

Súdny prieskum rozhodnutí v správnom súdnictve

Júlia Ondrová* – Juraj Štorcel**

DOI: <https://doi.org/10.24040/sap.2023.10.1.41-52>

Abstrakt:

ONDROVÁ, Júlia – ŠTORCEL, Juraj: *Súdny prieskum rozhodnutí v správnom súdnictve*. Predmetný príspevok sa vo svojom obsahu zaoberá súdnym prieskumom rozhodnutí v správnom súdnictve, so zameraním ako na súdny prieskum rozhodnutí v správnom súdnictve nazerá právna teória a súdna prax. Autori sa zameriavajú na rozhodnutia orgánov verejnej správy alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktoré síce nie sú formálne označené ako „rozhodnutie“ alebo „oprávnenie“, ale na základe východísk, ktoré formulovala súdna prax, môžu byť predmetom súdneho prieskumu v správnom súdnictve. Autori pracovali na základe tradičných metód, ktoré sa používajú v oblasti práva, a to najmä abstrakcia a systematizácia a následne aj indukcia a dedukcia. Podkladom na vypracovanie bola odborná literatúra najmä z oblasti správneho práva a štúdium judikatúry, a to najmä Ústavného súdu Slovenskej republiky, Najvyššieho správneho súdu Českej republiky a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako predchodcu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

Kľúčové slová:

správne súdnictvo, súdny prieskum, rozhodnutie orgánu verejnej správy, opatrenie orgánu verejnej správy

Administrative Judiciary Survey of Judicial Decisions

Abstract:

ONDROVÁ, Júlia – ŠTORCEL, Juraj: *Administrative Judiciary Survey of Judicial Decisions*. Concerning the content, the article in question presents the judicial review of decisions made by the administrative judiciary. The focus is concentrated on the application of the legal theory and judicial practice from the administrative judiciary point of view. Primarily, the authors put their attention on decisions made by the public administration bodies, and the measures made by the public administration that are not formality marked as “decision” or “authorization” but they are based on the principles formulated by the judicial practice, and therefore, they can become the subject of the judicial review made by the administrative judiciary. The article is based on the traditional methods that are namely used in the field of law, such as abstraction, systematization and subsequently induction and deduction. The sources used in the article consist mostly of the professional administrative law literature and the jurisprudence

* JUDr. Júlia Ondrová, PhD., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a teórie práva, odborná asistentka

** JUDr. Mgr. Juraj Štorcel, PhD., advokát so sídlom v Bratislave

study, specifically focusing the attention on the Constitutional Court of the Slovak Republic, the Czech Republic Supreme Administrative Court and the Slovak Republic Supreme Court which has become the predecessor of the Slovak Republic Supreme Administrative Court.

Keywords:

administrative judiciary, judiciary survey, public administration body decision, public administration body measure

Úvod

Možno konštatovať, že správne súdnictvo¹ je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná. Správny súd spravidla nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy.² Správne súdnictvo v Slovenskej republike tak vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 Ústavy SR vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je to založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverené právomoci a jednak poskytuje ochranu subjektívnych práv osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu zaručujúcim každej osobe, či už ide o fyzickú alebo právnickú osobu ochranu práv pred činnosťou orgánov verejnej správy. Dodržiavanie zákonnosti v oblasti výkonnej moci a dôsledná ochrana jednotlivca je jednou z najdôležitejších črt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi.³ Prostredníctvom správneho súdnictva sa tak naplňujú ústavné práva účastníkov konania v správnom konaní – práve súdny prieskum je prostriedkom toho ako si účastníci konania naplňujú svoje ústavné práva, garantované im Ústavou SR. Garancia týchto práv je priamo vymedzená v ust. § 2 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“), ktorý uvádza, že v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam a právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. Ustanovenie § 2 ods. 2 Správneho súdneho poriadku zároveň uvádza, že každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verej-

1 K tomu pozri: GANDŽALOVÁ, D. *Control of the legality of public administration*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela – Belianum, 2019, 132 s.

2 Napr. uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 502/2015 zo dňa 06.10.2015 , uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 596/2012 zo dňa 22.11.2012.

