom rokovalo o návrhu všeobecne záväzného nariadenia dňa 16. februára 2016 zastupiteľstvo, no na prijatie návrhu chýbal jeden hlas poslanca. Úspešný bol pôvodný predmetný návrh pri druhom hlasovaní. Uvedený proces prijímania všeobecne záväzného nariadenia teda sprevádzali pochybnosti o tom, či je možné postupovať po strate petičných hárkov na základe ich kópií (fotokópií, resp. skenov) či je možné opakovanie hlasovať o už raz nepodporenom návrhu všeobecne záväzného nariadenia. Proti opakovanému hlasovaniu o návrhu všeobecne záväzného nariadenia podala krajská prokuratúra protest. Dôvodom bolo, že zákonná právna úprava petičného práva nepredpokladá možnosť opakovaného vybavenia už raz vybavenej petície. Samospráva namietala, že hlasovanie o rovnakom materiáli na dvoch po sebe nasledujúcich rokovaní mestského zastupiteľstva umožňuje jeho rokovací poriadok a protestu prokurátora nevyhovela. V súčasnosti je spor o zákonnosť postupu napadnutý žalobou prokurátora na súde.

Na odstránenie nežiaduceho stavu vzniklo viacero názorových prúdov. Prevažná časť sa týkala požiadavky, aby bola v novele zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hazardných hrách“) explicitne vyjadrené, že pre úspešnosť petície nie je potrebných predmetných 30 % podpisov. V súčasnosti už zákon o hazardných hrách s účinnosťou od 1. januára 2018 v § 10 ods. 6 znie: „Všeobecne záväzné nariadenie podľa ods. 5 písm. d) môže obec vydať, ak sa obyvatelia obce petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier, pričom takú petíciu musí podporiť najmenej 30 % obyvateľov obce, ktorí dovŕšili 18 rokov veku. Osobitný predpis o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a osobitný predpis o meste Košice môžu ustanoviť nižšie kvórum obyvateľov mesta, ktorí dovŕšili 18 rokov veku a ktorí musia takú petíciu podporiť, pričom toto kvórum nemôže byť nižšie ako 15 %. Toto nižšie kvórum sa uplatní, len ak pôsobnosť v oblasti hazardných hier nie je štatútom mesta prenesená na mestské časti.

Z nášho pohľadu však zostáva otvorená jedna z procesných otázok, a to, či je možné postupovať v procese nasledujúcom po zozbieraní podpisov pod petíciu, ak je potrebná časť z nich predložená iba v kópii. Druhou otvorenou otázkou je vyvodenie zodpovednosti za zmiznutie resp. stratu petičných hárkov z Magistrátu hlavného mesta SR Bratislavy.

ZÁVER

Zhromaždenia obyvateľov obcí, miestne referendá a petície predstavujú významný prostriedok pre priame vyjadrenie vôle obyvateľov obce či mesta. Z nami uvedených prípadov je zrejmé, že sa nimi dosahuje verejná diskusia a často aj celospoločenská diskusia o dôležitých otázkach života miestnej komunity ale aj celej spoločnosti. Na strane druhej ich využitie nemôžeme označiť ako bezproblémové, a to predovšetkým v prípadoch, kedy sú na ich vyriešenie silne podporované protikladné názory. Celospoločenské diskusie v mnohých prípadoch vyústia do

¹⁴ Podrobnejšie údaje pozri v Právo na dobrú samosprávu. Zhromaždenia obyvateľov obce a miestne referendá na <http://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a5_pravo_na_dobru_spravu_veci_verejnych.pdf>.

¹⁵ VRABKO, M. a kolektív. *Správne právo hmotné: všeobecná časť - 1. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck. 2012, s. 259 – 260.

zmien v právnej úprave, pričom však ani takéto zmeny nie vždy riešia celý komplex problémov. Je aj úlohou administratívistov a odborníkov na ústavné právo, aby prinášali postrehy a návrhy ku kvalitnejšej právnej úprave nielen predmetných právnych inštitútov.

Preto pani profesorku ďakujeme za jej v každom ohľade osobný a osobitý vklad k vývoju správneho práva a za zachovávanie jeho kontinuity.

Použitá literatúra:

- DOMIN, M. O adresátovi miestneho referenda. Nielen toho gabčíkovského. In: *Justičná revue* 68, č. 8 – 9. s. 878 – 889. ISSN 1335-6461
- HENDRYCH, D. *Správni věda – Teorie veřejné správy*. Praha : ASPI, a.s., 2007. 212 s. ISBN 978-80-7357-248-8
- TEKELI, J., HOFFMANN, M. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer. 2014. 248 s. ISBN 978-80-8168-336-7
- TEKELI, J. Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti. Bratislava: Wolters Kluwer. 2016. 248 s. ISBN 978-80-8168-336-7
- TÓTHOVÁ, K. : *Niekoľko úvah k návrhu Správneho súdneho poriadku*. In: TRELLOVÁ, L. (ed.): *Nový Správny súdny poriadok : návrh : zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 25. až 27. septembra 2014 v Dunajskej Strede – 1. vydanie*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014. 773 s. ISBN 978-80-8168-034-2
- TÓTHOVÁ, K. : *Inkompatibilita vo verejnej správe – áno alebo nie?*. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Bratislavské právnické fórum*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013. 348 s. ISBN 978-80-7160-363-4
- TÓTHOVÁ, K. : *Niekoľko úvah k návrhu Správneho súdneho poriadku*. In: TRELLOVÁ, L. (ed.): *Nový Správny súdny poriadok : návrh : zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 25. až 27. septembra 2014 v Dunajskej Strede – 1. vydanie*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014. 348 s. ISBN 978-80-7160-374-0
- TÓTHOVÁ, K. : *Platnosť, právoplatnosť a vykonateľnosť rozhodnutia vydaného v správnom konaní a možnosti jeho preskúmania súdom*. In: *Teoretické problémy správneho súdnictva – 1. vydanie*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013. 356 s. ISBN 978-80-7160-356-6
- TÓTHOVÁ, K. : *Správne trestanie a § 55 zákona o správnom konaní*. In: KOŠIČIAROVÁ, S., BEDE, D. (eds.) : *Zásady zákona o správnom trestaní : zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej dňa 7. apríla 2017*. Trnava : TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS , 2017. 452 s. ISBN 978-80-568-0027-0
- VRABKO, M. a kolektív. *Správne právo hmotné: všeobecná časť - 1. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck. 2012. 480 s. ISBN 978-80-89603-03-9

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
Šafárikovo námestie 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
maria.srebalova@flaw.uniba.sk

JUDr. Lívia Trellová, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva
Šafárikovo námestie 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
livia.trellova@flaw.uniba.sk

JUDr. Ingrida Papáčová
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
Šafárikovo námestie 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
ingrida.papacova@flaw.uniba.sk

O OSUDU SPRÁVNĚPRÁVNÍHO DĚICTVÍ FEDERALNÍCH ZÁKONŮ

Josef Staša
Univerzita Karlova, Právnická fakulta

Anotace: Československé Federální shromáždění přijalo několik desítek zákonů z oblasti správního práva. Tento příspěvek sleduje jejich další osud. Většinu z nich zdědily nástupnické státy. Několik takových zákonů platí dodnes. Některé rozdíl mezi českým a slovenským právem jsou hodné pozornosti.

Klíčová slova: Správní právo, Tvorba zákonů, Federální a národní zákonodárství, Recepce zákonů, Platnost zákonů

Annotation: The Czechoslovak Federal Assembly has adopted dozens of laws in the field of administrative law. This paper follows their next fate. Most of them have been inherited by the successor states. Several such laws are valid till today. Some differences between Czech and Slovak law are worthy of attention.

Key words: Administrative Law, Creation of Laws, Federal and National Legislation, Reception of Laws, Validity of Laws

ÚVOD

Jedno z nejvýznamnějších rozcestí, jímž prošla v nedávné minulosti naše veřejná správa, znamenal zánik České a Slovenské Federativní republiky a vznik dvou samostatných nástupnických států, České republiky a Slovenské republiky, k 1. lednu 1993. Na tomto rozcestí dospěla do svého konce federální státní správa a nastalo na něm plné osamostatnění právního základu národní veřejné správy (státní správy, územní samosprávy, profesní samosprávy, akademické samosprávy).¹

Federální státní správa samozřejmě musela beze zbytku zaniknout po stránce institucionální. Zanikla však pouze malá část jejích úkolů, jmenovitě ty, které byly spjaty s existencí složeného státu. Většina federálních úkolů přešla na národní státní správu obou sukcesorů.

1

Vzhledem k dělené zákonodárné kompetenci tvořily část právního základu národní veřejné správy (zejména státní správy a později i zčásti profesní samosprávy a náznaku akademické samosprávy) federální zákony, popřípadě federální prováděcí právní předpisy. Plné osamostatnění právního základu národní veřejné správy souvisí s recepcí federálního práva do právních řádů nástupnických států.

Výstupy federálního zákonodárství představovaly

- novely „starých“ (= unitárních) zákonů, pokud zákonodárná kompetence příslušela federaci,
- „nové“ federální zákony, které v rámci zákonodárné kompetence federace nahradily „staré“ unitární zákony, nebo které dosud neregulovanou materii upravily „poprvé“.

Pro úplnost třeba dodat, že některé unitární zákony, které patřily do zákonodárné kompetence federace, nebyly za jejího trvání vůbec přímo novelizovány.²

Konečně zákonodárná kompetence ve vztahu k určitému unitárnímu zákonu nemusela být vždy čitelná a/nebo se měnila.³

¹ K decentralizaci spočívající ve vydělení územní samosprávy a profesní samosprávy z monolitické státní správy docházelo od r. 1990. Pro územní samosprávu představovaly federální předpisy základ pouze v rovině ústavní. Ve vztahu k profesní samosprávě šlo pouze o profesi patentových zástupců. U akademické samosprávy lépe hovořit o náznaku, neboť to fakticky byla spíše autonomie (než samospráva), protože vysoké školy zůstaly státními institucemi a akademická samospráva by postrádala vlastní materiální základ.

² Příkladem je zákon č. 222/1946 Sb., o poště (poštovní zákon), který spadl do federální pravomoci podle čl. 20 písm. a) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, zákon č. 268/1949 Sb., o matrikách, který spadl do federální pravomoci podle čl. 26 a posléze podle čl. 27 odst. 1 písm. a) cit. ústavního zákona, nebo zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který spadl do federální pravomoci podle čl. 37 odst. 2 téhož.

³ Příkladem je zákon č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny (elektrisační zákon), který byl drobně novelizován pouze republikovými zákony (v obou národních republikách), nebo zákon č. 67/1960 Sb., o výrobě, rozvodu a využití topných plynů (plynárenský zákon), který byl drobně novelizován na republikové úrovni v České republice. Původní znění ústavního zákona o československé federaci zde s federální kompetencí nepočítalo. Po novele z r. 1970 příslušelo federaci „zřizovat a řídit organizace ...energetiky, ...a vykonávat v rozsahu stanoveném zákony Federálního shromáždění v těchto odvětvích státní správu“ [čl. 17 písm. d)]. Teprve od r. 1991 to byla „zákonná úprava výroby, rozvodu a spotřeby elektřiny, plynu a tepla“ [čl. 17 písm. c); později nečleněný čl. 17]. Předtím, než se v textu ústavního zákona objevila naposled uvedená formulace, byl (v r. 1987) přijat „nový“ federální zákon o o výrobě, rozvodu a spotřebě tepla.

Nepřekvapí, že značná část zejména „nových“ federálních zákonů náležela do oblasti správního práva.

Rozdělení zákonodárné kompetence mezi federaci a národní republiky vyplývalo se zřetelem na čl. 9 z čl. 37 a 38 a čl. 102 odst. 3 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.⁴

Uvedené výstupy (zákony Federálního shromáždění) v praxi sestávaly

- z „výlučných“ federálních zákonů, které představovaly právní základ činnosti federální státní správy (později i federální prvky profesní zájmové samosprávy),⁵

- z „výlučných“ (= republikovými zákony „nedoprovázených“) federálních zákonů, které představovaly právní základ činnosti jak federální státní správy, tak republikové státní správy, popřípadě pouze republikové státní správy (a později i náznak akademické samosprávy),⁶

- z republikovými zákony „doprovázených“ federálních zákonů, které až na výjimky představovaly právní základ činnosti republikové státní správy.⁷

Recepce federálního práva byla nástupnickými státy řešena v odlišném kontextu.

V České republice byl přijat samostatný ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.⁸ Federální právní předpisy platné v den zániku federace zůstaly na území České republiky nadále v platnosti. Nešlo však používat ustanovení podmíněná toliko existencí federace a příslušností České republiky k ní. Pokud federální právní předpisy přijaté před zánikem federace spojovaly práva a povinnosti s územím federace nebo s jejím státním občanstvím a pokud (český) zákon nestanovil jinak, šlo nadále o území nebo státní občanství České republiky. V případě rozporu mezi českými právními předpisy vydanými před zánikem federace a federálními právními předpisy téže právní síly měly přednost české právní předpisy. Působnost federálních ústředních správních úřadů zánikem federace převzaly české ústřední správní úřady, které byly podle předpisů o působnosti národních ústředních správních úřadů podle povahy věci k tomu zřízeny nebo jimž byla tato působnost podle povahy věci nejbližší (v pochybnostech měla rozhodnout vláda České republiky formou nařízení). Místo ostatních federálních správních úřadů byly spolu se zánikem federace zřízeny české správní úřady, které převzaly odpovídající působnosti podle federálních právních předpisů s tím, že jiné řešení mohl stanovit (český) zákon.

Ve Slovenské republice se recepcí zabývalo jedno z přechodných ustanovení Ústavy Slovenskej republiky, publikované pod č. 460/1992 Zb.⁹ Právní předpisy zůstaly v platnosti, pokud neodporovaly Ústave. Měnit a rušit je mohly příslušné slovenské orgány. O neplatnosti právních předpisů vydaných v České a Slovenské Federativní republice mohl rozhodnout slovenský Ústavní soud. Výklad a uplatňování právních předpisů musel být v souladu s Ústavou.

Výše zmíněné zákony Federálního shromáždění, které nebyly k zániku Československa zrušeny nebo které nevyšly z užívání podle recepčních norem, tak představovaly správněprávní dědictví po federaci, jehož osud se v Česku a na Slovensku v některých případech výrazně lišil/liší.

2

Část správněprávního dědictví sestávala z federálních novel „starých“ unitárních zákonů a zahrnovala více než 15 položek.

Byly jimi zejména:¹⁰

⁴ Ohledně vývoje zákonodárné kompetence federace viz novely tohoto ústavního zákona provedené ústavními zákony č. 125/1970 Sb., č. 100/1990 Sb., č. 159/1990 Sb., č. 294/1990 Sb., č. 295/1990 Sb., č. 556/1990 Sb., č. 23/1991 Sb., č. 91/1991 Sb., č. 327/1991 Sb., 211/1992 Sb. a č. 493/1992 Sb.

⁵ Příkladem jsou novely branného zákona [v návaznosti na ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. b) ústavního zákona o československé federaci] nebo celní zákon (v návaznosti na ustanovení čl. 13 odst. 2 cit. ústavního zákona). Zmínky o národních výborech v branném zákoně jsou staršího data (před vznikem federace). Dále: Ve vztahu k zájmové samosprávě zákon o patentových zástupcích.

⁶ Příkladem je stavební zákon. Podle čl. 21 odst. 2 písm. d) ústavního zákona o československé federaci ve znění účinném od 22. prosince 1970 do 31. prosince 1990 a čl. 37 odst. 2 téhož ve znění účinném od 1. ledna 1991 do 28. října 1992 příslušela jednotná právní úprava ve věcech územního plánování a stavebního řádu (později prostě zákon o územním plánování a stavebním řádu) federaci; federální stavební zákon upravoval v řadě ustanovení příslušnost republikových orgánů (národních výborů); viz jeho § 117, 118, 122 a 124; ohledně jejich působnosti nebyly vydány republikové zákony; ve srovnání s řadou jiných úprav šlo o pozoruhodnou asymetrii. Dále: Ve vztahu k akademické samosprávě zákon o vysokých školách.

⁷ Takových zákonů byla přijata řada. Prvním z nich byl zákon o jednotné soustavě sociálně ekonomických informací [čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 23 ústavního zákona o čs. federaci], jedním z posledních byl živnostenský zákon [čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 24 písm. b) cit. ústavního zákona ve znění účinném ke dni přijetí živnostenského zákona]. V prvním případě příslušel výkon státní správy federaci i národním republikám, v druhém výhradně národním republikám. Navazující republikové úpravy (česká a slovenská) měly shodný obsah.

⁸ Viz jeho čl. 1 a 2 a čl. 3 odst. 3 a 4.

⁹ Viz její čl. 152.

¹⁰ Výčet nezahrnuje zákony z oblasti daňové a z oblasti sociálního zabezpečení, byť by i ony představovaly právní základ správní činnosti.

Zákon č. 92/1949 Sb., Branný zákon. Federálními novelami byl zasažen 4x (v r. 1978, 1990, 1991 a 1992).¹¹ V České republice pozbyl platnosti (po 2 národních novelách) na podzim r. 1999, ve Slovenské republice (po 3 národních novelách) počátkem r. 1998. V současné době je součástí českého právního řádu 2. generace a součástí slovenského právního řádu 3. generace národní úpravy.

Zákon č. 61/1952 Sb., o námořní plavbě. Drobná federální novela z r. 1980 zrušila jediné ustanovení.¹² V České republice byl nahrazen na jaře r. 2000, ve Slovenské republice počátkem r. 2001.

Zákon č. 47/1956 Sb., o civilním letectví (letecký zákon). Šlo o 3 federální novely (rozsáhlou v r. 1976 a 2 drobné v r. 1990).¹³ Unitární úprava byla po zániku federace v České republice novelizována 1x, ve Slovenské republice přímo novelizována nebyla. Nová národní právní úprava nabyla v České republice účinnosti na jaře r. 1997 a ve Slovenské republice v polovině r. 1998.

Zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků. Za trvání federace byl 7x novelizován (v r. 1969, 1970, 1978, 1990, 1991 a 2x v r. 1992).¹⁴ Po zániku federace následovaly 2 novely v České republice a 4 novely a 1 zásah Ústavního soudu ve Slovenské republice. Ke zrušení zákona došlo v České republice na podzim r. 1999, ve Slovenské republice byla většina ustanovení zrušena k počátku r. 1998, zbytek pak koncem léta r. 2002. V současné době je součástí slovenského právního řádu 3. generace národní úpravy.

Zákon č. 40/1961 Sb., o obraně Československé socialistické republiky. Za dobu federace byl 1x drobně novelizován (v r. 1976); stalo se tak formou zákonného opatření. Ke dni zániku federace zrušil některá jeho ustanovení dnes již neplatný český zákon o Armádě České republiky. Unitární zákon byl zrušen v České republice na konci podzimu r. 1999 a ve Slovenské republice v polovině r. 2002 národními zákony o obraně.

Zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon). Jediná federální novela je z r. 1984 a byla rozsáhlá.¹⁵ Nový zákon nabyl v České republice účinnosti na jaře r. 1997. Ve Slovenské republice byl původní unitární zákon 33x novelizován a je v platnosti dodnes. (Pro srovnání lze uvést, že nová česká úprava byla novelizována 34x.)

Zákon č. 26/1964 Sb., o vnitrozemské plavbě. Byl novelizován pouze 1x (v r. 1974).¹⁶ V České republice byl nahrazen v létě r. 2005, ve Slovenské republice počátkem r. 2001.

Zákon č. 51/1964 Sb., o dráhách. Federální novely (3) byly přijaty v r. 1974, 1984 a 1992.¹⁷ V České republice pozbyl platnosti koncem r. 1994, ve Slovenské republice na podzim r. 1996. Ve Slovenské republice v současnosti platí již 2. generace národní úpravy.

Zákon č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích. Jediná federální novela je z r. 1992.¹⁸ Nové zákony nabyly v obou republikách účinnosti v průběhu června r. 2000. Dnes je součástí právního řádu v České republice 2. generace a ve Slovenské republice 3. generace národní úpravy.

Zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích. První („normalizační“, provedená formou zákonného opatření) federální novela byla přijata v r. 1969, druhá federální novela je z r. 1990.¹⁹ Po zániku federace následovala 1 novela v České republice a 5 novel ve Slovenské republice. Nová česká národní úprava je z konce zimy r. 2000 a slovenská národní úprava z konce jara r. 2008. [V mezidobí byla česká (materiální) úprava 1x novelizována.]

Zákon č. 30/1968 Sb., o státním zkušebnictví. Za trvání federace byl 4x novelizován [v r. 1987 (rozsáhlejší novela), 1988 (institucionální změna), 1992 (2x; jednak rozsáhlejší novela. Jednak drobná změna týkající se zkoušení drahých kovů)].²⁰ Po zániku federace byl 1x novelizován ve Slovenské republice. Stará úprava byla v České republice nahrazena koncem léta r. 1997, ve Slovenské republice se tak stalo počátkem r. 2000. Obě

¹¹ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. a), později pak nečleněný čl. 37 odst. 1, obojí v návaznosti na čl. 7 odst. 1 písm. b) ústavního zákona o československé federaci.

¹² K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b), v době přijetí novely v návaznosti na čl. 19 písm. a) a e) ústavního zákona o československé federaci.

¹³ Dtto předchozí poznámka.

¹⁴ K federální pravomoci dtto jako u branného zákona.

¹⁵ K federální pravomoci v zásadě dtto jako u předchozích zákonů týkajících se dopravy [s tím, že federaci příslušela jen část státní správy (= dálnice)].

¹⁶ K federální pravomoci dtto jako u prvních dvou zákonů týkajících se dopravy.

¹⁷ Dtto předchozí poznámka.

¹⁸ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1, v době přijetí novely v návaznosti na čl. 20 písm. a) ústavního zákona o československé federaci.

¹⁹ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b), později pak nečleněný čl. 37 odst. 1, obojí v návaznosti na čl. 28 ústavního zákona o československé federaci, potažmo § 1 písm. c) zákona č. 167/1968 Sb., o vymezení působnosti Československé socialistické republiky ve věcech tisku a jiných informačních prostředků, později pak § 1 písm. b) zákona č. 136/1991 Sb., o rozdělení působnosti mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou a Českou republikou a Slovenskou republikou ve věcech tisku a jiných informačních prostředků.

²⁰ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b), později pak nečleněný čl. 37 odst. 1, obojí u prvních 3 novel v návaznosti na čl. 24 odst. 2 písm. d) ústavního zákona o československé federaci; u poslední novely v návaznosti na čl. 24 odst. 2 písm. b).

národní úpravy byly koncipovány širěji (týkají se technických požadavků na výrobky včetně technické normalizace). V České republice se posléze úprava zkušebnictví rozvojila.²¹

A dále:

Zvláštní osud, který se začal odvíjet již se vznikem federace, potkal zákon č. 194/1949 o nabytí a pozbytí československého státního občanství. Část jeho ustanovení byla zrušena zákonem č. 165/1968 Sb., o zásadách nabytí a pozbytí státního občanství, který byl fakticky jeho pouhou novelou. Další ustanovení byla zrušena navazujícími republikovými úpravami.²² Jediná federální novela původního zákona byla přijata v r. 1990.²³ Obsah uvedených unitárních zákonů byl vyprázdněn zánikem federace. V České republice byl poté formálně zrušen pouze unitární zákon z r. 1968, ve Slovenské republice naproti tomu pouze unitární zákon z r. 1949.²⁴

Konečně:

Nelze opomenout ani zákony, které jako celek nepatřily/nepatří do oborů správního práva, ale obsahovaly/obsahují souvislé správněprávní partie, či jednotlivá správněprávní ustanovení.

Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, byl základem správní činnosti související s prohlášením o uzavření manželství. Předmětná ustanovení byla novelizována v r. 1992.²⁵ V České republice byl tento zákon zrušen občanským zákoníkem z r. 2012, ve Slovenské republice byl nahrazen novým zákonem o rodině již v r. 2005.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, upravoval problematiku soudní kontroly státní a posléze veřejné správy. Zásadní změnou byla restaurace správního soudnictví, provedená novelou z r. 1991.²⁶ V České republice byla předmětná část občanského soudního řádu dnem 31. prosince 2002 zrušena nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (publikováno pod č. 276/2001 Sb.) a dne 1. ledna 2003 zde nabyl účinnosti soudní řád správní (zákon č. 250/2012 Sb.). Ve Slovenské republice byla úprava obsažená v občanském soudním řádu s účinností od 1. ledna 2003 podstatně rozšířena a k její náhradě došlo s účinností od 1. července 2016 Správnym súdnym poriadkom (zákon č. 162/2015 Z. z.).²⁷

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, obsahoval ustanovení o předběžné správní ochraně před zásahem do pokojného stavu, reformulované novelou z r. 1991.²⁸ V České republice byla tato úprava doprovázena republikovým zákonem č. 102/1992 kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník. Ve Slovenské republice nebylo zapotřebí zvláštní úpravy vzhledem k dříve přijatému republikovému zákonu č. 472/1990 Zb., o organizácii miestnej štátnej správy. Český občanský zákoník z r. 2012 s podobným institutem již nepočítá. Ve Slovenské republice je tato úprava (po novele z r. 2003) v platnosti dodnes.

3

Část správněprávního dědictví, která sestávala z „nových“ federálních je bohatší, když zahrnovala jistě přes 75 položek.

Byly jimi zejména:²⁹

Zákon č. 21/1971 Sb., o jednotné soustavě sociálně ekonomických informací.³⁰ Jediná a poměrně rozsáhlá novela je z r. 1989. Federální úpravu doprovázely úpravy národní, které měly kompetenční charakter.³¹ V obou republikách byly v polovině r. 1992 přijaty národní úpravy státní statistiky, federální zákon byl zrušen na Slovensku novelou této národní úpravy z léta r. 1993 a v Česku pak při přijetí 2. generace národní úpravy koncem jara r. 1995, zbytek pak až 7 let poté; v současnosti je 2. generace národní úpravy součástí právních řádů obou republik.

²¹ Úprava z r. 2016 vydělila do samostatného zákona část zkušebnictví uskutečňovaného podle nového společného rámce Evropské unie pro uvádění výrobků na trh.

²² Zákon České národní rady č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, zákon Slovenské národní rady č. 206/1968 Zb., o nadobudání a strate štátneho občianstva Slovenskej socialistickej republiky.

²³ K federální pravomoci viz čl. 5 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci.

²⁴ Viz derogační ustanovení již neplatného zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, a zákona č. 40/1993 Z. z., o štátnom občianstve Slovenskej republiky. Zrušeny samozřejmě byly i předchozí národní zákony.

²⁵ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

²⁶ Dto předchozí poznámka.

²⁷ Tento zákon neobsahuje derogační ustanovení. Nahrazovaná úprava byla zrušena ustanovením § 473 zákona č. 162/2015 Z. z., Civilný sporový poriadok.

²⁸ Rovněž čl. 37 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci. Další správněprávní ustanovení občanského zákoníku byla zrušena ještě za federace.

²⁹ Ani tento výčet nezahrnuje zákony z oblasti daňové a z oblasti sociálního zabezpečení a ze zákonů týkajících se působnosti státní správy dále např. rozpočtová pravidla nebo zákony týkající se restitucí a privatizace.

³⁰ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na č. 23 ústavního zákona o československé federaci. Pokud jde o možný obsah federální úpravy, není vazba úplně čitelná.

³¹ Zákon České národní rady č. 40/1972 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v oblasti sociálně ekonomických informací, zákon Slovenskej národnej rady č. 41/1972 Zb., o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky v oblasti sociálno-ekonomických informácií.

Zákon č. 46/1971 Sb., o geodézii a kartografii.³² Za trvání federace nebyl novelizován. Byl s jistým odstupem doprovázen kompetenčními národními úpravami.³³ V České republice byl nahrazen zákonem o zeměměřičství na podzim r. 1994, ve Slovenské republice zákonem o geodézii a kartografii na podzim r. 1995.

Zákon č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství.³⁴ Novelizován byl 2x (v r. 1990 a 1991). V České republice pozbyl platnosti v létě r. 1998, ve Slovenské republice již na jaře r. 1996. V obou republikách dnes platí 2. generace národní úpravy.³⁵

Zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), přijatý coby „zásadní zákonodárná úprava“ vodního hospodářství.³⁶ Obešel se bez federálních novel. S více než ročním odstupem vydané navazující republikové zákony jednak obsahovaly vlastní hmotněprávní úpravu (např. o vodohospodářském dozoru nebo o ochraně před povodněmi), jednak byly úpravou kompetenční.³⁷ Praktickým, ale kuriózním řešením bylo, že od jejich účinnosti se odvíjela účinnost federálního zákona.³⁸ Nový český vodní zákon nabyl účinnosti v létě r. 2001, nový slovenský vodní zákon na jaře r. 2002 (neměl ale dlouhého trvání, když byl začátkem léta r. 2004 nahrazen 2. generací národní úpravy).

Zákon č. 159/1973 Sb., o ochraně označení původu výrobků.³⁹ Nebyl novelizován. Následnické národní úpravy ochrany původu a zeměpisného označení zboží/výrobků jej nahradily začátkem jara r. 2002 (Česká republika) a koncem podzimu r. 2003 (Slovenská republika).

Zákon č. 44/1974 Sb., Celní zákon.⁴⁰ Byl zasažen 4 federálními novelami (rozsáhlá v r. 1983, drobné v r. 1991 a 1992 a rozsáhlá v r. 1992). Koncem r. 1992 byla většina jeho ustanovení zrušena novým celním zákonem (účinnost počátkem r. 1993), který však nebyl v České republice uplatňován díky „rozporu“ s národním celním zákonem, který nabyl účinnosti ve stejný den a nahradil zde starý celní zákon jako celek, na rozdíl od Slovenské republiky, kde nový federální zákon nahradil pouze většinu ustanovení starého celního zákona (zbytek starého celního zákona byl pak na Slovensku zrušen až začátkem léta r. 2008).⁴¹

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).⁴² Drobná federální novela je z r. 1990, velká pak z r. 1992 (stavebního zákona se dotkla ještě výluka ze soudního přezkoumávání správních rozhodnutí obsažená v novele občanského soudního řádu z r. 1991). V České republice byl po zániku federace 11x novelizován a počátkem r. 2007 nahrazen nástupnickou národní úpravou. Ve Slovenské republice je federální stavební zákon platný dodnes a byl 35x novelizován. (Pro srovnání lze uvést, že nová česká národní úprava byla dosud novelizována 22x). Na úseku stavebního řádu dnes Slovenská úprava obsahuje více hmotněprávních ustanovení i ve srovnání s novou českou úpravou. Český zákon neupravuje problematiku vyvlastnění. Ta je na Slovensku od poloviny r. 2016 upravena rovněž samostatně; kuriózní je, že stará úprava, obsažená ve stavebním zákoně, nebyla explicitně zrušena.⁴³

Zákon č. 39/1977 Sb., o výchově nových vědeckých pracovníků a o dalším zvyšování kvalifikace vědeckých pracovníků.⁴⁴ (Tato úprava zčásti „navazovala“ na unitární zákon č. 53/1964 Sb., o udělování vědeckých hodností a o Státní komisi pro vědecké hodnosti.) Za trvání federace novelizován nebyl. Později byla výslovně zrušena jen některá ustanovení, navíc v každé republice šlo o různá ustanovení. Obsah federálního zákona se vyprazdňoval postupně od r. 1990.

³² K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 2 zákona o československé federaci.

³³ Zákon České národní rady č. 36/1973 Sb., o orgánech geodézie a kartografie, zákon Slovenskej národnej rady č. 39/1973 Zb., o orgánoch geodézie a kartografie.

³⁴ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 27 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci, potažmo § 2 bod 6. zákona č. 128/1970 Sb., o vymezení působnosti Československé socialistické republiky ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti.

³⁵ V České republice nebyla zrušena novelizační ustanovení zákona z r. 1998.

³⁶ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci.

³⁷ Zákon České národní rady č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, zákon Slovenskej národnej rady č. 135/1974 Zb., o štátnej správe vo vodnom hospodárstve.

³⁸ Viz § 50 federálního zákona.

³⁹ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 24 odst. 2 písm. d) ústavního zákona o československé federaci.

⁴⁰ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 13 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci (s tím, že „celnictví“ zahrnuje i „úpravu celnictví“; srov. původní dikci a dikci v době vydání celního zákona).

⁴¹ Zákon č. 618/1992, celní zákon. Viz ještě k tomuto zákonu v dalším textu. V České republice nebyl používán s ohledem na čl. 2 ústavního zákona o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky. Starý celní zákon zde byl nahrazen zákonem č. 13/1993 Sb., celní zákon. V současné době je základ celního práva obsažen v právu Evropské unie, v České republice na něj zavazuje 2. generace národní úpravy.

⁴² K federální pravomoci viz výše.

⁴³ Derogační ustanovení obsahoval nový slovenský stavební zákon, jehož návrh byl projednáván spolu s vyvlastňovacím zákonem. Návrh stavebního zákona byl stažen z projednávání, zatímco vyvlastňovací zákon přijat byl. Vzniklá mezera nebyla zaplněna.

⁴⁴ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v nepřilíh čitelné návaznosti na čl. 21 odst. 1 a/nebo odstavec 2 písm. d) ústavního zákona o československé federaci.

Zákon č. 61/1977 Sb., o lesích.⁴⁵ Jediná novela je z r. 1991. I v tomto případě navazující zákony jednak obsahovaly vlastní hmotněprávní úpravu (např. o hospodaření v lesích, o odborné správě lesů nebo o vstupu do lesů), jednak byly úpravou kompetenční.⁴⁶ V České republice byl nahrazen počátkem r. 1996 (bez toho, že by starý federální zákon byl novelizován), ve Slovenské republice až na konci léta r. 2005 (k rozsáhlé novele starého federálního zákona zde došlo již v r. 1993).

Zákon č. 68/1979 Sb., o silniční dopravě a vnitrostátním zasilatelství.⁴⁷ Jediná novela je z r. 1990. Starší republikové zákony určovaly příslušnost ústředního správního úřadu.⁴⁸ V České republice platil do konce jara r. 1994, ve Slovenské republice zhruba o 2 roky déle (v současnosti je součástí slovenského právního řádu 2. generace národní úpravy).

Zákon č. 42/1980 Sb., o hospodářských stycích se zahraničím.⁴⁹ Za federace byl 4x novelizován (v r. 1988, 1990, 1991 a 1992); již novela z r. 1991, provedená obchodním zákoníkem, značnou část zákona zrušila. Zbytek platil v České republice do konce r. 2013, ve Slovenské republice platí dodnes.

Zákon č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů.⁵⁰ Do zániku federace a v Česku ani potom novelizován nebyl, jediná drobná novela na Slovensku byla přijata v r. 2001. V Česku byl nahrazen v polovině r. 2000, na Slovensku v polovině r. 2006 (zákonem přijatým v r. 1998, jehož účinnost byla opakovaně odložena).

Zákon č. 147/1983 Sb., o zbraních a střelivu.⁵¹ Ohledně působnosti národních výborů odkazoval na zákon o myslivosti.⁵² Jediná federální novela (o 3 novelizačních bodech) je z r. 1990. Po zániku federace novelizován nebyl. V České republice byl zrušen v březnu r. 1996, ve Slovenské republice počátkem r. 1994. V obou republikách v současnosti platí 2. generace národní právní úpravy.

Zákon č. 28/1984 Sb., o státním dozoru nad jadernou bezpečností jaderných zařízení.⁵³ Novelizován nebyl. V České republice byl nahrazen v únoru r. 1997, ve Slovenské republice v polovině r. 1998 (jediné ustanovení bylo zrušeno již začátkem r. 1995 v souvislosti se zřízením Štátneho fondu likvidácie jadrovej energetických zariadení a nakladania s vyhoretým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi). V současné době platí v obou republikách 2. generace národní právní úpravy (v České republice nastoupila o více než 10 let později a v platnosti zůstal fragment národního zákona 1. generace týkající se pouze občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody).

Zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon).⁵⁴ Do zániku federace byl 3x novelizován (v r. 1988 a 2x v r. 1990). Byl doprovázen staršími republikovými úpravami z r. 1978 [po dvojici zákonů týkajících se jednak státní správy ve školství (které byly nahrazeny v zimě r. 1990 novými republikovými úpravami státní správy a samosprávy), jednak školských zařízení (která byla za trvání federace nahrazena pouze v České republice)].⁵⁵ V českém právu byl recipovaný federální zákon po 15 následujících novelách zrušen počátkem r. 2005, ve slovenském právu po 17 následujících novelách začátkem září r. 2008.

Zákon č. 87/1987 Sb., o veterinární péči.⁵⁶ Za federace byl novelizován 2x v r. 1991. Republikové zákony upravovaly působnost orgánů veterinární péče (ve Slovenské republice byl začátkem r. 1992 přijat nový republikový zákon, který upravoval i oprávnění k poskytování některých veterinárních služeb a skutkové podstaty přestupků).⁵⁷ V českém právním řádu byl federální zákon nahrazen v létě r. 1999, ve slovenském právním řádu to bylo počátkem r. 1999.

Zákon č. 88/1987 Sb., o státní energetické inspekci.⁵⁸ Tento zákon nebyl přímo novelizován. [(Zákon zřídil 2 inspekce (pro každou národní republiku) podřízené příslušnému federálnímu ministerstvu.) V České republice

⁴⁵ K federální pravomoci dtto jako u vodního zákona.

⁴⁶ Zákon České národní rady č. 96/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství, zákon Slovenskej národnej rady č. 100/1970 Zb., o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva.

⁴⁷ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 19 písm. a) ústavního zákona o československé federaci.

⁴⁸ Zákon České národní rady č. 58/1971, o určení ústředního orgánu státní správy ve věcech dopravy, zákon Slovenskej národnej rady č. 33/1971 Sb., o určení ústredného orgánu štátnej správy vo veciach dopravy v pôsobnosti Slovenskej socialistickej republiky.

⁴⁹ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 16 písm. c) ústavního zákona o československé federaci.

⁵⁰ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 26 ústavního zákona o československé federaci.

⁵¹ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

⁵² Zákon č. 23/1962 Sb., o myslivosti.

⁵³ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v nepřímé čitelné návaznosti na čl. 17 písm. d) ústavního zákona o československé federaci. Explicitní formulace je mnohem pozdější, až z počátku r. 1991.

⁵⁴ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci.

⁵⁵ Zákony České národní rady č. 77/1978 Sb., o státní správě ve školství, a č. 76/1978 Sb., o školských zařízeních, zákony Slovenskej národnej rady č. 79/1978 Zb., o štátnej správe v školství, a č. 78/1978 Zb., o školských zariadeniach. Zákony České národní rady č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, a č. 390/1991 Sb., o předškolních zařízeních a školských zařízeních, zákon Slovenskej národnej rady č. 542/1990 Zb., o štátnej správe v školstve a školskej samospráve.

⁵⁶ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 18 písm. c) ústavního zákona o československé federaci.

⁵⁷ Zákon České národní rady 108/1987 Sb., České národní rady ze dne 22. 12. 1987 o působnosti orgánů veterinární péče České republiky, zákon Slovenskej národnej rady č. 110/1987 Zb., o pôsobnosti orgánov veterinárnej starostlivosti Slovenskej socialistickej republiky a č. 11/1992 Zb., o organizácii veterinárnej starostlivosti Slovenskej republiky.

⁵⁸ K federální pravomoci dtto jako u zákona o státním dozoru nad jadernou bezpečností jaderných zařízení.

byla tato úprava nahrazena počátkem r. 1995, ve Slovenské republice v polovině r. 1998. V současné době jde v Česku o 3. generaci národní úpravy, na Slovensku o 2. generaci.

Zákon č. 89/1987 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě tepla.⁵⁹ Ve federaci nebyl novelizován. Nahrazen dtto jako předchozí zákon (v současné době v obou republikách platí 2. generace národní právní úpravy).

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).⁶⁰ Jediná federální novela nabyla účinnosti v prosinci r. 1991. Doprovodné republikové zákony upravují, resp. upravovaly organizaci státní báňské správy a mají obsáhlá hmotněprávní ustanovení týkající se jednak hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, jednak výbušnin; slovenská úprava výbušnin se koncem jara r. 2014 „osamostatnila“.⁶¹ Federální zákon i republikové zákony jsou dodnes v platnosti.

Zákon č. 174/1988 Sb., o ochranných známkách.⁶² Za federace nebyl novelizován, později 2x pouze ve Slovenské republice. V České republice byl zrušen na podzim r. 1995, ve Slovenské republice začátkem března r. 1997. V současné době jde v obou republikách o národní úpravy 2. generace.

Zákon č. 132/1989 Sb., o ochraně práv k novým odrůdám rostlin a plemenům zvířat.⁶³ Novelizován až po zániku federace, v České republice po 2 novelách zrušen počátkem února r. 2001, ve Slovenské republice po 3 novelách počátkem června 2009; v mezidobí byl následný český zákon 6x novelizován). Nástupnické národní zákony se týkají ochrany odrůd rostlin.

Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.⁶⁴ Do zániku federace 2x novelizován (v r. 1990 a 1991). V České republice poté 8x novelizován a zrušen počátkem r. 2014 občanským zákoníkem z r. 2012.⁶⁵ Ve Slovenské republice je po 4 novelách stále v platnosti.

Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.⁶⁶ Jediná federální novela je z r. 1990. Doprovázen republikovými zákony.⁶⁷ V obou republikách platí recipovaný federální zákon dodnes (v Česku po 7 národních novelách, na Slovensku po 4).

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.⁶⁸ Do zániku federace a v České republice ani poté nebyl novelizován, ve Slovenské republice byl novelizován 3x. Rovněž tento zákon platí v obou republikách dodnes.

Zákon č. 105/1990 Sb., o soukromém podnikání občanů,⁶⁹ Dvě federální novely jsou z r. 1991 (první z nich doplnila ustanovení o zemědělské výrobě provozované samostatnými rolníky, druhá, provedená živnostenským zákonem, zrušila všechna ustanovení kromě části, kterou do zákona vložila první novela). V České republice byl federální zákon nahrazen na jaře r. 2004 (věcně odpovídající ustanovení byla novelou vtělena do staršího zákona o zemědělství). Ve Slovenské republice nedoznal změn a je dosud v platnosti.

Zákon č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor.⁷⁰ Do zániku federace byl 4x novelizován (2x v r. 1990, 2x v r. 1991). Správní činnosti se týkal pouze okrajově, nicméně právě tato souvislost vyvolala existenci doprovodných republikových zákonů (na Slovensku šlo dokonce o 2. generace).⁷¹ Federální zákon byl v českém právním řádu po 3 národních novelách zrušen počátkem r. 2014; dosud je po 1 novele součástí slovenského právního řádu.

Zákon č. 172/1990 Sb., o vysokých školách.⁷² Za federace nebyl novelizován. V české republice byl po 3 novelách nahrazen v polovině r. 1998, ve Slovenské republice se tak stalo po 4 novelách na jaře r. 2002.

⁵⁹ Dtto předchozí poznámka.

⁶⁰ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 24 odst. 2 písm. e) ústavního zákona o československé federaci.

⁶¹ Zákon České národní rady č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, zákon Slovenskej národnej rady č. 51/1988 Zb., o banskej činnosti, výbušninách a o štátnej banskej správe.

⁶² K federální pravomoci dtto jako k zákonu o ochraně označení původu výrobků.

⁶³ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v nejasné návaznosti na čl. 18 písm. c) nebo čl. 24 odst. 2 písm. d) ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁴ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁵ Občanský zákoník upravuje spolky. Jejich registrace již není správní agendou (přísluší soudu).

⁶⁶ Dtto předchozí poznámka.

⁶⁷ Zákon České národní rady č. 94/1990 Sb., o působnosti národních výborů při provádění některých ustanovení zákona o právu shromažďovacím a zákona o civilní službě, zákony Slovenskej národnej rady č. 97/1990 Zb., o působnosti národních výborov pri vykonávaní niektorých ustanovení zákona o zhromažďovacom práve a zákona o civilnej službe.

⁶⁸ Federální pravomoc není z textu ústavního zákona o československé federaci patrná. Zřejmý je historický kontext úpravy (spojitost s úpravami sdružovacího práva a shromažďovacího práva).

⁶⁹ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 24 písm. b) s tím, že zákon byl přijat téhož dne jako změna ústavního zákona o československé federaci [v době, kdy se ještě ustanovení čl. 24 písm. b) zmiňovalo o „drobném podnikání“].

⁷⁰ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci, neboť šlo v podstatě o novelu občanského zákoníku.

⁷¹ Zákon České národní rady č. 124/1990 Sb., o působnosti národních výborů při provádění některých ustanovení zákona o nájmu a podnájmu nebytových prostor, zákony Slovenskej národnej rady č. 129/1990 Zb., o působnosti národných výborov pri vykonávaní niektorých ustanovení zákona o nájme a podnájme nebytových priestorov, a č. 500/1991 Zb., o působnosti obcí vo veciach nájmu a podnájmu nebytových priestorov.

⁷² K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících.⁷³ Byl novelizován až po zániku federace, a to pouze v České republice (2x). V českém právním řádu pozbyl platnosti počátkem r. 2000, ve slovenském právním řádu již počátkem r. 1996 (dnes jde ve Slovenské republice o 2. generaci národní azylové úpravy).

Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii.⁷⁴ Do konce federace nebyl novelizován. V České republice je platný dodnes (po 14 novelách). Ve Slovenské republice byl nahrazen již v polovině r. 2000. (Pro srovnání lze uvést, že federální úprava na Slovensku před svým zrušením novelizována nebyla a nová národní úprava byla dodnes novelizována 4x.)

Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách.⁷⁵ Za federace nebyl novelizován. Doprovodné republikové zákony, které nabyly účinnosti s osmiměsíčním (= český), resp. čtyřměsíčním (= slovenský) odstupem, upravovaly působnost národních cenových orgánů (v Česku je tomu dodnes).⁷⁶ V České republice recipovaný federální zákon platí do současnosti (po 21 novelách). Ve Slovenské republice byl 1x novelizován a na jaře r. 1996 nahrazen (tato národní úprava byla prozastím novelizována 16x).

Zákon č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích,⁷⁷ Za federace se tohoto zákona dotkla pouze výluka ze soudního přezkoumávání rozhodnutí (novela občanského soudního řádu z r. 1991). V obou republikách je stále v platnosti (v České republice novelizován 11x, ve Slovenské republice 4x).

Zákon č. 528/1990 Sb., Devizový zákon.⁷⁸ Do zániku federace novelizován 2x v r. 1992. V obou republikách nahrazen na podzim r. 1995 (v České republice po 1 novele, ve Slovenské republice po 4 novelách). Samostatný devizový zákon dnes není součástí českého právního řádu (národní zákon 2. generace byl zrušen na podzim r. 2016). Na Slovensku v současnosti platí samostatná národní úprava 2. generace.

Zákon č. 530/1990 Sb., o dluhopisech.⁷⁹ Jediná federální novela nabyta účinnosti 4 dny před zánikem federace. V České republice nabyta národní úprava účinnosti na jaře r. 2004 (poté, co byl recipovaný federální zákon 7x novelizován). Ve Slovenské republice platí dodnes (byl 22x novelizován).

Zákon č. 547/1990 Sb., o nakládání s některými druhy zboží a technologií a o jejich kontrole.⁸⁰ Nebyl novelizován. V České republice zrušen před koncem února r. 1997, ve Slovenské republice začátkem února r. 2002. Součástí českého právního řádu je dnes 2. generace národní úpravy, ve slovenského právním řádu jde o 3. generaci.

Zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti.⁸¹ Byl zasažen federálními novelami 3x. Doprovodné národní zákony (slovenský nabyt účinnosti o několik týdnů později) upravovaly kompetenci národních orgánů, ale většina jejich ustanovení měla hmotněprávní povahu (např. o zprostředkování zaměstnání, o společensky účelných pracovních místech a veřejně prospěšných pracích, o rekvalifikaci, o kontrole).⁸² V České republice byl po 15 novelách nahrazen na podzim r. 2004. Ve Slovenské republice to bylo po 7 novelách počátkem r. 1997; po jejich 21 novelách nastoupila 2. generace národní úpravy počátkem února r. 2004. (Některé veřejnoprávní normy federálního dnes obsahují zákoníky práce obou republik.)

Zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.⁸³ Jediná federální novela je rovněž z r. 1991. (V České republice byla působnost národního orgánu stanovena i republikovým zákonem.⁸⁴) V českém právu byl 2x novelizován, nástupnický národní zákon pak nabyt účinnosti na jaře r. 2001. Ve slovenském právu k nahrazení došlo již v létě r. 1994 (po 2 novelách tohoto zákona pak byl na jaře r. 2001 nahrazen 2. generací národní úpravy).

⁷³ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v době přijetí zákona v nepřilíh čitelné návaznosti na čl. 27 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci, potažmo § 1 písm. k) bod 1. zákona č. 384/1990 Sb., o vymezení působnosti České a Slovenské Federativní Republiky ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti. Explicitní formulace federální pravomoci se objevila cca po 6 týdnech.

⁷⁴ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 24 písm. d) ústavního zákona o československé federaci.

⁷⁵ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 15 písm. b), popřípadě i písm. a) ústavního zákona o československé federaci.

⁷⁶ Zákon České národní rady č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, zákon Slovenskej národnej rady č. 127/1991 Zb., o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky v oblasti cien.

⁷⁷ K federální pravomoci dtto jako k zákonu o ochraně označení původu výrobků.

⁷⁸ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v ne zcela čitelné návaznosti na čl. 14 odst. 1 písm. a) a odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

⁷⁹ Dtto předchozí poznámka.

⁸⁰ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 16 písm. b), popřípadě i čl. 13 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

⁸¹ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 písm. b) v době přijetí zákona v nepřilíh čitelné návaznosti na čl. 22 písm. a) ústavního zákona o československé federaci (zákon byl přijat ještě v r. 1990). Explicitní formulace federální pravomoci následovala cca po 1 týdnu po přijetí zákona.

⁸² Zákon České národní rady č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, zákon Slovenskej národnej rady č. 83/1991 Zb., o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky pri zabezpečovaní politiky zamestnanosti.

⁸³ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 24 písm. e) ústavního zákona o československé federaci.

⁸⁴ Zákon České národní rady č. 173/1991 Sb., o zřízení Českého úřadu pro hospodářskou soutěž.

Zákon č. 142/1991 Sb., o československých technických normách.⁸⁵ Jediná federální novela nabyla účinnosti posledního dne trvání federace. V České republice novelizován nebyl, k jeho zrušení došlo před koncem února r. 1997, ve Slovenské republice k tomu došlo po jeho jediné novele na podzim r. 1999. Následnické národní zákony mají širší předmět úpravy (technické požadavky na výrobky, prokazování shody).

Zákon č. 216/1991 Sb., o cestovních dokladech a cestování do zahraničí.⁸⁶ Byl novelizován až po zániku federace (v Česku 2x, na Slovensku 1x). V českém právním řádu byl nahrazen před koncem r. 1999, ve slovenském právním řádu počátkem r. 1998 (ve Slovenské republice v současnosti platí 2. generace národní úpravy).

Zákon č. 237/1991 Sb., o patentových zástupcích.⁸⁷ Byl novelizován až po zániku federace, v České republice 2x, ve Slovenské republice 1x. Zrušen nástupnickými národními zákony v červnu a červenci r. 2004.

Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech.⁸⁸ Doprovodné národní zákony obsahovaly organizační a kompetenční ustanovení, jakož i některá hmotněprávní ustanovení (např. o plánech odpadového hospodářství).⁸⁹ Slovenský doprovodný zákon nabyl účinnosti cca o 4 měsíce později; obsah hmotněprávních ustanovení národních doprovodných zákonů se zčásti lišil. Recipovaný federální zákon byl novelizován po zániku federace, 1x v České republice i ve Slovenské republice. V českém právním řádu jej nahradila národní úprava koncem jara r. 1997, ve slovenském právním řádu k tomu došlo začátkem léta r. 2001 (týden předtím nabyla účinnosti 2. generace české národní úpravy).

Zákon č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností.⁹⁰ Za trvání federace novelizován nebyl. V České republice se tak nestalo vůbec, národním nástupnickým zákonem byl nahrazen v lednu r. 2002. Ve Slovenské republice platí po 13 novelách dodnes. (Česká národní úprava v mezidobí novelizována 12x; došlo též k derogaci ustanovení Ústavním soudem).

Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší).⁹¹ Za trvání federace byl 1x novelizován. Doprovodné národní zákony (slovenský nabyl účinnosti téměř o půl roku později) obsahovaly kompetenční úpravu, český zákon měl i ustanovení o poplatcích za znečišťování ovzduší (na Slovensku nabyl o něco později účinnosti samostatný zákon o těchto poplatcích).⁹² V České republice nabyl nástupnický republikový zákon účinnosti začátkem června 2002 (po 4 novelách federálního zákona), ve Slovenské republice v létě téhož roku (poté, co byl jeho předchůzce rovněž 4x novelizován), v současnosti platí v obou republikách 2. generace národní úpravy.

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.⁹³ Jediná federální novela je ještě z r. 1991. V Česku byl poté novelizován 19x a 2x došlo k derogaci ustanovení Ústavním soudem, na Slovensku byl novelizován 5x. V obou republikách je dnes tento zákon v platnosti.

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon).⁹⁴ Jediná federální novela nabyla účinnosti 4 dny před zánikem federace (pro české právo přinesla stejné znění první národní novela účinná ke dni zániku federace). Doprovodné republikové zákony obsahovaly kompetenční úpravu (v České republice tomu tak je dodnes, slovenská kompetenční úprava později s živnostenským zákonem splynula).⁹⁵ Po zániku federace byl recipovaný zákon v České republice novelizován 156x. Kromě toho je pozoruhodný akademický výrok Ústavního soudu o nezákonnosti mezitím nahrazeného ustanovení.⁹⁶ Ve Slovenské republice byl tento zákon novelizován 130x. Pokud jde o počet novel, stal se rekordmanem. „Podstatných“ novel ale bylo téměř řádově méně. Třeba poznamenat, že značná část novel se přihodila díky nešťastné koncepci ustanovení o rozsahu působnosti zákona (negativní vymezení živnosti). V obou republikách recipovaný federální zákon platí dodnes. V Česku obsahuje, na rozdíl od Slovenska, i úpravu přeshraničního živnostenského podnikání.

⁸⁵ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 24 písm. d) [v době přijetí novely i čl. 27 odst. 2 písm. b)] ústavního zákona o československé federaci.

⁸⁶ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 27 odst. 1 písm. a) ústavního zákona o československé federaci.

⁸⁷ Federální pravomoc se nejspíš podávala z čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 24 odst. 2 písm. d) ústavního zákona o československé federaci.

⁸⁸ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 21 písm. a) ústavního zákona o československé federaci. Explicitní formulace týkající se zneškodňování odpadů byla v době přijetí zákona již zrušena.

⁸⁹ Zákon České národní rady č. 311/1991 Sb., o státní správě v odpadovém hospodářství, zákon Slovenskej národnej rady č. 494/1991 Zb., o štátnej správe v odpadovom hospodárstve.

⁹⁰ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci.

⁹¹ K federální pravomoci dtto jako k zákonu o odpadech.

⁹² Zákon České národní rady č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování, zákony Slovenskej národnej rady č. 134/1992 Zb., o štátnej správe ochrany ovzdušia, a č. 311/1992 Zb., o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia.

⁹³ K federální pravomoci viz čl. 41 odst. 2 v návaznosti na čl. 20 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, publikované pod č. 23/1991 Sb.

⁹⁴ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 24 písm. b) ústavního zákona o československé federaci. Obecná formulace o podnikání je pozdějšího data, z podzimu r. 1992.

⁹⁵ Zákon České národní rady č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, zákon Slovenskej národnej rady č. 572/1991 Zb., o štátnej správe v živnostenskom podnikaní.

⁹⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 45/08 (publikován též pod č. 151/2009 Sb.).

Zákon č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.⁹⁷ Byl novelizován až po zániku federace. V České republice k tomu došlo 10x, než byl v létě r. 2001 nahrazen. Ve Slovenské republice šlo o 13 změn, nový zákon tam nabyl účinnosti na podzim r. 2000.

Zákon č. 529/1991 Sb., o ochraně topografií polovodičových výrobků.⁹⁸ Je bez federální novely. V českém právu byl 7x novelizován, ve slovenském právu byl podroben 1 novelizaci. V obou republikách platí dodnes.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.⁹⁹ Po zániku federace byl v českém právu 3x novelizován (paradoxně působí poslední novela, která reformulovala trestní ustanovení zákona, jichž ale zřejmě nikdy nebylo použito). Ve slovenském právu byl novelizován 5x. V obou republikách je součástí platného práva.

Zákon č. 18/1992 Sb., o civilní službě.¹⁰⁰ Neústavnost jednoho ustanovení konstatoval ještě federální Ústavní soud. Doprovázen republikovými zákony.¹⁰¹ Po zániku federace byl recipovaný federální zákon v České republice 3x novelizován a další ustanovení bylo derogováno Ústavním soudem; zákon byl poté zrušen na podzim r. 2004. Ve Slovenské republice se obešel bez novel; na podzim r. 1995 byl nahrazen nástupnickým národním zákonem, který byl zrušen v prosinci r. 2005.

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách.¹⁰² V r. 1992 stihl 1 federální novelu. V České republice platí dodnes (po 67 novelách). Ve Slovenské republice byl po 16 novelách ke konci listopadu 2001 nahrazen národní úpravou. (Pro srovnání lze uvést, že slovenská nástupnická úprava byla novelizována 54x.)

Zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky.¹⁰³ V Česku byl 4x novelizován a poté v prosinci r. 1999 zrušen. Na Slovensku novelizován nebyl a platil pouze do konce května r. 1995. Ve Slovenské republice v současnosti jde již o 3. generaci národní úpravy.

Zákon č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii.¹⁰⁴ V českém právu byl 5x novelizován a na podzim r. 2013 jej nahradil jeho národní nástupce. Ve slovenském právu stále platí a byl novelizován 9x (naposled v r. 2018).

Zákon č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Československém červeném kříži.¹⁰⁵ V České republice byl 3x novelizován a platí tam dodnes, ve Slovenské republice byl po 1 novele nahrazen národní nástupnickou úpravou již na jaře r. 1994). Správněprávní charakter mají trestní ustanovení tohoto zákona.

Zákon č. 214/1992 Sb., o burze cenných papírů.¹⁰⁶ V Česku byl 8x novelizován a po jeho zrušení je od konce dubna r. 2004 tato problematika začleněna do zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Na Slovensku byl po 2 novelách na podzim r. 2000 nahrazen národní burzovní úpravou; v současnosti zde jde o 2. generaci národní úpravy.

Zákon č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách.¹⁰⁷ V České republice platí dodnes (po 12 novelách). Ve Slovenské republice byl 1x novelizován a poté v březnu r. 2008 zrušen nástupnickým národním zákonem. (Pro srovnání lze uvést, že tento nástupnický zákon byl dosud novelizován 3x.)

Zákon č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.¹⁰⁸ Coby součást právního řádu byl 10x novelizován a na jaře r. 2004 na jeho místo nastoupil národní zákon o kolektivním investování; v současnosti platí 2. generace národní úpravy nazvaná shodně jako starý federální zákon. Coby součást slovenského právního řádu byl národní úpravou (slovenským zákonem o kolektivním investování) nahrazen po 4 novelách počátkem r. 2000; současná 2. generace národní úpravy nese shodný název jako tento její předchůdce.

Zákon č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech.¹⁰⁹ Postrádal správní institucionální zázemí. Nebyl novelizován. V České republice byl nahrazen na jaře r. 2000, ve Slovenské republice se tak stalo počátkem března r. 1998. Na Slovenstu nastupuje již 4. generace národní úpravy (ta poslední je z r. 2014 a navazuje na novou přímo použitelnou evropskou úpravu).¹¹⁰

⁹⁷ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 28 ústavního zákona o československé federaci, potažmo § 1 písm. b) zákona č. 136/1991 Sb., o rozdělení působnosti mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou a Českou republikou a Slovenskou republikou ve věcech tisku a jiných informačních prostředků.

⁹⁸ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 24 odst. 2 písm. d) ústavního zákona o československé federaci.

⁹⁹ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 21 písm. a) ústavního zákona o československé federaci.

¹⁰⁰ K federální pravomoci viz čl. 41 odst. 2 v návaznosti na čl. 9 odst. 2 písm. b) Listiny základních práv a svobod.

¹⁰¹ Dtto jako k zákonu o právu shromažďovacím.

¹⁰² K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 14 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci.

¹⁰³ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 27 odst. 1 písm. a) ústavního zákona o československé federaci.

¹⁰⁴ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 7 odst. 1 písm. b) ústavního zákona o československé federaci. (Vojenská policie byla označena jako „služba Československé armády“, nikoli jako „ozbrojený bezpečnostní sbor“.)

¹⁰⁵ S ohledem na vazbu na Ženevské úmluvy (vyhlášeny pod č. 65/1954 Sb.) se federální pravomoc podávala z čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 7 odst. 1 písm. a) a e) ústavního zákona o československé federaci.

¹⁰⁶ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

¹⁰⁷ Dtto předchozí poznámka. (S tím, že „zákonem o burzách“ lze rozumět jednak více zákonů, jednak nejen burzu cenných papírů.) Alternativně čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 24 písm. b), popřípadě i c) zákona o československé federaci.

¹⁰⁸ K federální pravomoci dtto alternativu v předchozí poznámce.

¹⁰⁹ Federální pravomoc není u tohoto zákona čitelná. Čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ukazuje na souvislost s ochranou osobnosti, která je v běžném zákonodárství zejména předmětem úpravy občanského zániku. Odtud by se podávala souvislost s čl. 37 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

¹¹⁰ V České republice aktuálně (= únor r. 2018) ve stadiu příprav.

Zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem.¹¹¹ Na federální úpravu navazovaly úpravy národní (měly jednak kompetenční charakter, jednak upravovaly katastr nemovitostí; v České republice šlo o úpravu rozdělenou do 2 republikových zákonů).¹¹² V českém právu byl recipovaný federální zákon 12x novelizován a poté v létě r. 2013 nahrazen katastrálním zákonem. Ve slovenském právu byl po 1 novele nahrazen již v létě r. 1995.

Zákon č. 478/1992 Sb., o užitných vzorech.¹¹³ V České republice byl 6x novelizován, ve Slovenské republice 3x. Platí v obou republikách.

Zákon č. 539/1992 Sb., o puncovníctví a zkoušení drahých kovů (puncovní zákon).¹¹⁴ Nabyl účinnosti jediný den před zánikem federace. Doprovodné republikové zákony, které obsahovaly kompetenční ustanovení, byly vydány až v r. 1993.¹¹⁵ V českém právu byl recipovaný federální zákon 7x novelizován a je stále v platnosti. Ve slovenském právu novelizován nebyl a nástupnická národní úprava nabyla účinnosti během ledna r. 2004. V současnosti na Slovensku platí 2. generace národní úpravy.

Zákon č. 600/1992 Sb., o cenných papírech.¹¹⁶ Účinnosti nabyl 4 dny před zánikem federace. V České republice nebyl používán (přednost měl český zákon shodného názvu, který nabyl účinnosti ke dni zániku federace), ale formálně byl zrušen až koncem jara r. 1996. Ve Slovenské republice byl 14x novelizován a fakticky zrušen v prosinci 2001.

Zákon č. 618/1992 Sb., Celní zákon.¹¹⁷ V České republice se neuplatnil (ve stejný den nabyl účinnosti český celní zákon. Ve Slovenské republice byl 2x novelizován a národním celním zákonem byl nahrazen v polovině r. 1996 (v současnosti jde o 3. generaci národní úpravy; těžiště úpravy ovšem samozřejmě představuje evropský Celní kodex).

Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.¹¹⁸ Byl posledním novým federálním zákonem a byl přijat překvapivou většinou hlasů. V České republice platí dodnes (po 44 novelách). Ve Slovenské republice byl po 12 novelách nahrazen v polovině r. 2007. (Pro srovnání lze uvést, že nástupnický slovenský zákon byl dosud novelizován 15x). Předmět úpravy obou zákonů se dnes rozchází.¹¹⁹

A ještě:

Některé federální zákony upravující federální instituce nebo federální i republikové instituce se vzhledem k zániku federace a/nebo vzhledem k předchozímu legislativnímu vývoji v republikách jako celek materiálně nemohly stát součástí právních řádů nástupnických republik, ale byly formálně zrušeny až po delším čase, nebo nebyly formálně zrušeny dosud/vůbec.¹²⁰

Konečně:

Těsný vztah (i) k výkonu státní správy měl zákon č. 58/1969 o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Federální pravomoc k vydání zákona se

¹¹¹ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci. (Po přijetí zákona, na podzim r. 1992, přesunuto do čl. 37 odst. 2.)

¹¹² Zákony České národní rady č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, a č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), zákon Slovenskej národnej rady č. 266/1992 Zb., o katastri nehnuteľností v Slovenskej republike.

¹¹³ K federální pravomoci dtto jako k zákonu o ochraně označení původu výrobků.

¹¹⁴ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 24 odst. 2 písm. b) ústavního zákona o československé federaci.

¹¹⁵ Zákon České národní rady č. 19/1993 Sb., o orgánech státní správy České republiky v oblasti puncovníctví a zkoušení drahých kovů, zákon Slovenskej národnej rady č. 125/1993 Z. z., o orgánech štátnej správy Slovenskej republiky na úseku puncovníctva a skúšania drahých kovov.

¹¹⁶ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

¹¹⁷ K federální pravomoci viz čl. 37 odst. 1 v návaznosti na čl. 13 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

¹¹⁸ K federální pravomoci dtto jako k puncovnímu zákonu.

¹¹⁹ Pro příklad: Slovenská úprava obsahuje některé regule týkající se spotřebitelských smluv. Do českého zákona byly začleněny partie o mimosoudním řešení spotřebitelských sporů a (poněkud paradoxně) o informačních databázích o bonitě a důvěryhodnosti spotřebitele. Český zákon se rovněž nevyhnul určité „kanalizaci“ spočívající v implantanci ustanovení, která se „nehodila jinam“ (např. týkající se obuvi).

¹²⁰ Prvním z nich byl zákon č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti [za trvání federace byl 8x novelizován (7x od r. 1990, poslední novela nabyla účinnosti k zániku federace); v r. 1991 a 1992 byl rozsah jeho působnosti zúžen; po zániku federace se jeho obsah vyprazdňoval (měl význam pro skončení služebního poměru a přetrvávající nároky); jako celek tento zákon zrušen nebyl]. Zákon č. 333/1991 Sb., o Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie, byl v České republice zrušen k zániku federace a ve Slovenské republice až na jaře r. 1993. Naproti tomu zákon č. 334/1991 Sb., o služebním poměru policistů zařazených ve Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie, který se rovněž vůbec nestal dědictvím po federaci v České republice, byl na Slovensku jako celek zrušen až v r. 2002. Nejvíce klavějsími příklady asymetrického vývoje jsou zákon č. 230/1992 Sb., o Federální železniční policii, a zákon č. 67/1992 Sb., o Vojenském obranném zpravodajství (první byl v České republice zrušen k zániku federace, zatímco ve Slovenské republice byl na jaře r. 1993 téměř jako celek „vstřebán“ do jejího právního řádu a zrušen až na jaře r. 1998; druhý byl v České republice zrušen až v létě r. 2005, zatímco ve Slovenské republice se tak stalo již v únoru r. 1993). Nikdy nenaplněný zákon č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil České a Slovenské Federativní Republiky, v České republice formálně zrušen nebyl, ve Slovenské republice se tak stalo v r. 2002.

podávala nepřímo z vazby na občanský zákoník.¹²¹ Zákon nebyl novelizován. V České republice byl nahrazen na jaře r. 1998, ve Slovenské republice koncem podzimu r. 2003. Slovenská úprava má širší záběr.¹²²

ZÁVER

Skromným cílem tohoto příspěvku bylo sledovat a srovnat osud (z pohledu správního práva nejvýznamnějších) federálních zákonů poté, co se staly součástí právních řádů České republiky a Slovenské republiky. Výsledek je prozatím z větší části holým přehledem, který aktuálně nanejvýš přispěje k oživení naší paměti. Může se snad také stát východiskem robustní srovnávací analýzy zvláště části českého a slovenského správního práva. A ohlédnutí za společnou minulostí může být inspirativní i pro budoucí vývoj našich právních řádů.

Použitá literatura:

GERLOCH, A. a kol. Teorie a praxe tvorby práva, 1. vydání, Praha : Wolters Kluwer, 2008, 424 s., ISBN 978-80-7357-362-1

GRÓNSKÝ, J. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, III, 1960-1999, 1. vydání, Praha : Karolinum, 2007, 448 s., ISBN 978-80-246-1285-0

GROSPÍČ, J. Československá federaci. Zákony o federativním uspořádání ČSSR, 1. vydání, Praha : Orbis, 1972, 703 s., sine ISBN

KNAPP, V., GROSPÍČ, J., ŠÍN, Z. Ústavní základy tvorby práva, 1. vydání, Praha : Academia, 1990, 206 s., ISBN 978-80-2000-072-9

BÁRTA, J. Některé právní souvislosti samostatnosti České republiky a tzv. recepční zákon, Právník č. 5/1993, s. 365-373, ISSN 0231-6625

Kontaktní údaje:

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

¹²¹ Viz § 426 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Díle pak čl. 37 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

¹²² Na rozdíl od české úpravy zde stát odpovídá i za činnost, která není výkonem státní správy.

HÁDŽE ZÁKONODARCA ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ TEÓRII POD NOHY POLIENKA?

Ján Škrobák

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Anotácia: Príspevok upozorňuje na niektoré prípady, keď zákonodarca v minulých rokoch „testuje“ hranice teoretických konceptov vedy správneho práva. Osobitne sa venuje vymedzeniu pojmu administratívne konanie obsiahnutému v Správnom súdnom poriadku.

Kľúčové slová: Administratívne konanie, aplikácia práva, Správny súdny poriadok.

Annotation: The paper draws attention to some cases, where the legislator has "tested" the boundaries of the theoretical concepts of science of administrative law in recent years. It specifically deals with the definition of the administrative procedure contained in the Administrative Justice Code.

Key words: Administrative procedure, law enforcement, Administrative justice code.