3 Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžk/6/2020 zo dňa 30.11.2021.

nej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy sa môže domáhať za podmienok ustanovených v Správnom súdnom poriadku ochrany na správnom súde. Správny súdny poriadok tak priamo uvádza, že správne súdnictvo je zamerané na ochranu práv a právom chránených záujmov a táto ochrana je vykonávaná súdnym prieskumom rozhodnutí v správnom súdnictve.

Správny súdny poriadok vo svojom obsahu upravuje pozitívne a negatívne vymedzenie rozhodnutí orgánov verejnej správy alebo opatrení orgánov verejnej správy, ktoré je možné alebo nie je možné podrobiť súdnemu prieskumu v správnom súdnictve. Prostredníctvom správneho súdnictva sa tak okrem iného naplňa aj základné ústavné právo, a to právo na súdnu ochranu podľa článku 46 ods. 2 Ústavy SR, ktoré je pretažené práve v súdnom prieskume rozhodnutí.

Predmetom tohto príspevku je snaha autorov poukázať na to, že v rámci súdneho prieskumu v správnom súdnictve je prípustný súdny prieskum aj rozhodnutí, ktoré nie sú formálne označené ako „rozhodnutie“ alebo „opatrenie“, avšak svojim obsahom (a charakterom) týmito rozhodnutiami alebo opatreniami dochádza k zásahu do práv a právom chránených záujmov účastníka konania, resp. žalobcu v rámci správneho súdnictva. Prostredníctvom tohto príspevku poukážeme na právnu teóriu a judikatórne východiská, na základe ktorých je možné demonštrovať, aké rozhodnutia orgánov verejnej správy alebo opatrení orgánov verejnej správy môžu byť podrobené súdnemu prieskumu v správnom súdnictve.

1. Vymedzenie rozhodnutia orgánu verejnej správy a opatrenia orgánu verejnej správy

Ako bolo už uvedené v úvode, Správny súdny poriadok jasne vymedzuje, aké rozhodnutia alebo opatrenia je možné podrobiť súdnemu prieskumu v správnom súdnictve. Vo vzťahu k danému si dovoľujeme poukázať na ust. § 3 ods. 1 písm. b) Správneho súdneho poriadku, ktorý uvádza, že rozhodnutím orgánu verejnej správy je správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby alebo sa jej priamo dotýka. Správny súdny poriadok následne v ust. § 3 ods. 1 písm. c) uvádza, že opatrením orgánu verejnej správy je správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté. Správny súdny poriadok tak jednoznačne obsahovo vymedzuje, čo je možné rozumieť pod rozhodnutím orgánu verejnej správy a opatrením orgánu verejnej správy. Jedná sa však podľa nášho názoru o to najvšeobecnejšie vymedzenie toho, čo možno považovať za rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy.

Vo vzťahu k právomoci a príslušnosti správnych súdov, teda vo vzťahu k tomu, čo je možné podrobiť súdnemu prieskumu v správnom súdnictve sú dôležité ust. § 6 Správneho súdneho poriadku (pozitívne vymedzenie právomoci správnych súdov) a ust. § 7 Správneho súdneho poriadku (negatívne vymedzenie právomoci správnych súdov). Práve uvedené ustanovenia napomáhajú účastníkom k tomu, aby sa vedeli vysporiadať

s otázkou, či je to / ktoré rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy preskúmateľné v správnom súdnictve. Čo sa týka negatívneho vymedzenia právomoci, tu súdna prax uvádza, že procesné rozhodnutia sú zo súdneho prieskumu vylúčené, avšak len za splnenia kumulatívnej podmienky, že „nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.“ Tu Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uviedol, že rozhodnutie o vylúčení zo správneho konania je svojou povahou negatívnym rozhodnutím, t. j. nejedná sa o rozhodnutie, ktorým by sa konštitutívne priznávali účastníkovi subjektívne práva, prípadne ukladali povinnosti, ale naopak účastník konania stráca, resp. prichádza o práva, ktoré inak pred právoplatnosťou predmetného rozhodnutia mal a mohol v priebehu kolaudačného konania riadne vykonávať. Strata práv pritom nemusí existovať len v procesnej rovine, ale môže sa nepochybné následne prejavovať aj v hmotnoprávnej sfére sťažovateľa. Ak bol totiž sťažovateľ vylúčený z kolaudačného konania, nemohol v tomto konaní (od právoplatnosti jeho vylúčenia) uplatňovať svoje práva, a tým ovplyvniť priebeh, ako ani výsledok samotného kolaudačného konania, ktorého záver môže/mohol mať dopad na práva a právom chránené záujmy sťažovateľa (ak má, resp. mal mať status účastníka kolaudačného konania). Uvedená skutočnosť vylučuje, aby správny súd žalobu odmietol odkazom na to, že samotné kolaudačné konanie, z ktorého bol žalobca vylúčený, bolo v čase podania žaloby a rozhodovania správneho súdu, právoplatne skončené. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky pri aplikovaní testu, či procesné rozhodnutie orgánu verejnej správy nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania neskúma primárne to, či ešte účastník konania môže aktívne vystupovať v správnom konaní, z ktorého bol vylúčený, ale to, či samotné vylúčenie nemohlo mať vplyv na subjektívne práva účastníka konania.⁴