ÚVOD

Som veľmi vďačný, že som sa mohol zúčastniť na konferencii Verejná správa na rázcestí venovanej pocte doterajšieho pôsobenia pani profesorky Kataríny Tóthovej na pôde našej fakulty. Bez kliše musím povedať, že je to podľa môjho presvedčenia veľmi vzácne a aj pre strednú a mladšiu generáciu slovenských administratívistov veľmi užitočné podujatie. Pomáha nám totiž uvedomiť si, že naše vlastné úsilie, ambície, aktivity a plány, ktoré často vnímame neskromne ako novátorské a unikátne, vždy až také novátorské a unikátne nie sú, a že mnohé z vecí, ktoré dnes „objavujeme“, už možno boli v obdobnej podobe „objavené“ pred desaťročiami. Spomienky skúsenejších kolegov nás iste nespravujú menej ambicióznymi, ale verím, že nám pomôžu udržať si intelektuálnu skromnosť.

V administratívistickej obci pôsobím trinásť rokov, s ohľadom na jej súčasnú mladú tvár azda môžem povedať, že som už vari pomaly jej strednou generáciou. Mnohé úsudky si trúfam vysloviť menej, než pred desiatimi rokmi, na iné azda mám trochu väčšie právo. Jeden z týchto postrehov je to, že za roky strávené na katedre si dovoľm povedať, že pani profesorka Katarína Tóthová patrí medzi administratívistov kladúcich najväčší dôraz a váhu na to, aby vedecký výskum vedy správneho práva, ako aj výučba správneho práva, boli vybudované na pevných a logicky štruktúrovaných teoretických fundamentoch, ktorých súčasťou je aj jasné a stabilné vymedzenie základných pojmových kategórií.

Tento prístup vnímam ako veľmi inšpiratívny a v každom prípade hodný nasledovania. V spoločenskovedných disciplínach, ktoré nemajú presne kvantifikovateľné empirické základy a metódy ich výskumu nie sú také objektívne, exaktné a jednoznačne verifikovateľné, ako je to v prípade „hard sciences“, je pre solídny vedecký diskurz kľúčové to, aby sa aspoň základné pojmy maximálne ustálili a nepoužívali promiscue. Označovanie jedného právneho inštitútu alebo sociálneho javu rôznymi pojmami vnímam ako problematické. Ešte problematickejšie však je, ak sa kvalitatívne odlišné rôzne javy označujú jedným a tým istým pojmom.

Občasné terminologické neujednotenie sa predstaviteľov administratívistiky na tom, aké javy označovať akými pojmami, a kde sú hranice určitých javov a určitých pojmových kategórií, je s ohľadom na pestrosť a rôznorodosť verejnej správy a na množstvo „šedých zón“ a prechodných javov v realite správneho práva a verejnej správy pochopiteľné a zrejme sa tomu nikdy úplne nevyhneme. Môžeme sa len snažiť minimalizovať nezhody, disproporcie a trecie plochy.

Osobitnou subkategóriou tohto problému je rovina terminologických a koncepčných disproporcií medzi teóriou vedy správneho práva a pozitívno-právnou úpravou. Pokiaľ ide o terminologické a konceptuálne dišputy v rovine teoretického diskurzu, môže samozrejme byť vznesená námietka, že praktický význam týchto sporov nie je až taký vysoký, keďže prebiehajú v komunite vedcov z prostredia akadémie a aplikačná prax si terminologickými jemnosťami príliš hlavu neláme. S týmto názorom príliš nesúhlasím, i keď ho sčasti chápem a všimol som si, že vskutku právni praktici sa niekedy až tak netrápia s teoretickými „jemnosťami“. Naozajstný problém však môže nastať, ak je to zákonodarca, kto sa rozhodne nerešpektovať viac či menej ustálené teoretické či terminologické kategórie a upraví nejaký inštitút v rozpore s nimi. Nemám na mysli prípady, ak sa v rôznych zákonoch naprieč správnym právom pre druhovo zhodné právne inštitúty používajú rôzne pojmy, ani kuriozity typu označenie vedúceho orgánu, ktorý sa nazýva „riaditeľstvo“, pojmom „prezident“, aj keď aj tu zrejme ide o prípady, ktoré

učiteľov, ani študentov správneho práva, netešia. Nemajú však väčší praktický význam a nespôsobujú v praxi komplikácie.

Vážnym problémom však je, ak zákonodarca veľmi neštandardným spôsobom použije kľúčový právny pojem na označenie niečoho, čo sa vymyká nielen stabilnému a zaužívanému teoretickému pohľadu na obsah daného pojmu, ale aj ustálenému prístupu aplikačnej praxe a na dôvažok aj desaťročia ustálenému používaniu daného pojmu v samotnej legislatíve. Napríklad, ak by zákonodarca v zákone náhle použil pojem „zmluva“ na označenie jednostranného právneho úkonu, alebo pojem „zákon“ na označenie podzákonného predpisu či dokonca interného normatívneho aktu, bol by to problém. Rovnako ak by napríklad nazval orgán štátnej správy súdom, úradníkov sudcami a naopak. Nebolo by vhodné nazvať zákon rozhodnutím a rozhodnutie vyhláškou. Rozsudok je rozhodnutie súdu a nazvať tak v zákone rozhodnutie správneho orgánu – to by sme zrejme tiež neakceptovali.

1 VYMEDZENIE POJMU ADMINISTRATÍVNE KONANIE V SPRÁVNOM SÚDNOM PORIADKU

Legislatívnemu problému tohto druhu som sa rozhodol venovať tento príspevok. Ide o zavedenie pojmu „administratívne konanie“ v zákone č. 162/2015 Z. z. Správnom súdnom poriadku v znení zákona č. 88/2017 Z. z. (ďalej len „Správny súdny poriadok“), najmä však jeho vymedzenie v tomto zákone.¹ Podľa § 3 ods. 1 písm. a) Správneho súdneho poriadku na účely tohto zákona sa rozumie administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov.

„Novátorstvo“ tohto prístupu zákonodarcu spočíva v tom, že použil pojem konanie nielen na označenie procesu pri vydávaní individuálnych správnych aktov, ale *expressis verbis* aj na vydávanie normatívnych správnych aktov, teda všeobecne záväzných právnych predpisov. Samo osebe zaujímavé je už to, že zákonodarca vôbec výslovne použil pojmy „individuálny správny akt“ a „normatívny správny akt“, ktoré sa obvykle doteraz v predpisoch správneho práva skôr nepoužívali. Na jednej strane teda napohľad zákonodarca preberá práve teoretickú právnu terminológiu, na druhej strane ju však zasadzuje do rámca, v ktorom je spôsobilá mať až devastačné účinky na existujúce teoretické koncepty, ale bohužiaľ aj na aplikačnú prax.

V čom spočíva problém? V právnom poriadku Slovenskej republiky sa stabilne pojem konanie používal na označenie rozhodovacieho procesu aplikačného charakteru. Išlo o rozhodovacie procesy, v ktorých správne orgány rozhodovali o konkrétnych právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach konkrétnych fyzických osôb a právnických osôb v konkrétnych právnych vzťahoch, pričom tieto rozhodovacie procesy boli završované vydaním individuálneho správneho aktu ako rozhodnutia v konkrétnej veci. To platilo nielen pre pojem správne konanie podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, ale aj pre ďalšie prípady použitia pojmu konanie v správnom práve, či už išlo o konanie, na ktoré sa subsidiárne vzťahoval Správny poriadok, alebo nie. Aj v prípadoch konaní, na ktoré sa Správny poriadok nevzťahoval (napríklad daňové konanie), išlo a ide o individuálno-rozhodovací právnoaplikačný proces.

Takéto chápanie pojmu správne konanie bolo (a na základe rozhovorov s kolegami si dovoľím tvrdiť, že v zásade aj stále je) vlastné aj teórii správneho práva. Napríklad klasické dielo autorov V. Huttu a D. Nikodýma zdôrazňovalo, že správne konanie má individuálny charakter. Zmienení autori ho nazývali aj „správne konanie (administratívny proces) vo vlastnom, u nás bežne používanom význame“, pričom v ich ponímaní ide o „postupy, ktorých výsledkom je úprava konkrétnych právnych pomerov na základe vydaného rozhodnutia, vzťahujúceho sa na určitý individuálny prípad“, a tieto postupy odlišujú od postupov smerujúcich k vydaniu všeobecne záväzného pravidla správania, adresovaného okruhu individuálne neurčených osôb.² Chápanie správneho konania ako individuálno-rozhodovacieho právnoaplikačného procesu sa odvtedy vinie slovenskou vedou správneho práva.³ O tejto problematike som napokon písal už i ja sám, napríklad vo svojom príspevku z roku 2010 (publikovanom v roku 2011), venovanom problematike plurality rozhodovacích procesov vo verejnej správe a pôsobnosti Správneho poriadku. Tu som sa vyslovil za to, že Správny poriadok by ani pro futuro nemal upravovať podzákonnú

¹ Na tento problém už pred prijatím Správneho súdneho poriadku upozornila okrem iných aj pani profesorka Tóthová. Pozri TÓTHOVÁ, K.: Niekoľko úvah k návrhu Správneho súdneho poriadku. In TRELLOVÁ, L. (zost.): *Nový Správny súdny poriadok : návrh. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 25. až 27. septembra 2014 v Dunajskej Strede*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, s. 12 – 19.

² HUTTA, V., NIKODÝM, D.: *Nová úprava správneho konania*. Bratislava : Obzor 1970, s. 8.

³ Uvedme napríklad aspoň niektoré diela, kde je výslovne alebo implicitne pojem (správne) konanie vzťahovaný na rozhodovanie v konkrétnych veciach formou aplikácie práva: MACHAJOVÁ, J. a kol.: *Všeobecné správne právo. 1. vydanie*. Žilina : Poradca podnikateľa, 2007, s. 153; VRABKO, M. a kol.: *Správne právo. Procesná časť. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2009, s. 25; POTÁŠCH, P. – HAŠANOVÁ, J. a kol.: *Vybrané správne procesy. Teoretické a praktické aspekty. 2. vydanie*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 15 – 16; POTÁŠCH, P. – HAŠANOVÁ, J.: *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. 1. vydanie*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 2; SOBIHARD, J.: *Správny poriadok. Komentár. Šieste prepracované vydanie*. Bratislava : Iura Edition, 2013, s. 13 – 14. Klasické členenie rozhodovacích procesov na normotvorné a právnoaplikačné (a ďalšie), uvádzajúc ho ako súčasť členenia rozhodovacích procesov z hľadiska účinnosti rozhodovania, napokon reflektuje aj klasické dielo pani profesorky Tóthovej – pozri TÓTHOVÁ, K.: *Rozhodovacie procesy v štátnej správe*. Bratislava : Obzor, 1989, s. 61 a nasl. Tu však ide o prepracovanejšie a komplexnejšie teoretické členenie, ktoré som si dovoľil trochu zjednodušiť.

právo tvorbu a že veľmi limitovaná je aj možnosť vôbec na ňu aplikovať v rámci analógie iuris aspoň základné zásady správneho konania.⁴

V tejto súvislosti si dovoľím aj malý exkurz k českej právnej úprave – na koncepcné komplikácie spojené s prípravou medziasom už nie „nového“ českého Správneho řádu, pokiaľ ide o rozsah jeho vecnej pôsobnosti vo vzťahu k rôznym druhom rozhodovacích procesov a foriem činnosti verejnej správy upozornil napríklad J. Staša. I tu však treba povedať, že český Správni řád v tomto smere prekročil medze úpravy individuálnych rozhodovacích procesov iba „polkrokom“ – ide o opatrenia všeobecnej povahy. Ako uvádza J. Staša, zmyslom tohto konceptu bolo vytvoriť rámec pre „novú“ formu správnej činnosti, ktorá mala vstrebať existujúce inštitúty hybridnej povahy („krížencov“ správnych predpisov a správnych rozhodnutí) a inšpirovať budúcu legislatívu k odklonu od prepožičiavania formy správneho predpisu nenormatívnym úkonom (neobsahujúcim pravidlá správania určené na opakované použitie).⁵ Ani tu teda nejde o podzákonnú právo tvorbu.

Áno, v slovenskej právnej úprave správneho práva sa už prv vyskytli drobné anomálie, kde pojem konanie nebol podľa môjho názoru použitý celkom šťastne a náležite. Takýmto príkladom je napríklad ustanovenie § 58 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov, kde sa rozhodovanie o zmene hraníc katastrálneho územia nazýva konaním, podľa mňa nie príliš vhodne. Lenže takáto terminologická anomália má pre správne právo, jeho aplikáciu a teóriu celkom zanedbateľný význam – s ohľadom na čisto odvetvový charakter a nízku frekvenciu využitia inštitútu.

Nehovorím už o tom, že stabilné ponímanie pojmu konanie v zmysle individuálno-rozhodovacieho právnoaplikačného procesu ide aj nad rámec správneho práva. Či už hovoríme o civilnom sporovom a civilnom mimosporovom konaní, trestnom konaní, exekučnom konaní, vždy ide o ponímanie konania ako rozhodovacieho procesu v konkrétnej právnej veci. Tomu zodpovedá aj odborná literatúra a jej prístup k vymedzeniu jednotlivých konaní. V ďalšom texte zámerne uvádzam nielen slovenské, ale aj české pramene a v nich obsiahnuté vymedzenia rôznych konaní, hoci v češtine, ako vieme, je používaný pojem „řízení“. Chcem tým totiž ilustrovať, že odklon od zaužívaného ponímania pojmu konanie v našom Správnom súdnom poriadku predstavuje odklon aj od toho, ako sa tento pojem (řízení) používa v českom priestore.

Chápanie konania ako rozhodovacieho procesu v konkrétnej veci implicitne či explicitne vyplýva z viacerých diel slovenskej i českej civilistiky (a to nielen pokiaľ ide o základné, teda nachádzacie konanie, ale aj vykonávacie, teda exekučné konanie, či ďalšie formy civilného procesu)⁶, ale i vedy trestného práva⁷. V prípade civilného procesu, ako aj v prípade trestného konania, je napokon to, že ide o individuálno-rozhodovacie právnoaplikačné procesy, dosť zrejme, keďže všeobecné súdy nedisponujú na rozdiel od verejnej správy právotvornou právomocou.

Do istej miery špecifické je konanie pred Ústavným súdom SR, keďže to môže mať aj faktické normatívne účinky (to platí aj pre konanie správnych súdov pri súdnom prieskume všeobecne záväzných nariadení obcí a samosprávnych krajov). Ako uvádzajú J. Svák a Ľ. Cibulka, z hľadiska právomoci Ústavného súdu SR pri ochrane ústavnosti možno jeho činnosť rozdeliť na abstraktnú formu kontroly ústavnosti, konkrétnu formu kontroly ústavnosti, výkladovú právomoc, právomoc spojenú s uplatňovaním demokratických foriem vlády a právomoc rozhodovacia v prípade riešenia kompetenčných sporov.⁸

Je však rozdiel, ak určitý zákon (či už Správny súdny poriadok, alebo zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov) používa pojem konanie na vlastný účel, bez priameho presahu na rozhodovacie procesy upravené v iných prameňoch práva, a to konkrétne na označenie rozhodovacieho procesu, ktorého predmetom je prieskum jedného

⁴ ŠKROBÁK, J.: Rozhodovacie procesy vo verejnej správe a pôsobnosť správneho poriadku. In PÚCHOVSKÝ, J. a kol. (zost.): *Historické právne systémy a integrácia Európy. Hodnotový základ práva. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax.* Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2011, s. 261 – 268.

⁵ STAŠA, J.: Modelová predstava a realita správneho řádu. In RAJCHL, J. a kol. (eds.): *Správni řád : 10 let v akci.* Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 20 – 38.

⁶ Pozri napr. vo vzťahu k základnému konaniu SVOBODA, K., ŠÍNOVÁ, R., HAMULÁKOVÁ, K. a kol.: *Civilní proces. Obecná část a sporné řízení. 1. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2014, s. 4, alebo ŠTEVČEK, M. a kol.: *Civilné právo procesné – Základné konanie a správne súdnictvo. 2. zmenené a doplnené vydanie.* Bratislava : Eurokódex 2013, s. 146; vo vzťahu k základnému konaniu i k ďalším formám civilného procesu napr. FICOVÁ, S., ŠTEVČEK, M. a kol.: *Občianske súdne konanie. 2. vydanie.* Praha : C. H. Beck, 2013, s. 26 – 30. Obdobné závery možno vyvodit' aj z diela MAŽÁK, J. a kol.: *Základy občianskeho procesného práva. Štvrté, podstatne prepracované a doplnené vydanie.* Bratislava : Iura Edition, 2009, s. 24 a nasl.

⁷ O predmete trestného konania ako o „jednotlivej trestnej záležitosti“ sa píše v diele MUSIL, J., KRATOCHVÍL, V., ŠÁMAL, P. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 3. přepracované a doplněné vydání.* Praha : C. H. Beck, 2007, s. 7; z tohto diela vyplýva charakter trestného konania ako individuálno-rozhodovacieho právnoaplikačného procesu, aj pokiaľ ide o samotné vymedzenie konania (tamtiež, s. 3 a nasl.); obdobný záver vyplýva aj z diel IVOR, J. a kol.: *Trestné právo procesné. Druhé, doplnené a prepracované vydanie.* Bratislava : Iura Edition, 2010, s. 18, či ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 4. přepracované vydání.* Praha : C. H. Beck, 2013, s. 5. Tu sa upozorňuje na dichotómiu trestného konania v širšom zmysle (zahŕňajúcom aj výkon rozhodnutia) a v užšom zmysle, ale obe majú zjavne individuálny charakter.

⁸ SVÁK, J., CIBULKA, Ľ.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 5. aktualizované vydanie.* Bratislava : Eurokódex a Paneurópska vysoká škola, 2013, s. 586.

konkrétneho všeobecne záväzného právneho predpisu, a medzi tým, že Správny súdny poriadok pojem administratívne konanie používa ako vymedzenie ovplyvňujúce chápanie pojmu konanie v našom právnom poriadku ako takom, s presahmi na množstvo (už inde regulovaných) rozhodovacích procesov. Zároveň je zjavne rozdiel, či pojmom konanie označíme proces tvorby predpisov vo všeobecnosti, alebo proces preskúmania súladnosti jedného konkrétneho procesu. Aj keď dôsledky tohto prieskumu môžu mať normatívny charakter, prieskum ako taký má individuálne vymedzený predmet i účastníkov.

2 INÉ PRÍPADY LEGISLATÍVNYCH ZÁSAHOV DO TEORETICKÝCH KONCEPTOV

Zákonodarca v ostatných rokoch zvolil viacero legislatívnych prístupov, ktoré v tom či onom zmysle zasiahli do teoretických fundamentov vedy správneho práva spôsobom, s ktorým sa azda táto veda ešte celkom nevysporiadala. Príkladov by sme našli viacero. Napríklad zrušenie krajských úradov v roku 2007 a vytvorenie špecifickej kategórie obvodných úradov v sídle kraja, a v ešte väčšej miere reformy ESO 1 a ESO 2, viedli v mnohých prípadoch k zotretiu klasického teoretického rozdielu medzi odvolaním a rozkladom spočívajúcim vo vertikálnej devolúcii rozhodovacieho procesu v druhom stupni – ak v prvom i druhom stupni rozhoduje o odvolaní okresný úrad v sídle kraja (i keď rôzne jeho odbory), ide o režim obdobný, ako pri rozklade.

Reformy ESO viedli k skomplikovaniu štruktúry riadenia medzi úrovňou ústredných orgánov štátnej správy (vytvoriac podvojnú vzťahy nadriadenosti – organizačné a funkčné) a podľa mojich poznatkov vedú aj k negatívnym kompetenčným konfliktom ohľadom rozhodovania vo veci riadnych i mimoriadnych opravných prostriedkov.

Nielen uvedené reformy zneprehľadnili v realite to, čo v teórii a v pedagogickej činnosti prezentujeme ako vertikálne vzťahy dekoncentrácie v štátnej správe. Už vytvorenie pomerne veľkého počtu nezávislých regulačných a dozorových orgánov štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky začiatkom tisícročia viedlo k tomu, že klasický obraz pyramídálnej štruktúry štátnej správy nadobudol trhliny.

Určité „tabu“, tradične zdôrazňované vo vede správneho práva, prelomil zákonodarca v roku 2016, keď zveril preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí územných samosprávnych celkov okresným úradom v sídle kraja (§ 4 ods. 2 písm. c) a d) zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov) – i keď sa v tomto prieskume uplatňuje len kasačný princíp, išlo o zásah do vecí územnej samosprávy, ktorý v rovine vedy správneho práva vzbudil rozpaky.

Do priezračnosti teoretických a pedagogických klasifikácií zákonodarca vzniesol drobný závan diskordu aj zriadením nového ostatného ústredného orgánu štátnej správy – Úradu podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu. Tento orgán štátnej správy bol ako „ostatný ústredný orgán štátnej správy“ zriadený s účinnosťou k 1. decembru 2016. V dôsledku jeho vzniku sa relativizoval klasický učebnicový rozdiel medzi ministerstvami a ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy, keď zrazu máme „ostatný ústredný orgán štátnej správy“, na čele ktorého je člen vlády.

Ako som už naznačil, aj bez ohľadu na uvedené má správne právo a verejná správa akési „šedé zóny“, kam len oko zahliadne. Sú to spravujúce subjekty a funkčné inštitúty, ktoré sa bránia učebnicovým definíciám a nedajú sa celkom uspokojivo zaradiť do žiadnej z priezračne čistých teoretických kategórií. Čím je správne právo a verejná správa zložitejšie a komplexnejšie, tým viac prinášajú hraničných javov, pragmatických riešení a kompromisov. Sú to trendy, s ktorými teória musí žiť, musí sa im prispôbiť a pracovať s nimi.

3 ANALÝZA PROBLÉMOV SPOJENÝCH S VYMEDZENÍM POJMU ADMINISTRATÍVNE KONANIE

S problémom vymedzenia pojmu „administratívne konanie“ v § 3 ods. 1 písm. a) Správneho súdneho poriadku sa však podľa môjho názoru teória nemôže a nesmie ani zžiť, ani zmieriť, naopak, treba naň upozorňovať a vystupovať proti nemu. Ide o terminologickú diskrepanciu príliš vážnu na to, aby sme proti nej prestali brojiť a písať o nej.

Prečo je táto terminologická diskrepancia príliš vážna?

Za prvé, Správny súdny poriadok je jeden z kľúčových predpisov správneho práva, s prierezovým uplatnením naprieč všetkými odvetvami verejnej správy. Za druhé, vymedzenie pojmu administratívne konanie sa dostalo do pnutia s vymedzením pojmu správne konanie v správnom poriadku.⁹ Za tretie, ako som už uviedol, ide o terminologický exces vymykajúci sa ustálenej terminológii nielen naprieč správnym právom, ale naprieč celým verejným právom. Za štvrté, existujúce vymedzenie administratívneho konania paradoxne nie je pre Správny súdny poriadok funkčne vôbec potrebné. Ak by sa zo Správneho súdneho poriadku s okamžitou účinnosťou vypustili v § 3 ods. 1 písm. a) slová „a normatívnych správnych aktov“, viedlo by to k znefunkčneniu nejakého procesného inštitútu? Podľa môjho názoru nie. Možnosti súdneho prieskumu všeobecne záväzných nariadení obcí

⁹ Na rozdielnosť vymedzenia a vnímania pojmov správne konanie podľa Správneho poriadku a administratívne konanie podľa Správneho súdneho poriadku upozornil už aj profesor M. Vrabko – pozri VRABKO, M.: Súladnosť správneho poriadku a správneho súdneho poriadku v Slovenskej republike. In RAJCHL, J. a kol. (eds.): *Správni rád : 10 let v akci*. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 266 – 273.

a samosprávnych krajov by sa to nijako nedotklo. Jediný možný problém, alebo skôr „problém“, by sa mohol týkať konania proti nečinnosti.

Tu sa treba pristaviť. Otázka vzťahu vymedzenia pojmu administratívne konanie v Správnom súdnom poriadku a úpravy konania o žalobe proti nečinnosti v tom istom zákone nás priviedla k piatej téze môjho výpočtu. Predovšetkým musím upozorniť, že z dôvodovej správy k návrhu zákona nevyplýva to, že by bol zámer zákonodarcu umožniť použiť takúto žalobu aj proti „nečinnosti“ pri vydávaní normatívneho správneho aktu; na druhej strane autori M. Fečík a J. Hatalová uvádzajú, že by to tak malo byť, s tým, že pod normatívnymi správnymi aktmi sa na účely správneho súdnictva majú rozumieť len všeobecne záväzné nariadenia orgánov územnej samosprávy.¹⁰

Samotná takáto myšlienka (možnosť žalovať proti nečinnosti spočívajúcej v nevydaní podzákonného predpisu) je, kulantne povedané, neobvyklá a odvážna. Osobne s ňou nie som nateraz stotožnený, ale napokon – prečo nie – diskutovať o tom možno. Ak však zákonodarca skutočne chce, aby na základe správnej žaloby prokurátora mohli správne súdy rozhodovať o nečinnosti spočívajúcej v nevydaní podzákonného predpisu, jednak to nevyžaduje, aby vymedzenie administratívneho konania bolo také, ako de lege lata v § 3 ods. 1 písm. a) Správneho súdneho poriadku je, jednak by mal adekvátne tomu aj koncipovať úpravu samotného konania o žalobe proti nečinnosti (aktuálne obsiahnutá v ustanoveniach paragrafov 242 až 251 Správneho súdneho poriadku). Existujúca úprava totiž podľa môjho názoru na takýto subtyp konania vo veci žaloby proti nečinnosti vôbec nie je koncipovaná a celá je konštruovaná tak, že zodpovedá ochrane pred nečinnosťou v aplikačných rozhodovacích procesoch.

Je naopak problém, ak vzniká nejednoznačnosť, či by sa mohlo konanie o žalobe proti nečinnosti s ohľadom na existujúce vymedzenie pojmu „administratívne konanie“ v Správnom súdnom poriadku použiť aj na prípady nečinnosti pri vydávaní normatívnych správnych aktov. A to je práve zmienená piata téza – existujúce vymedzenie pojmu administratívne konanie vytvára nejasnosť ohľadom použiteľnosti uvedenej žaloby aj na podzákonnú právotvorbu.

ZÁVER

Môj záver je jednoznačný. Kritizované vymedzenie pojmu administratívne konanie obsiahnuté v § 3 ods. 1 písm. a) Správneho súdneho poriadku vnímam ako škodlivé pre pojmovú a teoretickú čistotu, navyše nemá ani žiadny funkčný význam pre normatívnu úpravu Správneho súdneho poriadku ako takú. Keby sa administratívne konanie vymedzovalo len ako aplikačný proces, ničomu v zákone by to neublížilo.

Je pravdou, že teória musí rešpektovať platnú a účinnú právnu úpravu. I to však musí mať určité hranice a sú prípady, a existujúce vymedzenie pojmu administratívne konanie v § 3 ods. 1 písm. a) Správneho súdneho poriadku medzi ne patrí, keď síce zákonné vymedzenie teória musí brať na vedomie, no zároveň by naň nemala prestávať upozorňovať a mala by naďalej požadovať nápravu. Aj pre výchovu budúcich právnikov je dôležité neučiť študentov nazývať vydávanie normatívnych právnych aktov „konaním“, lebo keď si to pár ročníkov mladých právnikov zvnútorní, vážne nám to môže nahlodať pojmové základy práva.

Riešenie, ktoré predostieram aj ako svoj námet de lege ferenda, je jednoduché – z vymedzenia pojmu „administratívne konanie“ v § 3 ods. 1 písm. a) Správneho súdneho poriadku navrhujem vypustiť slová „a normatívnych správnych aktov“.

Kým sa tak nestane, dovoľm si tvrdiť, že zákonodarca týmto vymedzením hádže polienka pod nohy nielen administratívistickej teórii a výučbe správneho práva, ale aj aplikačnej praxi, a napokon, aj sám sebe.

Použitá literatúra:

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

FICOVÁ, S., ŠTEVČEK, M. a kol.: *Občianske súdne konanie. 2. vydanie*. Praha : C. H. Beck, 2013. 500 s. ISBN 978-80-7400-509-1

HUTTA, V., NIKODÝM, D.: *Nová úprava správneho konania*. Bratislava : Obzor 1970. 272 s. ISBN neuvedené.

IVOR, J. a kol.: *Trestné právo procesné. Druhé, doplnené a prepracované vydanie*. Bratislava : Iura Edition, 2010. 1049 s. ISBN 978-80-8078-309-9

MACHAJOVÁ, J. a kol.: *Všeobecné správne právo. 1. vydanie*. Žilina : Poradca podnikateľa, 2007. 500 s. ISBN 978-80-88931-71-3

VRABKO, M. a kol.: *Správne právo. Procesná časť. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2009. 230 s. ISBN 978-80-7160-234-7

¹⁰ Pozri BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol.: *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 1198. Samozrejme, tomuto právnenému názoru neprikladám v žiadnom prípade ľahkú váhu, keďže ide o spoluautorov návrhu zákona.

MAZÁK, J. a kol.: *Základy občianskeho procesného práva. Štvrté, podstatne prepracované a doplnené vydanie.* Bratislava : Iura Edition, 2009. 897 s. ISBN 978-80-8078-275-7

MUSIL, J., KRATOCHVÍL, V., ŠÁMAL, P. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 3. přepracované a doplněné vydání.* Praha : C. H. Beck, 2007. 1211 s. ISBN 978-80-7179-572-8

POTÁŠCH, P. – HAŠANOVÁ, J. a kol.: *Vybrané správne procesy. Teoretické a praktické aspekty. 2. vydanie.* Bratislava : Eurokódex, 2011. 568 s. ISBN 978-80-89447-38-1

POTÁŠCH, P. – HAŠANOVÁ, J.: *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. 1. vydanie.* Praha : C. H. Beck, 2012. 373 s. ISBN 978-80-7400-422-3

SOBIHARD, J.: *Správny poriadok. Komentár. Šieste prepracované vydanie.* Bratislava : Iura Edition, 2013. 347 s. ISBN 978-80-8078-600-7

STAŠA, J.: Modelová predstava a realita správneho řádu. In RAJCHL, J. a kol. (eds.): *Správni řád : 10 let v akci.* Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 20 – 38. ISBN 978-80-87975-57-2

SVÁK, J., CIBULKA, Ľ.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 5. aktualizované vydanie.* Bratislava : Eurokódex a Paneurópska vysoká škola, 2013. 712 s. ISBN 978-80-8155-006-5

SVOBODA, K., ŠÍNOVÁ, R., HAMULÁKOVÁ, K. a kol.: *Civilní proces. Obecná část a sporné řízení. 1. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2014. 458 s. ISBN 978-80-7400-279-3

ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol.: *Trestní právo procesní. 4. přepracované vydání.* Praha : C. H. Beck, 2013. 1053 s. ISBN 978-80-7400-496-4

ŠKROBÁK, J.: Rozhodovacie procesy vo verejnej správe a pôsobnosť správneho poriadku. In PÚCHOVSKÝ, J. a kol. (zost.): *Historické právne systémy a integrácia Európy. Hodnotový základ práva. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax.* Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2011, s. 261 – 268. ISBN 978-80-7160-314-6.

ŠTEVČEK, M. a kol.: *Civilné právo procesné – Základné konanie a správne súdnictvo. 2. zmenené a doplnené vydanie.* Bratislava : Eurokódex 2013. 752 s. ISBN 978-80-89447-96-1

TÓTHOVÁ, K.: Niekoľko úvah k návrhu Správneho súdneho poriadku. In TRELLOVÁ, L. (zost.): *Nový Správny súdny poriadok : návrh. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 25. až 27. septembra 2014 v Dunajskej Stredě.* Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, s. 12 – 19. ISBN 978-80-7160-374-0

TÓTHOVÁ, K.: *Rozhodovacie procesy v štátnej správe.* Bratislava : Obzor, 1989. 188 s. ISBN 80-215-0014-X

VRABKO, M.: Súladnosť správneho poriadku a správneho súdneho poriadku v Slovenskej republike. In RAJCHL, J. a kol. (eds.): *Správni řád : 10 let v akci.* Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 266 – 273. ISBN 978-80-87975-57-2

Kontaktné údaje:

doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
jan.skrobak@flaw.uniba.sk

V POCHYBNOSTIACH V PROSPECH SLABŠIEHO AKO METÓDA VÝKLADU SPRÁVNÝM ORGÁNOM

Jozef Tekeli
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Anotácia: Článok analyzuje postup obecného zastupiteľstva pri voľbe hlavného kontrolóra obce v situácii, keď sa o funkciu hlavného kontrolóra obce uchádza jediný kandidát. Rozbor vychádza z platnej a účinnej právnej úpravy a zohľadňuje dostupnú judikatúru a odbornú literatúru. Je nepochybné, že zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v z.n.p. (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) nepočítal so situáciou, že sa o funkciu hlavného kontrolóra obce bude uchádzať len jediný kandidát. Jedná sa o medzeru v zákone, ktorú by bolo načase odstrániť. Situácie, kedy sa o funkciu hlavného kontrolóra obce uchádza iba jeden kandidát nie sú v aplikačnej praxi ojedinelé. Navyše zákonodarcom zvolené legislatívne riešenie je tak nevhodné, že vedie k interpretačne úplne protichodným záverom. Za stavu účinnej právnej úpravy je preto potrebné hľadať také metódy výkladu, ktoré účinnejšie prispievajú k ochrane základných práva a slobôd.

Kľúčové slová: hlavný kontrolór obce, voľby, jeden kandidát, výklad právnej normy

Annotation: The article analyses the procedure of the municipal council in the election of chief controller of municipality in case, there is only one candidate for the chief controller's office. The analysis is based on valid and effective legal regulation and reflects available jurisprudence and special literature. Undoubtedly, the Act of Slovak National Council No. 369/1990 Coll. on municipal establishment as amended (hereafter "the Act on municipal establishment") did not count with the case there is only one candidate for chief controller's office. It is a gap in law, which should be resolved. The case, there is only one candidate for chief controller's office, is not so unique in application practise. In addition, legislative solution chosen by legislator is so improper, that it leads to interpretively opposite conclusions. By actual effective legal regulation, it is needed to search that kind of interpretation methods, which contribute to the protection of fundamental rights and freedoms more effectively.

Key words: chief controller of municipality, election, only one candidate, legal interpretation

ÚVOD

V úvode formulujem modelový príklad. Vo voľbe konanej obecným zastupiteľstvom je prihlásený jediný kandidát, ktorý spĺňa zákonné požiadavky kladené na výkon funkcie hlavného kontrolóra obce zákonom o obecnom zriadení a uznesením obecného zastupiteľstva, ktorým sa vyhlasuje voľba hlavného kontrolóra a stanovujú sa náležitosti prihlášky kandidáta.

Počet poslancov obecného zastupiteľstva dotknutej obce je 7.

Obecné zastupiteľstvo pristúpilo k voľbe hlavného kontrolóra obce v prvom kole s nasledovným výsledkom hlasovania: Počet prítomných poslancov 6 zo 7. Za zvolenie kandidáta do funkcie hlavného kontrolóra obce hlasovali 3 poslanci obecného zastupiteľstva, 2 poslanci boli proti a 1 sa hlasovania zdržal.

Na základe tohto hlasovania v prvom kole, hlasovanie v druhom kole už neprebehlo, nakoľko poslanci, ktorí za kandidáta nehlasovali odmietli voľbu hlavného kontrolóra obce v druhom kole, s odôvodnením, že v prípade jedného kandidáta má byť len jedno hlasovanie - prvé kolo.

V prípade ak sa o funkciu hlavného kontrolóra obce uchádza len jeden kandidát, ktorý v prvom kole voľby nezíska súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov obecného zastupiteľstva, má sa vykonať aj druhé kolo volieb, v ktorom už jeden kandidát potrebuje na zvolenie len najväčší počet platných hlasov?

1 ROZHODUJÚCA PRÁVNA ÚPRAVA

Obec je podľa čl. 64a Ústavy SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej len „Ústava SR“) samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky združujúci osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt.

Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“

V intenciách uznesenia NS SR sp. zn. 5 Cdo 148/2010: „Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Za štátny orgán na účely čl. 2 ods. 2 Ústavy SR treba považovať aj obec, pokiaľ vykonáva verejnú moc.“

Pôsobnosť obecného zastupiteľstva pri voľbe hlavného kontrolóra obce je nepochybne výkonom verejnej moci. Podľa uznesenia ÚS ČSFR sp. zn. I ÚS 191/92: „Verejnou mocou je taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo, alebo sprostredkované.“

Regulatívom pre proces voľby hlavného kontrolóra obce obecným zastupiteľstvom je princíp legality (princíp zákonnosti) prenatantne vyjadrený v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR. Pre posúdenie zachovania legality (zákonnosti) v analyzovanom prípade voľby hlavného kontrolóra obce je potrebné zohľadniť právnu úpravu § 18a ods. 3 zákona o obecnom zriadení.

Proces voľby hlavného kontrolóra obce sa nespravuje, a to ani subsidiárne, iným všeobecne záväzným právnym predpisom.

2 PRÁVNE RELEVANTNÉ OTÁZKY

Pre vyriešenie nastoleného problému je nutné nájsť odpoveď na nasledujúce otázky:

- 2.1 Obsahuje zákon o obecnom zriadení rozdielne procesné pravidlá voľby hlavného kontrolóra obce pre prípady, keď sa o funkciu hlavného kontrolóra uchádza jeden kandidát alebo viacerí kandidáti?
- 2.2 Majú ustanovenia § 18a ods. 3 zákona o obecnom zriadení povahu kogentných alebo dispozitívnych právnych noriem ?
- 2.3 Postupovalo obecné zastupiteľstvo pri voľbe hlavného kontrolóra v modelovom prípade v súlade so zákonom o obecnom zriadení a dodržalo princíp legality podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR ?

2.1 Procesné pravidlá voľby hlavného kontrolóra obce

Podľa § 18a ods. 3 zákona o obecnom zriadení „Na zvolenie hlavného kontrolóra je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. Ak ani jeden z kandidátov takú väčšinu nezískal, obecné zastupiteľstvo ešte na tej istej schôdzi vykoná druhé kolo volieb, do ktorého postúpia dvaja kandidáti, ktorí získali v prvom kole volieb najväčší počet platných hlasov. V prípade rovnosti hlasov do druhého kola volieb postupujú všetci kandidáti s najväčším počtom platných hlasov. V druhom kole volieb je zvolený ten kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov. Pri rovnosti hlasov v druhom kole volieb sa rozhoduje žrebom. Ďalšie podrobnosti o spôsobe a vykonaní voľby hlavného kontrolóra a náležitosti prihlášky ustanoví obec uznesením.“

Z citovanej zákonnej dikcie vyplýva, že zákon žiadnym jazykovým spôsobom nerozlišuje rôzne procesné situácie v závislosti od skutočností, či sa vo voľbe o funkciu hlavného kontrolóra uchádza jeden kandidát, dvaja kandidáti alebo ľubovoľný vyšší počet kandidátov. Svedčia o tom aj zvolené jazykové prostriedky: „žiadan z kandidátov“ ... „dvaja kandidáti“ ... „všetci kandidáti“.

Gramatickým výkladom dospějeme k záveru, že obecné zastupiteľstvo je povinné riadiť sa jednotnou procesnou úpravou bez ohľadu na počet kandidátov účastných na voľbe, ktorou sa má obsadiť funkcia hlavného kontrolóra obce.

Aj z teleologického výkladu vyplýva, že účelom zákonodarcu nebolo dosiahnuť aby zvolený kandidát na funkciu hlavného kontrolóra nutne získal nejakú osobitne kvalifikovanú väčšinu hlasov poslancov. Takúto osobitne kvalifikovanú väčšinu zákonodarca požaduje iba pre prípad zvolenia kandidáta už v prvom kole volieb. V druhom kole volieb sa zákonodarca pre legitimitu zvolenia hlavného kontrolóra obce uspokojuje s akýmkoľvek „najväčším počtom hlasov“ poslancov, ktorý úspešný kandidát dokáže získať. Takýto najväčší počet hlasov môže byť ad hoc rôzny, napr. 7,6,5,... a v extrémnom prípade až 1 hlas poslancu obecného zastupiteľstva, za predpokladu, že by sa ostatní prítomní poslanci uznášania schopného zastupiteľstva hlasovania zdržali. V zákonom predpokladanej situácii bude mať legitimitu aj hlavný kontrolór obce určený žrebom.

Zákon o obecnom zriadení teda nepodmieňuje užitie sa výkonu funkcie hlavného kontrolóra obce zvláštnou legitimitou. Zákon o obecnom zriadení nastavuje len procesné pravidlá, ktoré má obecné zastupiteľstvo pri voľbe hlavného kontrolóra obce dodržať, a to tak, aby bol proces voľby legálny, t. j. zákonný.

2.2 Kogentný charakter právnych noriem

Všetky právne normy, ktoré sú obsiahnuté v § 18a ods. 3 zákona o obecnom zriadení sú kogentnými právnymi normami. Z kogentného charakteru právnych noriem § 18a ods. 3 zákona o obecnom zriadení vyplýva, že obec sa od nich nemôže podzákonnou úpravou odchýliť a ani pri ich aplikácii nemôže konať v rozpore s nimi.

Na základe zákonného splnomocnenia obsiahnutého v poslednej alinei § 18a ods. 3 zákona o obecnom zriadení môže obec stanoviť uznesením obecného zastupiteľstva „podrobnosti“ o spôsobe a vykonaní voľby hlavného kontrolóra. Stanovenie podrobností zákonnej úpravy cestou podzákonnej úpravy alebo aplikácie práva však nikdy nemôže predstavovať rozpor podzákonnej úpravy alebo aktu aplikácie práva so zákonnou úpravou. Podrobnosťami príslušný správny orgán vždy iba na podmienky konkrétnej administratívnej situácie konkretizuje zákonnú úpravu, a nie ju vyracia.

Uvedené predstavuje základné pojmové znaky vzťahu verejnej správy k moci zákonodarnej – t. j. podzákonnosť a výkonný charakter verejnej správy.

Kogentnosť vyplýva z použitej právnej terminológie v § 18a ods. 3 zákona o obecnom zriadení napr. „vykoná ... postúpia ... postupujú ... je zvolený ... sa rozhoduje“. Zákonomodarcu nepoužil dispozitívnu úpravu napr. môže vykonať, môže postúpiť, môže byť zvolený, môže rozhodnúť a pod.

Rovnako zo vzťahu hypotéz a dispozícií právnych noriem obsiahnutých v § 18a ods. 3 zákona o obecnom zriadení vplyva povinnosť obecného zastupiteľstva vykonať procesný krok (povinnosť ako súčasť dispozície právnej normy) ak nastane určitá procesná situácia (predpoklad ako súčasť hypotézy právnej normy). Napr. ak ani jeden z kandidátov potrebnú väčšinu v prvom kole nezískal (hypotéza), tak obecné zastupiteľstvo ešte na tej istej schôdzi vykoná druhé kolo volieb (dispozícia); Pri rovnosti hlasov v druhom kole volieb (hypotéza), sa rozhoduje žrebovaním (dispozícia).

Ak teda správny orgán, in concreto obecné zastupiteľstvo nekoná, tak ako predpisuje kogentná zákonná úprava a neaplikuje dispozíciu právnej normy v situácii predpokladanej jej hypotézou, tak je nezákonne nečinný.

2.3 Legalita postupu obecného zastupiteľstva pri voľbe hlavného kontrolóra

S ohľadom na argumentáciu uvedenú pod bodmi A a B, že obecné zastupiteľstvo konalo pri voľbe na obsadenie funkcie hlavného kontrolóra obce v rozpore s § 18a ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Keďže obecné zastupiteľstvo pri výkone svojej kreačnej pôsobnosti podľa § 18a ods. 3 zákona o obecnom zriadení vystupuje vo vrchnostenskom postavení mám za to, že porušilo zásadu zákonnosti podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR.

V modelovej situácii podľa môjho právneho názoru bolo obecné zastupiteľstvo povinné vykonať na tom istom zasadnutí druhé kolo volieb. V druhom kole volieb by kandidátovi na platné zvolenie do funkcie hlavného kontrolóra obce postačovalo získať najväčší počet platných hlasov. V konkrétnej situácii by kandidátovi postačovali v druhom kole na platné zvolenie tri hlasy, ktoré získal v prvom kole volieb. Rovnako by mu však v druhom kole volieb postačoval aj napr. len jeden hlas, ktorý by in concreto predstavoval najväčší počet odovzdaných platných hlasov.

3 PROTICHODNÝ PRÁVNÝ NÁZOR

S cieľom objektívneho právneho posúdenia analyzovaného prípadu uvádzam, že v doterajšej odbornej literatúre bol prezentovaný aj protichodný právny názor. Cit.: „...druhé kolo volieb je upravené len pre situáciu s viacerými kandidátmi, vo všetkých v zákone uvedených prípadoch sa počíta s viacerými kandidátmi a naopak, v texte zákona niet opory pre argument, že by sa druhé kolo volieb mohlo uskutočniť, ak bol v prvom kole jediný kandidát. Inak povedané, uvedené argumenty odôvodňujú názor, že uskutočnenie druhého kola volieb hlavného kontrolóra v prípade, ak sa voľby zúčastní len jeden kandidát, nie je v súlade so zákonom o obecnom zriadení.“¹

Rešeršou rozhodovacej činnosti súdov som zistil, že v skutkovo a právne obdobnej situácii rozhodoval doposiaľ v civilnom súdnictve Okresný súd Veľký Krtíš, ktorého rozhodnutie bolo potvrdené rozhodnutím druhostupňového Krajského súdu v Banskej Bystrici pod sp. zn. 13Co/739/2015 z 09.08.2016. K okamihu spracovania tohto článku je vec predmetom dovolacieho konania na Najvyššom súde SR.

Podľa názoru odvolacieho súdu v právnej veci sp. zn. 13Co/739/2015 cit.: „Z logického a teleologického výkladu citovaného ustanovenia § 18a ods. 3 zák. č. 369/1990 Zb. vyplýva, že druhé kolo voľby hlavného kontrolóra obce má zmysel a význam, len v tom prípade ak sa prvého kola volieb zúčastnili najmenej dvaja kandidáti, z ktorých ani jeden nezískal nadpolovičnú väčšinu platných hlasov. V prípade ak sa prvého kola volieb zúčastnil len jeden kandidát, ktorý nezískal nadpolovičnú väčšinu platných hlasov, druhé kolo voľby sa nevykonáva... pričom správnosť uvedenej úvahy vyplýva aj z protestu prokurátora zo dňa 14. 11. 2013 sp. zn. Pd 68/13-7 proti uzneseniu obecného zastupiteľstva obce zo dňa 27. 06. 2013 o zvolení V. H. za hlavného kontrolóra obce (s odôvodnením, že týmto uznesením obecného zastupiteľstva bol porušený zákon v ustanovení § 18a ods. 1,3 č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a čl. 2 ods. 2, 13 ods. 1 písm. a) Ústavy SR) a tiež zo stanoviska Ministerstva vnútra SR zo dňa 18.03.2015.“

4 „IN DUBIO PRO LIBERTATE“ (V POCHYBNOSTIACH V PROSPECH JEDNOTLIVCA)

Napriek protichodnej argumentácii zotrvávam svojom právnom názore, tak ako som ho odargumentoval v časti 2 článku. Svoj právny názor opieram o tézu, že ak by sme aj pripustili, že ustanovenie § 18a ods. 3 zákona o obecnom zriadení je nejasné a umožňujúce dvojaký a navyše protichodný výklad, tak takúto nejednoznačnosť právnej úpravy nemožno pripísať na ľarchu kandidáta na funkciu hlavného kontrolóra ako adresáta verejnej správy, a to predovšetkým z dôvodov:

Voľba hlavného kontrolóra obce je kreačnou právomocou obecného zastupiteľstva, t. z. je výkonom verejnej moci, kde orgán verejnej moci vrchnostensky autoritatívne rozhoduje o verejných subjektívnych právach slabšieho účastníka administratívnoprávneho vzťahu. Napr. podľa nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 92/2012-36 z 10. mája 2012 „V prípade nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu

¹ Bristenský Ladislav. 2015 Voľba hlavného kontrolóra obce. Právo pre ROPO a obce v praxi. Bratislava. Wolters Kluwer. 5/2015. s. 23.