Možno konštatovať, že najčastejšie rozšírenou správnu žalobou je všeobecná správna žaloba – táto je upravená v ust. § 177 a nasl. Správneho súdneho poriadku. Ako uvádza ust. § 177 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, tak správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy. Ako bolo uvedené vyššie, rozhodnutie orgánu verejnej správy a opatrenie orgánu verejnej správy sú definované v ust. § 3 Správneho súdneho poriadku. Tu je potrebné poukázať na právnu teóriu⁵, ktorá uvádza, že rozhodnutie a opatrenie majú povahu individuálneho správneho aktu, prostredníctvom ktorého orgány verejnej správy v rámci administratívneho konania najčastejšie rozhodujú. Zatiaľ čo rozhodnutie je typické pre administratívne konanie upravené napríklad zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „Správny poriadok“)⁶ alebo zákonom č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých

4 Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžk/42/2020 zo dňa 20.10. 2021.

5 BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. 1. vydanie.* Bratislava : C. H. Beck, 2017, s. 867.

6 Vo vzťahu k rozhodnutiu na základe Správneho poriadku pozri: napríklad PÍRY, M. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok) : veľký komentár.* Žilina : Eurokódex, 2022, 255 s. Zároveň pozri ďalej aj PÍRY, M. *Stavebný zákon : veľký komentár.* Žilina : Eurokódex, 2020, 244 s.

zákonov v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „Daňový poriadok“),⁷ opatrenia sa vydávajú zväčša v osobitných, menej formalizovaných typoch konaní (napr. záznamové konanie podľa zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších právnych predpisov⁸). V rámci všeobecnej správnej žaloby sa pritom preskúmavajú jednak meritórne a konečné rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy, ako i tie rozhodnutia a opatrenia, ktoré sú vydané počas administratívneho konania, ak ich súdny prieskum nevyučuje ust § 7 Správneho súdneho poriadku.

Je však potrebné konštatovať, že správne konanie ako také (ktoré predchádza podaniu správnej žaloby podľa Správneho súdneho poriadku) je zložené z množstva právnych odvetví, ktoré sú upravované množstvom právnych predpisov – je preto nereálne (aj z dôvodu dynamiky práva a dynamiky spoločnosti ako takej), aby bolo každé rozhodnutie alebo opatrenie akéhokoľvek správneho orgánu (či už správcu dane, stavebného úradu, úradu pre verejné obstarávanie a pod.) vždy formulované ako rozhodnutie alebo opatrenie, alebo aby výrok vždy vyhovoval požiadavke procesných právnych predpisov. V rámci správneho konania tak možno nájsť individuálne právne akty⁹, ktoré nie sú označené ako rozhodnutia alebo opatrenia, ale ako oznámenia, odpovede, upovedomenia a pod. Z uvedeného dôvodu tak bolo potrebné, aby sa judikatúra k tejto skutočnosti postavila a ustálila (judikovala), či sú aj takto pomenované rozhodnutia preskúmateľné v správnom súdnictve alebo nie a ak áno, za akých podmienok.