(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.“

Nejasnosť právneho predpisu nemôže byť na ťarchu slabšieho účastníka administratívnoprávneho vzťahu.

Podľa stabilizovanej judikatúry Ústavného súdu SR napr. II. ÚS 148/06, m. m. IV. ÚS 96/07) „V prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, uprednostní sa ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických alebo právnických osôb. Inak povedané, všetky orgány verejnej moci sú povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou (a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd.“

Argumentácia prezentovaná v protichodnom právnom názore analýzy vedie k nelogickým právnym záverom: V prípade, ak by boli pri voľbe hlavného kontrolóra dvaja alebo viacerí kandidáti, tak v druhom kole by potreboval úspešný kandidát na zvolenie jednoduchý najväčší počet hlasov poslancov. V prípade, ak by bol kandidát na funkciu hlavného kontrolóra len jeden, tak by mu takáto väčšina nepostačovala. Uvedený záver je neudržateľný aj s ohľadom na situáciu, že kandidát nevie ovplyvniť, aby sa do volieb prihlásili ešte ďalší kandidáti. Napr. podľa nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 156/09-25 zo 17. augusta 2009 „Ústavný súd jednoznačne zastáva názor, že právna úprava nemôže byť chápaná absurdne.“

Aplikácia právnych noriem musí byť akceptovateľná aj z hľadiska všeobecne ponímanej spravodlivosti, napr. IV. ÚS 1/07, IV. ÚS 95/08.

Vo svojom súhrne ide o prejav povinnosti každého verejnomocenského orgánu interpretovať a aplikovať právne normy ústavne konformne.

Cieľom obecného zriadenia bolo vytvoriť systém trojdelenia moci: obecné zastupiteľstvo (moc normotvorná) – starosta obce (moc výkonná) – hlavný kontrolór obce (moc kontrolná). Toto trojdelenie moci v obecnej samospráve pertraktované vo všetkej slovenskej odbornej a vedeckej literatúre, napĺňa zmysel iba pri jeho permanentnom fungovaní. Zákon o obecnom zriadení vytvára preto aj vo vzťahu k hlavnému kontrolórovi obce množstvo takých mechanizmov, aby bol výkon kontrolnej činnosti nepretržitý – najmä § 18a ods. 7 „Starosta je povinný s právoplatne zvoleným hlavným kontrolórom uzavrieť pracovnú zmluvu najneskôr v deň nasledujúci po dni skončenia funkčného obdobia predchádzajúceho hlavného kontrolóra. Deň nástupu do práce sa určí na deň nasledujúci po dni skončenia funkčného obdobia predchádzajúceho hlavného kontrolóra.“, ale i § 18a ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Obligatnosť a nepretržitosť výkonu funkcie hlavného kontrolóra vyplýva aj z množstva ďalších ustanovení zákona o obecnom zriadení a osobitných predpisov (napr. zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ai.), ktoré vymedzujú kompetencie hlavného kontrolóra obce.

Pri systematickom výklade teda dôjdeme jednoznačne k záveru, že celou právnou úpravou obecného zriadenia sa zákonodarca usiloval o to, aby výkon funkcie hlavného kontrolóra obce bol nepretržitý a kontinuálny.

Argumentum a contrario, výkon internej kontroly nemôže byť nepretržitý a kontinuálny, ak by sme akceptovali výklad, že v prípade jediného kandidáta sa s veľkou dávkou pravdepodobnosti v mnohých samosprávach druhé kolo volieb vôbec konať nebude a funkcia hlavného kontrolóra sa neobsadí. Totiž, ak by sa opakovane uchádzal o funkciu len jeden kandidát a ne získal by nadpolovičnú väčšinu všetkých hlasov, museli by sa opakovane vykonávať nové voľby na úkor výkonu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra. Podľa môjho názoru je takýto záver v rozpore s koncepciou trojdelenia moci v obecnej samospráve.

ZÁVER

Zákon o obecnom zriadení žiadnym spôsobom nerozlišuje rôzne procesné situácie v závislosti od skutočnosti, či sa vo voľbe na obsadenie funkcie hlavného kontrolóra uchádza jeden kandidát, dvaja kandidáti alebo ľubovoľný vyšší počet kandidátov.

Zákon o obecnom zriadení nepodmieňuje ujatie sa výkonu funkcie hlavného kontrolóra obce zvláštnou legitimitou.

Ak správny orgán, in concreto obecné zastupiteľstvo nekoná, tak ako predpisuje kogentná zákonná úprava a neaplikuje dispozíciu právnej normy v situácii predpokladanej jej hypotézou, tak je nezákonne nečinný.

V prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, uprednostní sa ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických alebo právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci sú povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou garantovaných základných práv a slobôd.

Použitá literatúra:

Briestenský Ladislav. 2015 Voľba hlavného kontrolóra obce. Právo pre ROPO a obce v praxi. Bratislava. Wolters Kluwer. 5/2015. s. 23.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva a správneho práva
Kováčska 26
040 75 Košice
Slovenská republika

KU KONCEPCII MANDÁTU ORGÁNOV OBECNEJ SAMOSPRÁVY

Lívia Trellová
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Anotácia: Autorka v príspevku analyzuje mandát orgánov obecnej samosprávy. Cieľom je poukázať na odlišné teoretické prístupy k chápaniu mandátu poslanca obecného zastupiteľstva a starostu obce. Autorka sa snaží argumentačne vysporiadať s koncepciou mandátu uplatňovanou pri starostovi obce a poslancovi obecného zastupiteľstva, rovnako uvažuje nad okamihom, kedy vzniká, resp. zaniká mandát týchto orgánov.

Kľúčové slová: územná samospráva, starosta obce, mandát, reprezentatívny mandát, poslanec obecného zastupiteľstva, funkčné obdobie

Annotacion: In this paper the author analyzes the mandate of local self-government authorities. The aim is to point out to different theoretical approaches to understanding the mandate of a deputy general councilor and mayor of the municipality. The author tries to arguably deal with the conception of the mandate applied to the mayor of the municipality and to member of the municipal council, and also considers the moment when the mandate of these bodies originates or ceases.

Key words: local self-government, mayor of the municipality, mandate, representative mandate, member of the municipal council, term of office

ÚVOD

Územná samospráva je súčasťou modernej demokratickej spoločnosti. Samosprávu je potrebné chápať „ako demokratickú organizačnú formu starostlivosti „o vlastné záležitosti“ dotknutých skupín občanov, nezávislú a pod štátnym dohľadom.“¹ Práve aspekt nezávislosti v spojení s aspektom štátneho ohľadu v oblasti jej vzniku a uskutočňovania robí územnú samosprávu špecifickou, pretože napriek tomu nie je vo vzťahu podriadenosti k štátnym orgánom (myslia sa orgány štátnej správy), t. j. v zákonom, resp. všeobecne v právom vymedzenom rámci pôsobí samostatne.² Územná samospráva sa dá charakterizovať ako forma verejnej správy, na ktorej výkon má ústavou alebo zákonom zaručené právo určité územie. V rámci výkonu samosprávy si toto územné spoločenstvo samostatne, t. j. nezávisle od štátu, spravuje svoje záležitosti, pričom štát disponuje len právnym dozorom nad výkonom samosprávy uskutočňovanej zákonom stanoveným spôsobom. Nositeľmi samosprávy sú neštátne subjekty, ktoré ju vykonávajú vlastným menom, na vlastnú zodpovednosť a zabezpečujú jej financovanie z vlastných finančných prostriedkov a zdrojov. Zároveň však zákonom možno preniesť na samosprávu výkon určitých úloh štátnej správy, čo spravidla odôvodňuje hospodárnosť a účelnosť takejto delegácie úloh. Územná samospráva predstavuje teda určitú organizačnú formu riadenia spoločnosti, ktorá slúži na zabezpečenie určitých úloh spoločenstva občanov vytváranú na územnom základe.³ Inými slovami obecná samospráva svojou podstatou a zámerom smeruje k aktivácii zúčastnených (obyvateľov obce) na správe ich vlastných záležitostí, ktoré zjednocujú vôľu ľudu žijúceho v miestnom spoločenstve na účel plnenia verejných úloh na vlastnú zodpovednosť.⁴

V podmienkach Slovenskej republiky základné ústavné vymedzenie územnej samosprávy obsahuje ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v platnom znení (ďalej v texte aj ako „Ústava SR“) v štvrtej hlave s označením územná samospráva, konkrétne v čl. 64 až 71. Ústava SR považuje za základnú jednotku územnej samosprávy obec (v čl. 64). Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Zákoné predpoklady pre fungovanie územnej samosprávy upravuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o obecnom zriadení“) a zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov (zákon o samosprávnych krajoch). V tomto príspevku sa vzhľadom na priestorové obmedzenia sústredíme na analýzu mandátov len vo vzťahu k orgánom obce. Ústavná úprava v čl. 69 ods. 1 zakotvuje, že orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Obecné zastupiteľstvo nemá Ústavou SR bližšie špecifikované postavenie, vymedzuje sa však ako zastupiteľský orgán obce. Je to kolektívny orgán tvorený poslancami obecného zastupiteľstva, ktorý vytvára základ verejnej moci v rámci obce. Starosta obce je definovaný ako výkonný orgán obce, ktorý vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok. Orgány obce predstavujú

¹ PERNTHALER, P.: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Viedeň: Springer, 1986, s. 269-270

² HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecnej štátovedy. 2. rozšírené vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 207

³ CIBULKA, L. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 255

⁴ Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka z 12. júla 1960 v spojených veciach sp. zn. 2 BvR 373/60, 442/60

rozhodujúce formy uskutočňovania obecnej územnej samosprávy, ktoré v zmysle čl. 67 ods. 1 Ústavy SR dopĺňa zhromaždenia obyvateľov obce a miestne referendum.

1 MANDÁT POSLANCA OBECNÉHO ZASTUPITEĽSTVA

Obecné zastupiteľstvo je koncepčný orgán a predovšetkým normotvorný orgán, čomu zodpovedá jeho oprávnenie vydávať v štátom stanovenej forme všeobecne záväzné normy správania voči nepodriadeným fyzickým a právnickým osobám v územnom obvode obce. Má právo uznášať sa na nariadeniach obce ako finálnych normotvorných formách činnosti verejnej správy. Rozhodovacia autonómia tvorí podstatu samosprávneho princípu. Obecné zastupiteľstvo predstavuje kolektívny orgán obce zložený z poslancov, ktorých volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Ústava SR predpokladá kreáciu obecného zastupiteľstva (čl. 69 ods. 2) vo voľbách na základe všeobecného, rovného, priameho volebného práva obyvateľov obce s tajným hlasovaním. Poslanci obecného zastupiteľstva sú volení na štvorročné obdobie. Dĺžka štvorročného volebného obdobia zodpovedá aj zákonnej úprave v ustanovení 11 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

Obecné zastupiteľstvo rozhoduje v zbore, čiže rozhodnutie obecného zastupiteľstva je navonok kolektívnym väčšinovým prejavom vôle zastupiteľského zboru zloženého z jednotlivcov. Zároveň však tento kolektívny prejav vôle je v postate zložený zo súboru individuálnych vôľ členov zastupiteľstva, ktoré sa prejavujú i v podobe individuálneho hlasovania. Status poslanca obecného zastupiteľstva je v rozhodujúcej miere podmienený rozsahom práv a povinností, ktoré tvoria obsah jeho mandátu, ale tiež postavením a pôsobnosťou obecného zastupiteľstva ako celku. Práva a povinnosti poslanca obecného zastupiteľstva podrobne upravuje najmä §25 zákona o obecnom zriadení.

Ak vychádzame z predpokladu, že obec je nositeľ práva na samosprávu, tak dôjdeme k záveru, že vzťah medzi obyvateľmi obce a obecným zastupiteľstvom (jeho poslancami) je obdobný ako vzťah medzi občanmi Slovenskej republiky ako zdrojom moci a Národnou radou SR, jej poslancami, prostredníctvom ktorých občania vykonávajú štátnu moc. Táto teoretická úvaha má aj svoje ústavnoprávne vyjadrenie, z ktorého vyplýva, že reprezentatívny (voľný) charakter poslaneckého mandátu člena obecného zastupiteľstva možno vyvodiť z ustanovení Ústavy SR (najmä čl. 2 ods.1, čl. 30 a čl. 73 ods.1) a následne z ustanovení zákona o obecnom zriadení (najmä §26 - sľub poslanca a §25 ods. 2 - zánik mandátu poslanca).⁵

Mandátom člena zastupiteľstva sa rozumie legitímne oprávnenie či „splnomocnenie“ k výkonu funkcie, s ktorým sú spojené zákonom predpísané práva a povinnosti člena zastupiteľstva.⁶ Vo voľbách voliči udelia poslancom obecného zastupiteľstva mandát na reprezentovanie ich záujmov vo všetkých oblastiach, v ktorých právny poriadok obecnému zastupiteľstvu umožňuje účinne ovplyvňovať správu verejných vecí. Reprezentatívny (voľný) mandát poslancov obecného zastupiteľstva je potrebné chápať tak, že poslanci sú viazaní, ak si odmyslíme mimoprávne kategórie ako svedomie a presvedčenie, sľubom poslanca a dodržiavaním Ústavy SR, ako aj ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov. Ako mantinely voľnosti poslanca pri výkone mandátu možno považovať ochranu záujmov obce, a dodržiavanie Ústavy Slovenskej republiky, ako aj ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov.

Ústava SR sa výslovne nevyjadruje k povahe mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, dokonca tak výslovne nerobí ani zákon o obecnom zriadení. Potvrdením charakteru poslaneckého mandátu v obecnom zastupiteľstve, ktorý je dlhodobo pertraktovaný v odborných kruhoch, je aj rozhodnutie Ústavného súdu SR, kde „uznáva, že prvky zastupiteľskej demokracie spojené s požiadavkou uplatňovania reprezentatívneho mandátu priamo zvolených zástupcov je nepochybne možné vyvodiť aj z charakteristiky Slovenskej republiky ako demokratického štátu a ako právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy SR).“⁷

Povaha mandátu poslanca obecného zastupiteľstva je do značnej miery ovplyvnená právami a povinnosťami tvoriacimi jeho obsah, ako aj jeho vznikom, resp. zánikom.⁸ Poslanci obecného zastupiteľstva

⁵ PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M.: Mandát poslanca obecného zastupiteľstva - právna úprava a prax. In: *Justičná revue*, 66, 2014, č. 11, s. 1304

⁶ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 146

⁷ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017

⁸ Podľa §25 ods. 2 zákona o obecnom zriadení mandát poslanca zaniká:

- a) odmietnutím sľubu alebo zložením sľubu s výhradou,
- b) uplynutím funkčného obdobia,
- c) vzdaním sa mandátu,
- d) právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienenčne odložený,
- e) pozbavením spôsobilosti na právne úkony alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony,
- f) zmenou trvalého pobytu mimo územia obce; v mestách so samosprávou mestských častí aj v prípade zmeny trvalého pobytu mimo územia mestskej časti, v ktorej vykonáva funkciu,
- g) ak počas jedného roka sa nezúčastní ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva,

vykonávajú svoj mandát podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia a nie sú viazaní žiadnymi príkazmi, či už od svojich voličov, alebo od politických strán, ktoré ich nominovali do volieb. Potvrdením voľného mandátu pri poslancoch je aj skutočnosť, že neexistuje právna zodpovednosť obecného zastupiteľstva voči obyvateľstvu danej obce, ktorá by sa mohla prejaviť ako možnosť odvolať poslanca voličmi, a rovnako neprichádza v úvahu ani rozpustenie zboru, t. j. obecného zastupiteľstva na podklade prejavu vôle osobitne kvalifikovanej skupiny obyvateľov obce. Smerom k poslancovi obecného zastupiteľstva sa teda nedá hovoriť o vyvodzovaní právnej zodpovednosti, ale len o možnosti vyvodiť politickú zodpovednosť. Politická zodpovednosť, resp. jej vyvodenie, sa môže uplatniť a prejaviť v podobe výsledkov v nasledujúcich voľbách do obecného zastupiteľstva, konkrétne v podobe opätovného nezvolenia osoby za poslanca zastupiteľstva. Podstata reprezentatívneho mandátu spočíva tiež v tom, že poslanec zastupuje kolektívnu všeobecnú a abstraktnú vôľu suveréna. Jeho zastúpenie sa neobmedzuje iba na voličov, ktorí za neho hlasovali vo voľbách. Overenie zo strany suveréna je blanketové. To znamená, že predmetom poverenia nie sú konkrétne rady, inštrukcie, pokyny, či príkazy, ale abstraktná vôľa suveréna (ľudu) ako celku.⁹ Dôsledkom existencie voľného mandátu poslancov je strata možnosti obyvateľov obce ovplyvňovať konanie a činnosť poslancov. Prejavuje sa to v podobe nezávislosti poslancov od tých, ktorí im udelili svoj hlas.

Po zvolení je poslanec obecného zastupiteľstva povinný zložiť sľub na prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktorého sa zúčastní (§25 ods. 1 zákona o obecnom zriadení).¹⁰ Pre eventuality prípad, že by si člen zastupiteľstva, po prvýkrát prítomný na jeho zasadnutí, chcel ešte premyslieť zloženie sľubu a poprípade by žiadal o možnosť zložiť sľub až na ďalšom, nasledujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva, bolo by to nutné interpretovať ako odmietnutie zložiť sľub, s tým spojeným dôsledkom v podobe zániku mandátu. Sľub poslanca má dvojdimenzionálnu povahu, ktorá je vyjadrením jeho ako právneho, tak aj etického záväzku. Ani reprezentatívna povaha mandátu neopravňuje poslanca konať svojvoľne, naopak musí rešpektovať Ústavu SR, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy a súčasne k ich uplatňovať pri výkone funkcie poslanca podľa svojho najlepšieho svedomia a vedomia. V sľube sa poslanec obecného zastupiteľstva navyše zaväzuje k riadnemu plneniu svojich povinností; ochraňovaniu záujmov obce. Mandát poslanec obecného zastupiteľstva vykonáva osobne, nemôže preniesť (delegovať) výkon tejto funkcie (ani v čiastočnom rozsahu) na inú fyzickú osobu.

Osoba, ktorá uspela vo voľbách má právny nárok na mandát, vznikol jej voľbou mandát. Zároveň sa však jedná o mandát, ktorého obsah (materiálnu stránku) bude môcť zvolená osoba realizovať až od momentu, kedy zloží sľub. Dalo by sa povedať, že osoba má povinnosť v zmysle zákona zložiť sľub, aby mohol oprávnenie, ktoré mu voľbou vzniklo naplniť obsahom, teda sa ujať svojej funkcie poslanca a vykonávať tomuto postaveniu zodpovedajúce práva a povinnosti. Nejde teda len o formálny akt, ale o splnenie dôležitej zákonnej podmienky, bez splnenia ktorej nemôže poslanec realizovať oprávnenia obsiahnuté v poslanceckom mandáte.

Ustanovovanie poslanca do funkcie pozostáva zrejme z dvoch na seba nadväzujúcich právnych úkonov, z ktorých každý vyvoláva vlastné právne účinky, má v konečnom dôsledku zmiešanú (hybridnú) povahu. Podľa nášho názoru zvolenie osoby za poslanca má deklaratórny význam. Obec z moci svojej autority záväzne potvrdzuje, že osobe vznikol mandát, čiže osobe patrí subjektívne právo obsadiť úrad starostu. Mandát poslanca vzniká okamihom zvolenia.¹¹ Právo vykonávať mandát poslanca, ujať sa ho, však je podmienené zložením sľubu.

Právny status člena obecného zastupiteľstva má spoločné znaky s právnym statusom členov zákonodarného zboru (Národnej rady SR), ktorí sú rovnako volení na základe všeobecného, rovného, priameho volebného práva s tajným hlasovaním na obdobie štyroch rokov. Pri poslancoch parlamentu je rovnako v Ústave SR (v čl. 75) upravená povinnosť zložiť sľub na schôdzi Národnej rady SR, na ktorej sa poslanec zúčastňuje prvý raz. Obdobne ako v prípade poslancov obecného zastupiteľstva je pri poslancoch Národnej rady SR zakotvená strata mandátu ako následok v prípade odmietnutia sľubu alebo zloženia sľubu s výhradou (čl. 75 ods. 2 Ústavy

h) v prípadoch podľa podľa § 11 ods. 2, ak poslanec do 30 dní odo dňa vzniku nezlučiteľnosti funkcií nevykoná právny úkon na odstránenie nezlučiteľnosti funkcií,

i) zrušením obce alebo

j) smrťou.

Mandát poslanca zanikne vzdaním sa len vtedy, ak vzdanie sa bolo urobené ústne do zápisnice alebo písomne; pri písomnom vzdaní sa mandátu jeho účinky nastávajú doručením obecnému úradu. Vzdanie sa mandátu nemožno vziať späť.

⁹ L'ALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 31

¹⁰ Podľa §26 zákona o obecnom zriadení poslanec obecného zastupiteľstva skladá sľub, ktorý znie: „ *Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy obce, dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy, a pri výkone svojej funkcie poslanca obecného zastupiteľstva ich budem uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia.* ”.

¹¹ BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol.: *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C.H. Beck, 2018, s. 1344

SR). V tomto ohľade Ústavný súd SR jasne určil, že sľub poslanca Národnej rady má konštitutívny charakter, čo najviac vyplýva aj z čl. 75 ods. 2 Ústavy SR.¹²

Závazok dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy preberá poslanec obecného zastupiteľstva zložením zákonom predpísaného sľubu. Právnu relevanciu sľubu ustanovuje § 25 ods. 2 písm. a) zákona o obecnom zriadení, ktorý vyjadruje, že iba zloženie sľubu v zákonom predpísanej podobe má právny účinok v podobe zachovania si poslanskeho mandátu. Právny účinok sľubu spočíva aj v začlenení poslanca obecného zastupiteľstva ako subjektu práva pod ústavné a zákonné normy regulujúce status člena obecného zastupiteľstva.

Vzhľadom k obdobnému obsahu sľubu, ako aj na základe uvedenej konštrukcie pozostávajúcej z odmietnutia sľubu, resp. zloženia sľubu s výhradou, ktorá vyúsťuje v stratu mandátu, zastávame názor, že sľub poslanca obecného zastupiteľstva má konštitutívny charakter.¹³ Zároveň je nevyhnutné doplniť, že ako zvolenie osoby za poslanca má deklaratórny význam, tak sa prikláňame ku konštitutívnemu charakteru sľubu. Avšak pri zohľadnení súvisiacich právnych okolností teda možno dospieť k záveru, že má celý proces ustanovovania poslanca obecného zastupiteľstva do funkcie zmiešanú povahu (hybridný charakter).

Vyššie sú uvedené spôsoby zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, tak ako ich rozoznáva zákon o obecnom zriadení. Osobitne je z nich zaujímavý dôvod, kedy sa poslanec nezúčastňuje na zasadnutiach zastupiteľstva obce počas jedného roka. Bolo potrebné sa s tým interpretačne vysporiadať, nakoľko je v tomto prípade možné uvažovať o takomto konaní (resp. nekonaní v podobe neúčasti) ako jedným z možných spôsobov blokovania práce obecného zastupiteľstva. Zároveň je tento spôsob zániku v zákonnej úprave naformulovaný tak, že v prípade jeho splnenia sa s tým automaticky spája zánik mandátu. Ide v podstate o jednu z povinností poslanca v podobe zúčastňovať sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, ktorú zákon poslancovi ukladá (povinnosťou je tiež zložiť sľub). Je to relatívne dlhé obdobie v trvaní jedného roka, kedy sa poslanec nezúčastňuje zasadnutí. Zákon o obecnom zriadení nediferencuje medzi typmi zasadnutí obecného zastupiteľstva (či ide o riadne, mimoriadne, ustanovujúce zasadnutie). V tomto smere možno doplniť k prípadu zániku mandátu na základe skutočnosti, že poslanec obecného zastupiteľstva sa počas jedného roka nezúčastní ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, že na preukázanie naplnenia podmienok na zánik mandátu z tohto dôvodu sa vyžaduje aj aktivita orgánov samosprávy obce. Takéto konanie by malo smerovať k objektívnemu zisteniu dôvodov neúčasti poslanca obecného zastupiteľstva na jeho zasadnutí. V prípade, že orgán obce nie je aktívny v tomto smere a nedospeje k správnejmu záveru týkajúceho sa naplnenia podmienok zániku mandátu poslanca podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení, tak tým poruší práva a právom chránené záujmy dotknutej osoby.

Vychádzajúc z judikatúry Ústavného súdu SR „zo skutkovej podstaty § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení vyplýva, že právne relevantná je iba taká skutková situácia, keď dôjde k trom neúčastiam poslanca na riadnom zasadnutí obecného (mestského) zastupiteľstva nasledujúcich po sebe, a to bez vážneho dôvodu a bez ospravedlnenia. Preto, ak sa preukáže, že z tvrdených troch neúčastí bola čo i len jedna ospravedlnená vážnym dôvodom, javí sa skúmanie neúčasti na ďalších zasadnutiach jednoznačne ako právne irelevantné.“¹⁴ Dá sa predpokladať, že zákonodarca analyzovaný spôsob zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva ex lege upravil, aby zdôraznil význam povinnosti poslanca zúčastňovať sa na zasadnutiach zastupiteľstva obce a istým spôsobom zlepšil „dochádzku“ poslancov v záujme efektívneho fungovania a činnosti obecného zastupiteľstva.

Volebné obdobie je podľa čl. 69 ods. 2 Ústavy SR je štvorročné, čiže komunálne voľby sa uskutočňujú každé štyri roky. Ohľadne začiatku plynutia volebného obdobia sa ústavná regulácia nevyjadruje. To, že medzi funkčným a volebným obdobím je pri poslancoch obecného zastupiteľstva rozdiel potvrdzuje aj spôsob, akým zákon upravuje nastupovanie náhradníkov pri zániku mandátu poslanca. V tomto smere vychádzajúc z ustanovenia §192 ods.1 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov (ďalej v texte ako „volebný kódex“), kde sa uvádza: „ak zanikol mandát poslanca nastupuje ako náhradník kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov vo volebnom obvode, v ktorom zanikol mandát.“¹⁵ Dá sa to interpretovať v tom zmysle, že náhradník „doslúži“ na poste poslanca do konca funkčného obdobia obecného zastupiteľstva. V tejto súvislosti je otáznou, či je správne, že zákonodarca zvolil načrtnutý prístup, v tom zmysle, že zákonná úprava upravuje funkčné obdobie obecného zastupiteľstva odlišne oproti ich volebnému obdobiu upravenému v Ústave

¹² Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 67/97 z 15. októbra 1997

¹³ Pozn.: Autorka sa v tomto smere názorovo rozchádza so záverom prijatým napr. J. Tekelim, viď TEKELI, J.: *Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 84

¹⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 107/2010 z 31. marca 2010

¹⁵ K právu na prístup k voleným a iným verejným funkciám a nastúpenie náhradníkov na uvoľnené mandáty poslancov judikoval Ústavný súd vo svojom rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 479/2014 z 30. júla 2014 nasledovne: „Osvedčenie podľa § 51 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov nie je konštitutívnym ani deklaratórnym správnyim aktom, ale iba dôkazným prostriedkom o skutočnosti, že na uvoľnený mandát poslanca nastúpil náhradník. Má najmä evidenčnú či potvrdzujúcu povahu a obecné zastupiteľstvo ním dáva zo svojej mocenskej pozície verejne najavo, že mandát pôvodného poslanca obecného zastupiteľstva zanikol a na jeho miesto nastúpil náhradník.“

SR. Zrejme by nebolo na škodu inšpirovať sa v tomto prípade a túto skutočnosť ústavnoprávne upraviť podobne, ako je tomu v prípade funkcionárov Národnej rady SR (čl. 89 ods. 3 a čl. 90 ods. 2 Ústavy SR).

2 MANDÁT STAROSTU OBCE

Starosta obce je podľa ústavnej úpravy považovaný za výkonný orgán obce; vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok. Podľa úpravy v § 13 zákona o obecnom zriadení obec navonok zastupuje starosta ako predstaviteľ obce a jej najvyšší výkonný orgán. Starosta zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám (§ 13 ods. 4 zákona o obecnom zriadení), ale aj pri plnení reprezentatívnych povinností. Starosta obce v pozícii výkonného orgánu obce uskutočňuje svoju vyhradenú pôsobnosť, kde sa zameriava predovšetkým na výkon správy obce. Starosta obce predstavuje vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu principiálne odlišný orgán, avšak ich vzájomný vzťah vychádza z princípu spolupráce. Obecné zastupiteľstvo nedisponuje oprávnením ukladať povinnosti starostovi. Funkcia starostu obce je verejnou funkciou. Starosta obce je volený funkcionár miestnej samosprávy, od ktorého sa očakáva, že bude ochotný a profesionálne schopný pracovať v prospech rozvoja obce, ako aj potrieb a záujmov jej obyvateľov. V poste starostu sa spája výkon obecnej samosprávy a miestnej štátnej správy.¹⁶

Starostu majú právo voliť obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Voľby sa uskutočňujú na základe všeobecného rovného, priameho volebného práva s tajným hlasovaním, pričom volebné obdobie starostu je štvorročné. Zákon o obecnom zriadení v § 13 ods. 1 uvádza, že funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu. V ustanovení §13a ods. 1 sa uvádzajú spôsoby zániku mandátu starostu.¹⁷ Zákonná úprava taxatívne vymedzuje situácie, kedy dochádza zo zákona k zániku mandátu starostu (§13a ods. 1 zákona o obecnom zriadení), čiže nie je k tomu potrebné žiadne ďalšie rozhodnutie orgánu obce. Zánik mandátu môže byť vyvolaný viacerými právnymi skutočnosťami, ktoré sa dajú rozdeliť typovo do štyroch oblastí: na základe právneho úkonu (komisiívnym/ omisiívnym úkonom, t. j. konaním/ nekonaním, pasivitou); na základe právoplatného rozhodnutia súdu (v trestnom alebo civilnom konaní); na základe objektívnej udalosti (napr. smrť starostu, zrušenie obce); a na základe kombinácie viacerých právnych skutočností (napr. uplynutie funkčného obdobia).

Starosta skladá sľub nasledovného znenia : „Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy obce a Slovenskej republiky. Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy budem pri výkone svojej funkcie starostu uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia.“ Zvolený starosta sa ujíma funkcie zložením zákonom predpísaného sľubu na ustanovujúcom zasadnutí novozvoleného obecného zastupiteľstva, ktoré vezme zloženie sľubu starostom na vedomie vo forme uznesenia. V aplikačej praxi skladajú starostovia sľub spravidla na ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva, hoci na rozdiel od poslancov obecného zastupiteľstva, to platná právna úprava výslovne nevyžaduje a postačuje, ak starosta preukázateľným spôsobom zloží sľub na ktoromkoľvek inom mieste (napr. pred notárom, pred zamestnancami obce a pod.).¹⁸ Platná právna úprava je čo sa týka definovania charakteru sľubu starostu obce nedôsledná.

Ústavná úprava jasne stanovuje štvorročné volebné obdobie, ktoré znamená, že periodicita volieb starostu obce je každé štyri roky, čím je stanovená dĺžka volebného obdobia na štyri roky. Pokiaľ ide o pojem funkčné obdobie starostu, čiže obdobie v rámci ktorého zvolená osoba sa ujme a tiež vykonáva svoj mandát, tak ten je podľa zákonnej úpravy stanovený len negatívne, čiže „ sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu “. V tomto prípade chýba v zákonnej úprave pozitívne vymedzenie v zmysle, kedy začína plynúť funkčné obdobie. Tento

¹⁶ PALÚŠ, I., HENCOVSKÁ, M. : Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve z pohľadu starostov obcí. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Teória a prax verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, s. 261

¹⁷ Podľa §13a ods. 1 zákona o obecnom zriadení: 1.) Mandát starostu zaniká:

- a) odmietnutím sľubu alebo zložením sľubu s výhradou,
- b) uplynutím funkčného obdobia,
- c) vzdaním sa mandátu,
- d) právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienene odložený,
- e) pozbavením spôsobilosti na právne úkony alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony,
- f) vyhlásením výsledku hlasovania obyvateľov obce o odvolaní starostu, ktorým sa rozhodlo o odvolaní starostu,
- g) zmenou trvalého pobytu mimo územia obce; v mestách so samosprávou mestských častí aj v prípade zmeny trvalého pobytu mimo územia mestskej časti, v ktorej vykonáva funkciu,
- h) v prípadoch podľa § 13 ods. 3, ak starosta do 30 dní odo dňa vzniku nezlučiteľnosti funkcií nevykoná právny úkon na odstránenie nezlučiteľnosti funkcií,
- i) smrťou,
- j) zrušením obce.

¹⁸ TEKELI, J., HOFFMANN, M.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Prvé vydanie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 480

nedostatok sa dá interpretačne preklenúť, keď využívajúc argumentum a contratio funkčné obdobie začína plynúť zložením sľubu starostom. Funkčné obdobie predstavuje v rámci volebného obdobia časový interval od zloženia sľubu starostom do zloženia sľubu novozvoleným starostom. Neprihliada sa pritom na deň uskutočnenia volieb. Rozhodujúcou skutočnosťou je zloženie sľubu. Zloženie sľubu sa vyžaduje aj v prípade, že došlo k opätovnému zvoleniu tej istej osoby do funkcie starostu.¹⁹ Tu však narazíme na problém v odbornom diskurze na túto tému, ktorá je v podstate zameraná na stanovenie povahy sľubu starostu. Podľa obsahu sľubu starostu, ako aj na základe zákonnej formulácie podmieňujúcej zachovanie si mandátu starostu len v tom prípade, že osoba zloží sľub v zákonom predpísanej forme, potvrdzuje uvažovanie smerom ku konštitutívnemu charakteru sľubu starostu. Zároveň je nevyhnutné doplniť, že zvolenie osoby za starostu má deklaratórny význam. Zloženie sľubu zas má konštitutívne účinky. No a v prípade uznesenia, ktorým novozvolené obecné zastupiteľstvo berie na vedomie zloženie sľubu starostom tak to má len deklaratórnu povahu.

V prípade volieb starostov obcí ide o proces vychádzajúci z jednotnej ústavnej a právnej úpravy, časovo zladený, avšak čo sa týka miesta realizácie, to je v každej obci samostatne. Voľba starostu obce je individuálnou záležitosťou každej jednotlivkej obce. Mandát, predstavuje právo vykonávať funkciu. Kontinuita výkonu funkcie starostu obce je zabezpečená tým spôsobom, že zloženie sľubu novozvoleným starostom má za následok, že novozvolený starosta sa ujíma funkcie, pričom zároveň s tým končí mandát doterajšieho starostu. Funkčné obdobie starostu obce sa nekončí uplynutím volebného obdobia, resp. zvolením nového starostu, ale ex lege až momentom zloženia sľubu novozvoleným starostom. Zákonná úprava je ohľadom určenia volebného a funkčného obdobia starostu, ako aj charakteru sľubu starostu, nedôsledná. Vychádzajúc z platnej právnej úpravy je nespochybniteľné, že funkčné obdobie „starého/ dosluhujúceho“ starostu sa končí zložením sľubu novozvoleným starostom. Nestotožňujeme sa však s názorom, že charakter sľubu starostu nemá konštitutívny charakter, teda nie je s ním spojený vznik práv a povinností tvoriaci obsah mandátu. Inými slovami povedané, znamenalo by to deklaratórny charakter sľubu starostu, čiže iba potvrdzujúci význam. Domnievame sa, že starosta získava voľbou právny nárok na svoj úrad.

Starosta obce je orgán vybudovaný na monokratickom princípe. Reprezentuje individuálny post, v dôsledku toho je pod výraznejšou kontrolou obyvateľov obce, ktorí ho môžu z funkcie aj odvolať. Zásadnú podobu mandátu starostu obce vymedzuje priamo Ústava SR, keď v čl. 69 ods. 3 uvádza: „Dôvody a spôsob odvolania starostu pred uplynutím volebného obdobia ustanoví zákon“. Uvedené ustanovenie poukazuje akoby na imperatívnu stránku mandátu starostu obce, ktorú konkretizuje ústavou predpokladaný zákon – v tomto prípade zákon o obecnom zriadení v § 13a ods. 3, kde upravuje možnosti odvolania starostu obce formou miestneho referenda.²⁰ Podstata imperatívneho mandátu vychádza z toho, že zástupca dostáva priame úlohy od tých, ktorých zastupuje, teda od svojich voličov. Je viazaný príkazmi voličov. Im je následne povinný skladať účty, t. j. zodpovedá im za plnenie úloh. Z načrtnutej koncepcie imperatívneho mandátu vyplýva aj skutočnosť, že voliči majú možnosť svojho zástupcu priamo odvolať, a to aj pred skončením volebného obdobia.²¹

Keď to konkretizujeme vo vzťahu k inštitútu starostu obce, potom prichádza do úvahy aj možnosť odvolania starostu obce formou miestneho referenda ako jednou z foriem zániku jeho mandátu, pričom je úprava ponechaná na zákonnú reguláciu. Uvedené ustanovenie zahŕňa vo svojom obsahu v podstate štyri situácie vedúce k možnému odvolaniu starostu obce formou miestneho referenda. V § 13a ods. 3. písm. a) upravuje zákon o obecnom zriadení prípad obligatórneho odvolania starostu obce. V uvedenom ustanovení sa uvádza, obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum o odvolaní starostu, ak to petíciou požaduje aspoň 30 % oprávnených voličov. Fakultatívne možno vyhlásiť referendum o odvolaní starostu, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov.

Charakteristika povahy mandátu starostu vyvoláva značne protichodné úvahy. Ústava SR zakotvuje v čl. 69 ods. 3 Ústavy SR, že dôvody a spôsob odvolania starostu pred uplynutím funkčného obdobia ustanoví zákon. Vo svojom ostatnom texte už neupravuje podrobnejšie mandát starostu, ponecháva túto oblasť na zákonnú úpravu. Zákon o obecnom zriadení stanovuje, že funkcia starostu je verejná funkcia. Inak len upravuje, aký sľub skladá starosta obce. Starosta skladá sľub, ktorý znie: „Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy obce a Slovenskej republiky. Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy budem pri výkone svojej funkcie starostu uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia.“ Dané ustanovenia sú značne nepresné a ich výklad ponúka niekoľko legislatívne nezodpovedaných otázok.

Ústavná úprava starostovského mandátu je založená len na konštatovaní možnosti ho odvolať pred uplynutím funkčného obdobia. Podrobnejšie upravuje zákon o obecnom zriadení mandát len v tom zmysle, že je

¹⁹ SOTOLÁŘ, J.: Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie („hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu). In: OROSZ, L., MAJERČÁK, T. (eds.): *Aktuálne problémy volebného práva - nové volebné zákony*. Košice: UPJŠ, 2015, s. 123

²⁰ PALÚŠ, I.: Ústavnoprávny režim odvolania starostu obce (v komparácii s krajinami V4). Dostupné na: www.vsas.fvs.upjs.sk/files/vsas_2017_1-31.pdf

²¹ DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 17

tam vyjadrený sľub tak ako ho skladá starosta obce, keď sa ujíma funkcie. Vtedy sa starosta zaväzuje riadne plniť svoje povinnosti, chrániť záujmy obce a Slovenskej republiky. Zároveň tiež sľubuje pri výkone funkcie starostu uplatňovať Ústavu SR, ústavné zákony a všeobecne záväzné predpisy podľa svojho najlepšieho vedomia, svedomia a presvedčenia. Práve prostredníctvom uvedeného je vyjadrená podstata jeho reprezentatívneho, voľného mandátu. Z reprezentatívnej podstaty mandátu vyplýva, že sa starosta svojou činnosťou nesmie dostať do rozporu nielen so záujmami obce, ale nesmie sa dostať do rozporu ani s cieľmi štátu vo vzťahu k územia Slovenskej republiky, jej obyvateľmi i teritoriálnej štruktúre štátu.²² Nedá sa uprieť, že formulácia mandátu starostu je polemická. Na jednej strane existuje možnosť voličov ho odvolať, na druhej strane znenie jeho sľubu evokuje, že výkon jeho funkcie je založený na uplatňovaní ústavnej a právnej úpravy SR vychádzajúc zo starostovho najlepšieho svedomia a vedomia. Práve táto úprava odvolávajúca sa na starostovo najlepšie vedomie a svedomie pri výkone funkcie starostu poukazuje na reprezentatívny (resp. zákaz imperatívneho, čiže voľný) mandát. Domnievame sa, že imperatívnosť mandátu starostu by mala spočívať nielen v možnosti vyvodiť jeho zodpovednosť v podobe odvolania z úradu, ale predovšetkým vo viazanosti pokynmi voličov, čo však v tomto prípade absentuje. Starosta sa nezodpovedá voličom inak ako až v rámci nasledujúcich volieb, kde sa môže (nemusí) uchádzať o opätovné zvolenie. V tomto prípade absentuje spôsob priamej viazanosti starostu pokynmi a inštrukciami voličov, čo je zrejme dominantnejší a kvalitatívne významnejší prvok ako odvolateľnosť z funkcie pred ukončením volebného obdobia.

ZÁVER

Legislatívne vyjadrenie (či skôr jeho absencia) mandátov poslanca obecného zastupiteľstva a starostu obce je značne polemického charakteru. Orgány obce napriek tomu, že v oboch prípadoch ide o orgány, ktoré získali legitimitu priamo od obyvateľov obce, sú v mnohom značne rozdielne. Starosta obce je monokratický výkonný orgán, pri ktorom priamo v Ústave SR (v čl. 69 ods. 3) sa zaručuje, že zákonná úprava podrobnejšie upraví dôvody a spôsob odvolania starostu pred uplynutím funkčného obdobia. Existuje tu výslovne ústavou predpokladaná možnosť voličov odvolať starostu z funkcie. Naopak poslanec obecného zastupiteľstva je súčasťou kolektívneho orgánu, ktorý rozhoduje v zbere. Ústava SR nerieši možnosť a zákon o obecnom zriadení rovnako neupravuje možnosť odvolať ho z funkcie pred uplynutím funkčného obdobia. Slovenská právna úprava nepozná možnosť ani ukončiť činnosť obecného zastupiteľstva pred uplynutím jeho volebného obdobia.

Pod mandátom rozumieme v tom najvšeobecnejšom chápaní poverenie (súhlas voličov) na dočasný výkon vládnutia, spravovanie verejných záležitostí, prostredníctvom ktorého dochádza k reprezentácii občanov. V teoretickej rovine rozlišujeme dva typy mandátov, a to mandát imperatívny a mandát reprezentatívny. Imperatívny mandát vychádza z myšlienky, že zástupca reprezentuje záujmy len svojich voličov, je viazaný ich pokynmi a úlohami. Imperatívny mandát znamená, že reprezentanti sú volení s výhradným úmyslom konať v súlade s jasne definovanými inštrukciami voličov. Ak porušia tento vzťah založený na splnomocnení vystavujú sa nebezpečenstvu, že ich odvolajú alebo nezvolia v nasledujúcich voľbách. V každom prípade sú zástupcovia viazaní imperatívnym mandátom považovaní za exekutívne orgány občanov, ktorí im dali úrad.²³

V teórii práva sa možno stretnúť aj s názorom, že imperatívny mandát vo veľmi reštriktívnom ponímaní zahŕňa konanie zástupcu vyslovene na základe explicitných inštrukcií voličov. Predstavitelia umiernennejšej koncepcie imperatívneho mandátu zastávajú názor, že zástupca disponuje určitou voľnosťou konania, avšak za predpokladu, že vopred odkonzultuje so svojimi voličmi akúkoľvek novú alebo kontroverznú úlohu, a následne bude konať podľa ich pokynov alebo rezignuje na úrad. A existuje ešte iný prístup v teórii, že zástupca koná tak ako predpokladá, že chcú jeho voliči až do času kým mu udelia inštrukcie, ktoré musí uposlúchnuť.²⁴ Je evidentné, že dominantnou charakteristikou pri imperatívnom mandáte je viazanosť zástupcu pokynmi a úlohami od voličov, prvok odvolateľnosti vstupuje do mechanizmu zastúpenia až druhotne, kedy ide o vyvodzovanie zodpovednosti voči zástupcovi pri nerešpektovaní pokynov od voličov. Podľa M. Bartoňa v moderných ústavách je typ imperatívneho mandátu spravidla zakazovaný pre zastupiteľské zbory, nakoľko jeho praktická realizácia by mohla paralyzovať činnosť akéhokoľvek zastupiteľského zboru.²⁵

Reprezentatívny mandát naopak vychádza z myšlienky, že zástupca koná nezávisle, slobodne podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia, pričom sleduje záujmy nielen častí, ale väčšiny voličov. Limitmi ich konania je platný ústavný a právny poriadok. Nie je možné ho odvolať z úradu, nakoľko verifikátorom jeho činnosti sú až nasledujúce voľby. Pri podrobnejšom skúmaní mandátov starostu a poslanca obecného zastupiteľstva možno konštatovať, že je pre ne typická voľnosť konania obmedzená len rešpektovaním záujmov obce, záujmov štátu vo

²² PALÚŠ, I.: Odvolanie starostu obce ako súčasť demokracie a odbornosti v obecnej samospráve, s. 126. In: *Územná samospráva ako forma verejnej moci. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012.

²³ PEONIDIS, F.: *Democracy as Popular Sovereignty*. Maryland: Lexington Books, 2013, s. 52

²⁴ PITKIN, H. F.: *The Concept of Representation*. Berkeley, and Los Angeles: University of California Press, 1972, s. 146

²⁵ KLÍMA, K. a kol.: *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, 2007, s. 322

vzťahu k územnému spoločenstvu a ústavného a právneho poriadku. V súvislosti so zákonnou úpravou zániku mandátu je tu však ešte viacero otázok, ktoré by si zaslúžili podrobnejšiu teoretickú analýzu.

Použitá literatúra:

- BARICOVÁ, J., FEČIK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C.H. Beck, 2018, ISBN 978-80-7400-678-4, 1824 s.
- CIBULKA, L. a kol.: Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, ISBN 978-80-8168-733-4, 358 s.
- DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, ISBN 978-80-8168-634-4, 411 s.
- HOLLÄNDER, P.: Základy všeobecnej štátovedy. 2. rozšírené vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-807-3801-786, 364 s.
- KLÍMA, K. a kol.: Encyklopedie ústavního práva. Praha : ASPI, 2007, ISBN 978-80-7357-295-2, 776 s.
- KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J.: Zákon o obcích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015 ISBN 978-80-7478-758-4, 344 s.
- LAJSEK, V.: Recall- problematika odvolávání poslanců a jiných volených funkcionářů. In: ANTOŠ, M., WINTR, J.: Volby, demokracie, politické svobody. Praha: Leges, 2010, ISBN 978-80-87212-62-2, 244 s.
- ĽALÍK, T.: Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, ISBN 978-80-8168-224-7, 224 s.
- PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M.: Mandát poslanca obecného zastupiteľstva- právna úprava a prax. In: Justičná revue, 66, 2014, č. 11, ISSN 1335-6461
- PALÚŠ, I., HENCOVSKÁ, M. : Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve z pohľadu starostov obcí. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Teória a prax verejnej správy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, ISBN 978-80-8152-061-7, 779 s.
- PALÚŠ, I.: Odvolanie starostu obce ako súčasť demokracie a odbornosti v obecnej samospráve, s. 126. In: Územná samospráva ako forma verejnej moci. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012, ISBN 9788081290169,
- PALÚŠ, I.: Ústavno-právny režim odvolania starostu obce (v komparácii s krajinami V4). Dostupné na: www.vsas.fvs.upjs.sk/files/vsas_2017_1-31.pdf
- PEONIDIS, F.: Democracy as popular sovereignty. Maryland: Lexington Books, 2013, ISBN 978-0-7391-7938-3, 111 S.
- PERNTHALER, P.: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Viedeň: Springer, 1986, ISBN: 9783211828182
- PITKIN, H. F. : The Concept of Representation. Berkeley, and Los Angeles: University of California Press, 1972, ISBN 0-520-02156-8, 329 s.
- ROUSSEAU, J.J.: O spoločenské smlouvě. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002, ISBN: 80-86473-10-4, 157 s.
- SOTOLÁŘ, J.: Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie („hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu). In: OROSZ, L., MAJERČÁK, T. (eds.): Aktuálne problémy volebného práva - nové volebné zákony. Košice: UPJŠ, 2015, ISBN 978-80-8152-345-8, 272 s.
- TEKELI, J., HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Prvé vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, ISBN 978-80-8168-034-2 , 776 s.
- TEKELI, J.: Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, ISBN 978-80-8168-336-7, 248 s.

Kontaktné údaje:

JUDr. Lívia Trellová, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva
Šafárikovo námestie 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava
Slovenská republika
livia.trellova@flaw.uniba.sk

SPRÁVNE SÚDNICTVO V ROZHODOVACEJ ČINNOSTI NAJVVYŠŠIEHO SÚDU

Jarmila Urbancová
Najvyšší súd Slovenskej republiky

Anotácia: Cieľom tohto príspevku je analýza prístupu všeobecných súdov k otázkam správnej agendy po prijatí nového procesného kódexu – zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok.

Kľúčové slová: správne súdnictvo, rozhodovacia činnosť súdov, legislatívne zmeny, správne konanie

Annotation: The aim of this paper is to provide analyze of the approach of the general courts to the questions of administrative agenda arising from the adoption of the new procedural code for the judicial proceeding – Act. No. 162/2015 Coll. Administrative Proceedings Code.

Key words: administrative justice, judicial decision-making, legislative changes, administrative procedure

ÚVOD

Vážená pani profesorka,
Vážení pán dekan,
Vážené dámy, Vážení páni,

Predovšetkým mi dovoľte vysloviť poďakovanie organizátorom tejto konferencie za jej zorganizovanie pri príležitosti tak významnej udalosti ako je 55. výročie pôsobenia pani profesorky Kataríny Tóthovej na PFUK a za pozvanie sudcov správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a mne osobne je veľkou čťou vystúpiť pred týmto auditoriom.

Téma konferencie Verejná správa na rázcestí sa na prvý pohľad môže zdať ako téma nesúvisiaca s témou súdnictva. Môžeme si položiť otázku, čo k danej téme môže povedať sudca, najmä sudca správneho súdu.

Áno, aj sudca, osobitne sudca správneho súdu so záujmom sleduje zmeny, ktoré vo verejnej správe prebiehajú alebo by mali prebiehať. Uvažuje najmä o dopadoch zmien na mieru ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov správnych vzťahov a o tom, ako sa premietajú alebo môžu premietiť do oblasti správneho súdnictva. V podstate každá zmena právnej úpravy organizácie a výkonu verejnej správy, ale aj každá zmena v personálnom obsadení vykonávateľov verejnej správy prináša otázky o možnom dopade pre výkon správneho súdnictva. S kolegami sudcami preto budeme veľmi pozorne počúvať názory, ktoré odznejú na tejto konferencii od predstaviteľov vedy správneho práva a ďalších účastníkov.

Je nepochybné, že aj súdnictvo má na to, aby poskytlo dostatok inšpirácií na zlepšenie činnosti verejnej správy (nevyklúčujem, že je tomu tak aj naopak). V tomto smere považujeme za osobitne významné rozhodnutia publikované najmä v Zbierke rozhodnutí NS. Najvyšší súd buduje dokumentačné a analytické oddelenie s veľmi podrobným a cieleným triedením zásadných rozhodnutí pre jednotlivé oblasti správy. Myslím, že v budúcich legislatívnych procesoch by mohli byť analytické výstupy tohto oddelenia jedným z podkladov pre tvorbu legislatívy.

V ďalšom mi dovoľte niekoľko myšlienok, ktoré charakterizujú správne súdnictvo v súčasnom období.

1

Od 1.7.2016 je činnosť správnych kolégií krajských súdov a najvyššieho súdu v znamení uvádzania nového Správneho súdneho poriadku do súdnej praxe. Doznievajú však aj procesné postupy podľa V. časti OSP.

Na krajské súdy doľahlo bremeno rozhodovania v jednej inštancii a právoplatnosť ich rozhodnutí by mala garantovať náležitú ochranu subjektívnych práv fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Ešte nejaký čas sa budeme zaoberať výkladovými problémami samotného súdneho procesu, čo je prirodzené. Zastávame názor, že nový Správny súdny poriadok by nemal poskytovať nižšiu mieru súdnej ochrany práv, než tomu bolo za predchádzajúcej úpravy. Z tohto pohľadu je najväčšia ťarcha rozhodovania na správnych senátoch a správnych kolégiách krajských súdov, ktoré poskytujú súdnu ochranu v jednej inštancii a ich rozhodnutia sú právoplatné. Cieľom je rýchlá a účinná ochrana práv. Tomu by mala zodpovedať starostlivosť o personálne zloženie správnych kolégií, výber a príprava správnych sudcov.

V citlivej oblasti ochrany sociálnych práv, nový procesný predpis zveril rozhodovanie na krajských súdoch samosudcom. Rovnako aj v niektorých ďalších agendách, napr. vo veciach iných zásahov orgánov správy do práv a oprávnených záujmov subjektov administratívnych vzťahov, ak je spor o zákonnosť takého zásahu. Akoby

rozhodovanie o zákonnosti právoplatného rozhodnutia napr. Sociálnej poisťovne, Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou či Ústredia práce, ale aj ministerstiev vnútra, obrany, zdravotníctva či práce a sociálnych vecí v sociálnych agendách, alebo o zásahu polície mimo trestného konania, bolo menej významnou a menej právne náročnou agendou, než rozhodovanie krajského súdu napr. v odvolacej agende o platení koncesionárskych poplatkov či o úhrade za nájom. Žiaľ, v pripomienkových konaniach žiadnemu subjektu verejnej správy takáto „degradácia“ vlastného právoplatného a vykonateľného rozhodnutia orgánu štátu nestála za zásadnú pripomienku.

V trestnej, občianskoprávnej a obchodnej agende už procesné predpisy rozhodovanie samosudcu vylúčili. Jedine v správnych kolégiách krajských súdov nesú sudcovia zodpovednosť za rozhodovanie ako samosudcovia aj v agendách, ktoré sú svojou povahou (právne a aj psychicky) osobitne náročné. Ak si len povšimneme judikatúru najvyššieho súdu, najmä vo veciach sociálneho poistenia a výsluhového zabezpečenia, bolo publikovaných veľké množstvo rozhodnutí, ktoré znamenali zásadné stanoviská k riešeniu výkladových problémov vyvolaných nejednoznačnou legislatívou v daných neľahkých oblastiach rozhodovacej činnosti.

Obsah rozhodovacej činnosti správnych senátov je tiež charakterizovaný stabilným prísunom agendy finančného charakteru, najmä daňových vecí. Jej náročnosť je determinovaná najmä čoraz širšou aplikáciou luxemburskej judikatúry. Do tejto oblasti rozhodovacej činnosti je potrebné zaradiť aj konania vo veciach využívania eurofondov a štátnej pomoci, ale aj verejného obstarávania a ochrany hospodárskej súťaže. Dnes už môžeme konštatovať aj nárast agendy súvisiacej s aplikáciou ustanovení zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva, kde sa vynárajú problémy z nejednoznačnosti zákonnej úpravy konania a rozhodovania o korekciách a medzi pre použitie a vylúčenie správneho poriadku. Obdobne sa v legislatíve o vyvlastňovaní opomína skutočnosť, že ak sa účastníci nedohodnú o výške náhrady a má rozhodnúť súd, je treba výroky správneho orgánu a podmienky postúpenia veci civilnému súdu upraviť jednoznačne, vrátane takej maličkosti, ako je vyriešenie otázky súdneho poplatku. T.č. je práve na najvyššom súde riešiť výkladové problémy uvedenej nejednoznačnej judikatúry.

Otázky vyplývajúce z neúplne a nejednoznačne formulovaných osobitných procesných úprav vo vzťahu k subsidiárnemu použitiu Správneho poriadku sa vynárajú aj v oblasti aplikácie vysokoškolského zákona. Vylúčenie aplikovateľnosti správneho poriadku v konaniach podľa zákona o sociálnom poistení jednoznačne vytvára podmienky pre potieranie základných ústavných práv – práva vyjadriť sa k veci a k podkladom rozhodnutia. Domnievame sa, že nastáva čas zásadného rozhodnutia o tom, či je potrebný nový správny poriadok alebo nie, či je v zákonoch s osobitnou procesnou úpravou obsiahnuté všetko, čo má garantovať ústavnú ochranu procesných práv, a to aj zmysle Dohovorov Rady Európy. Zaoberať sa týmito otázkami je o to naliehavejšie, aby sa ochrana procesných práv účastníka správneho konania nedostala v súvislosti s elektronizáciou a urýchľovaním rozhodovacích procesov na vedľajšiu koľaj.

Osobitnou kapitolou je v súčasnosti vývoj judikatúry o správnom trestaní, ktorá reaguje na prax správnych orgánov pri ukladaní sankcií. Je až zarážajúce, ako sa niektoré novonavrhované právne úpravy zameriavajú výlučne na sprísňovanie sankcií v širokých rozpätiach a to bez toho, aby sa pozornosť venovala formulovaniu skutkových podstatí správnych deliktov a ich gradácii.

Ak si položíme otázku, ako využíva legislatíva poznatky súdov (všeobecných i správnych) z aplikácie právnych predpisov v jednotlivých oblastiach verejnej správy, dovoľujeme si konštatovať, že v tomto smere trend nie je uspokojivý. Nielenže sa stretávame s porušením zákonom stanovenej povinnosti riadiť sa právnym názorom súdu, ktorý bol vyslovený v zrušujúcom rozhodnutí, ale aj s neznalosťou publikovaných rozhodnutí zásadnej povahy. Nie je výnimkou ani doslovné opakovanie rozhodnutí v znení, v ktorom už boli súdom zrušené, v tej istej veci, ale aj ďalších veciach.

ZÁVER

Záverom mi dovoľte poďakovať katedre správneho práva, osobitne Doc. Škrobákovi a Doc. Vačokovi za dlhoročnú a užitočnú spoluprácu so správnym kolégiom najvyššieho súdu. Sme skutočne radi, že členovia katedry nielenže organizujú pre záujemcov z radov študentov možnosť oboznámiť sa s prácou sudcov správneho kolégia, ale sa aj aktívne zúčastňujú na vyhľadávaní a rozoberaní aktuálnych právnych problémov, pričom je osobitne potešujúce, že aj ich zásluhou sú práce študentov k vybraným témam nielen kvalifikované, ale aj veľmi podnetné. Máme dobrý pocit z toho, že aj s príspevím správneho kolégia môže katedra vzdelávať novú generáciu právnikov, veríme, že aj právnikov zanietených pre činnosť vo verejnej správe.

Sudcovia z radov absolventov PFUK, a viacerí doktoranti pôsobiaci v správnom kolégiu, máme na pamäti záväzok chrániť a rozvíjať najlepšie tradície fakulty a odkaz jej význačných učiteľov, ku ktorým nepochybne patrí pani profesorka Katarína Tóthová. Je pre nás čťou, že na tejto konferencii môžeme prejsť dlhoročnej vedeckej a pedagogickej činnosti pani profesorky obdiv, úctu a poďakovanie.

Kontaktné údaje:

JUDr. Jarmila Urbancová
Najvyšší súd Slovenskej republiky
Župné námestie č. 13
814 90 Bratislava
Slovenská republika
jarmila.urbancova@nsud.sk

INFORMATIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY A JEJ VÝZNAM PR RACIONALIZÁCIU VEREJNEJ SPRÁVY

Jana Vallová
Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

Abstrakt: Článok pojednáva o vplyve informatizácie na racionalizáciu verejnej správy. Autorka článku poukazuje na program Efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa a jeho jednotlivé etapy ako súčasť racionalizácie verejnej správy. Zároveň poukazuje na prínos informatizácie, čím sa verejná správa stáva výkonnejšou, transparentnejšou a flexibilnejšou.

Kľúčové slová: verejná správa, racionalizácia, informatizácia, elektronické služby, občan, reforma

Annotation: Article deals with influence of informatisation on rationalisation of public administration. Author focuses on program Effective, liable and open public administration on its phases as a part of rationalisation of public administration. Author focuses on asset of informatisation which makes public administration more powerful, transparent and flexible.

Key words: public administration, rationalization, informatization, e-services, citizen, reform

ÚVOD

Vymedziť presnú definíciu verejnej správy je dosť komplikované. Väčšina autorov verejnú správu rozumie ako správu verejných záležitostí, ktorá je realizovaná ako prejav výkonnej moci v štáte. Toto vymedzenie treba chápať tak, že verejnú správu vykonávajú konkrétne inštitúcie, a to orgány verejnej správy. Pod orgánmi verejnej správy rozumieme štátne orgány, orgány územnej samosprávy, orgány záujmovej samosprávy a iné verejnoprávne inštitúcie. Verejnú správu ďalej rozdeľujeme na súkromnú a verejnú. „Súkromnou správou je všetko riadenie určitých záležitostí okrem realizácie verejnej moci. V rámci súkromnej správy nie je možné autoritatívne vystupovať voči tretím osobám.“ (VRABKO, M. a kol., 2012, s. 5).

1

Profesor Škultéty (ŠKULTÉTY, P., 2008, s. 20) definuje verejnú správu ako správu verejných záležitostí – správu vo verejnom záujme a subjekty, ktoré ju vykonávajú, realizujú ako právom uloženú povinnosť, a to zo svojho právneho postavenia verejno-právnych subjektov. Kým súkromná správa naopak, riadi len súkromné záležitosti, vykonávajú ju súkromné osoby orientujúce sa na vlastné ciele. Verejnú správu môžeme vymedziť v organizačnom a funkčnom ponímaní.

Verejná správa predstavuje pre realizáciu funkcií štátu nezastupiteľné miesto. Máme na mysli materiálne a formálne funkcie, ktoré sa uskutočňujú na všeobecnej a individuálnej úrovni.

Nemožno neuviesť, že verejná správa je zložitým spoločenským fenoménom, ktorého analýza prináša viacero pokusov definovať verejnú správu. Doposiaľ sa nepodarilo definovať tento pojem tak, aby svojimi pojmovými znakmi obsiahol celú rozmanitosť a šírku tohto pojmu. A to napriek tomu, že ide o východiskový a kardinálny pojem správneho práva. Problematika efektívnosti verejnej správy čím ďalej, tým viac nadobúda na svojej aktuálnosti. Je tomu tak nielen v dôsledku kolapsu verejných financií v jednotlivých štátoch Európskej únie (pionierom tejto skutočnosti v plnej nahote bolo Grécko), ale aj v dôsledku presadzovania práva fyzických osôb a právnických osôb na dobrú správu definovaného v Charte základných práv Európskej únie (BALGA, J. a kol., 2014, s. 19).

Od vzniku Slovenskej republiky ako samostatného štátu prešla verejná správa viacerými dôležitými reformami s cieľom zefektívniť jej fungovanie. K dosiahnutiu tohto cieľa bol okrem iných vypracovaný dokument s názvom „Efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa“ (ďalej len ESO), ktorého úsilím je prispieť k vyššej flexibilitě fungovania štátnych orgánov, znížiť počet rozpočtových organizácií, zefektívniť systém riadenia, personálneho zabezpečenia, optimalizácie nákladov, zvýšiť kvalitu a dostupnosť poskytovaných služieb občanom, a to vybudovaním klientskych centier. Cieľom tohto reformného programu je vytvorenie efektívneho a nákladovo udržateľného systému verejnej správy spočívajúceho v usporiadaní organizácií štátnej správy a ich agendy, ktoré prinesie občanom kvalitu, prehľadnosť, transparentnosť, komfort a dostupnosť pri využívaní elektronických služieb verejnej správy. Vzhľadom na rozsiahlosť a rôznorodosť bola a je reforma uskutočňovaná vo viacerých etapách:

V rámci prvej etapy reformy ESO účinnej od 1. januára 2013 - zákonom č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov došlo k zrušeniu špecializovaných miestnych orgánov štátnej správy na krajskej úrovni.

Druhou etapou reformy ESO účinnou od 1. októbra 2013 - zákonom č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov došlo k zrušeniu obvodných úradov a presunu kompetencií na okresné úrady, resp. okresné úrady v sídle kraja. Počas druhej etapy vzniklo 72 okresných úradov. Z pôvodného počtu 50 obvodných úradov bolo kreovaných 49 úradov a zároveň bolo vytvorených 23 nových okresných úradov pre integrovanú agendu štátnej správy a dostupnosti služieb pre občanov, ktoré budú poskytované na klientskych centrách.

V rámci tretej etapy reformy ESO sa jednotlivé opatrenia budú postupne implementovať až do roku 2020 a budú sprevádzkované klientske centrá pre občanov, kde občania môžu na jednom mieste vybaviť takmer všetky záležitosti. Cieľom projektu je vytvoriť a sprevádzkovať ďalších 80 klientskych centier. Dnes máme na území SR 55 klientskych centier.

S optimalizáciou výkonu štátnej správy a optimalizáciou procesov veľmi úzko súvisí informatizácia verejnej správy (BALGA, J. a kol., 2014, s. 34).

Informatizácia verejnej správy je ďalšou možnosťou – cestou racionalizácie verejnej správy. Jej význam je natoľko nesporný, že jednotlivé vlády vo svojich vládných programoch otázku informatizácie verejnej správy považujú za jednu zo svojich hlavných úloh. Bolo a je to aj z toho dôvodu, že informatizácia verejnej správy bola súčasťou strategického referenčného rámca na roky 2007 – 2013, ktorý bol schválený EÚ.

Dôležitou súčasťou informatizácie spoločnosti je zavádzanie elektronických služieb verejnej správy. Ich účelom je odbremeniť používateľa od administratívnej záťaže spojenej s riešením úradných záležitostí. Na to, aby sa tieto služby v dostatočnej miere využívali a naďalej rozvíjali, je potrebné nastaviť aj ich kvalitu podľa potrieb občanov i podnikateľov, ktoré ich využívajú.

Proces informatizácie verejnej správy je nielen časovo, ale aj po technickej a riadiacej stránke veľmi náročný a vyžaduje si dlhodobú prípravu. Jeho uskutočnenie si vyžaduje strategický a koncepčný prístup, ktorý zohľadní všetky aspekty a princípy budovania elektronickej komunikácie, medzi ktoré zaraďujeme:

- služby občanom – poskytovanie služieb orgánmi verejnej správy má byť zamerané na občanov a nie obrátené proti nim,
- efektívnosť – služby poskytované elektronickými komunikačnými kanálmi by mali byť ponúkané efektívnejšie ako konvenčne poskytované služby. V snahe prispôsobiť sa týmto požiadavkám musí verejná správa prehodnotiť existujúce administratívne procesy,
- bezpečnosť – elektronická komunikácia je realizovaná na báze bezpečnostnej politiky, ktorá je podriadená pravidlám a praktikám vyplývajúcim z vykonanej analýzy rizík,
- transparentnosť – zapojenie všetkých zainteresovaných do procesu plánovania a implementácie elektronických služieb,
- prístupnosť – zabezpečenie dostupnosti všetkých pre najširšie vrstvy používateľov, vrátane znevýhodnených skupín,
- ochrana súkromia – zabezpečenie jednoznačnej ochrany osobných údajov
- viacúrovňová spolupráca – zabezpečenie schopnosti vzájomnej komunikácie pre všetky relevantné systémy vychádzajúc z Európskeho rámca interoperability,
- technologická a softvérová neutralita – riešenia musia byť prístupné novým technológiám a neutrálne ku konkrétnej použitej technológii, ktorá môže zvyhodňovať alebo znevýhodňovať konkrétneho poskytovateľa riešenia alebo služby.

Zavádzanie elektronických služieb má však aj svoje nevýhody. Medzi ne patria najmä nevyrovnanosť internetového pokrytia niektorých regiónov, čím sa znižuje dostupnosť a spoľahlivosť ponúkaných informácií a bezpečnostné riziko prenosu údajov. Operačný program informatizácie spoločnosti určuje 3 základné piliere programu ESO:

- „Jeden za všetkých, všetci za jedného.“
- „Jedenkrát a dosť.“
- „Priateľ na telefóne.“

ZÁVER

Národná koncepcia informatizácie verejnej správy prináša nový systematický a koordinovaný prístup do riešenia problematiky informatizácie verejnej správy predovšetkým tým, že sa nezameriava len na integrovaný informačný systém verejnej správy, ale detailnejšie rieši aj problematiku riešení jednotlivých povinných osôb, definovaním centrálnych pravidiel, tak, aby verejná správa poskytovala kvalitné služby nielen občanom a podnikateľom, ale aj iným orgánom verejnej moci, a to aj cezhranične. Vzájomným prepojením informačných

systémov verejnej správy tak okrem iného prichádza k rozvoju informatizácie verejnej správy, a tým aj k jej racionalizácii ako harmonického celku.

Použitá literatúra:

BALGA, J. a kol. 2014. Racionalizácia verejnej správy – Zborník vedeckých príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 29. a 30 apríla 2014. 1. vydanie. Bratislava : Centrum polygrafických služieb, 2014. 244 s. ISBN 987-80-8054-605-2.

ŠKULTÉTY, P. 2008. Verejná správa a správne právo. 1. vydanie. Bratislava : VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008. 204 s. ISBN 978-80-224-1023-6.

VRABKO, M. a kol. 2012. Správne právo hmotné – Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2012. 480 s. ISBN 978-80-89603-03-9.

Kontaktné informácie:

doc. JUDr. Jana Vallová, PhD.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

Odbor všeobecnej vnútornej správy

Pribinova 2

811 09 Bratislava

Slovenská republika

jana.vallova2@minv.sk

Verejná správa na rózcestí

Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 27. februára 2018 na pôde Právnickej fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila na počesť 55. Výročia pôsobenia prof. JUDr. Kataríny Tóthovej, DrSc. na Katedre správneho a environmentálneho práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Celkový počet strán: 195 s.

Rok vydania: 2018

ISBN 978-80-7160-459-4