2. Súdny prieskum rozhodnutí v správnom súdnictve – vybrané otázky

Impulzom k napísaniu tohto príspevku bola praktická analýza toho, aké rozhodnutia vydané v rámci administratívneho konania je možné podrobiť súdnemu prieskumu. Na základe tejto analýzy bolo zistené, že je možné podať aj všeobecné správne žaloby voči rozhodnutiam, ktoré neboli formálne označené ako rozhodnutia – tu možno napríklad poukázať na oznámenia o neposkytnutí dotácie alebo na ust. § 53d Daňového poriadku, ktorý upravuje index daňovej spoľahlivosti. Tento index daňovej spoľahlivosti je v súlade s ust. § 53d Daňového poriadku vydávaný ako oznámenie o indexe daňovej spoľahlivosti – nejedná sa tak o rozhodnutie vo svojom formálnom zmysle. Výrokom takéhoto oznámenia zároveň je, že príslušný správca dane oznamuje príslušnému daňovému subjektu určenie indexu daňovej spoľahlivosti. Rozhodnutie o námietkach voči takémuto oznámeniu o indexe daňovej spoľahlivosti je síce formálne označené ako rozhodnutie, ale stále sa podľa autorov nejedná o rozhodnutie orgánu verejnej správy tak ako je vo všeobecnosti chápané. V prípade všeobecných správnych žalôb sa žiada

7 K danému pozri ďalej KUBINCOVÁ, S. *Daňový poriadok : komentár*. Bratislava : C. H. Beck Praha, organizačná zložka v Bratislave, 2015, 752 s.

8 K danému pozri: napríklad BARANCOVÁ, A. Katastrálny zákon s komentárom. In *Poradca*. Žilina : Poradca, 2010, s. 11-12, s. 7–68.

9 K individuálnym právnym aktom pozri napríklad BARANCOVÁ, A. – JAKUBČO, J. Odôvodnenie individuálnych právnych aktov. In *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Belii Neosolii. Roč. 16 / zost. Soňa Kubincová ; rec. Stanislav Mráz, Ján Cuper. - [1. vyd.]*. - Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2011, s. 36–47.

aj zrušenie nielen rozhodnutia odvolacieho orgánu, ale aj rozhodnutia prvostupňového orgánu – tu teda napríklad oznámenia o indexe daňovej spoľahlivosti – toto oznámenie tak nie je formálne označené ani ako „rozhodnutie“, tak ani ako „opatrenie“.

Správne súdnictvo je ako také prísne formálne, a preto je potrebné, aby bolo už zo správnej žaloby zrejmé, či je napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy preskúmateľné v správnom súdnictve (v opačnom prípade dochádza k odmietnutiu takej správnej žaloby). Vo vzťahu k tomu, či je to-ktoré rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenia verejnej správy preskúmateľné v správnom súdnictve si dovoľujeme poukázať na právnu teóriu,¹⁰ ktorá uvádza, že povinnosť uložená rozhodnutím orgánu verejnej správy sa týka najčastejšie príkazu konať (napr. zaplatiť daň z nehnuteľností na základe rozhodnutia o jej vyrubení) alebo niečo znášať, resp. strpieť (napr. strpieť vykonanie stavebných prác zo susedného pozemku). Rozhodnutia orgánov verejnej správy môžu mať aj deklaratórne účinky, čo znamená, že deklarujú, t. j. potvrdzujú alebo vyjadrujú existenciu určitého právneho stavu (napr. vlastníctva na základe rozhodnutia o schválení registra obnovennej evidencie pozemkov).

K danému si dovoľujeme poukázať na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 29.03.2017, sp. zn.: 10Sžak/3/2017, v ktorom uviedol, že predmetom preskúmania súdov môžu byť aj rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré nemajú formálne náležitosti, ak sa dotýkajú alebo sa môžu dotknúť práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb. Súdna prax ustálila, že rozhodnutím správneho orgánu je každé rozhodnutie, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo ktorým môžu byť priamo dotknuté práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb. Pojem „rozhodnutie“ je označením technickým a je potrebné k nemu pristupovať vždy z hľadiska jeho obsahu a nie formy. Za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa považujú aj listy s charakterom rozhodnutia vydané príslušným orgánom verejnej správy. Zároveň si dovoľujeme uviesť, že súdna prax judikovala, že rozhodnutím správneho orgánu je každé rozhodnutie, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo ktorými môžu byť dotknuté práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb. Za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa považujú aj listy s charakterom rozhodnutia vydané príslušným orgánom verejnej správy. Predmetom preskúmania súdom môžu byť aj rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré nemajú formálne náležitosti, ak sa dotýkajú alebo ak sa môžu dotknúť práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb.¹¹

Dôležitou súčasťou rozhodnutia orgánu verejnej správy a opatrenia orgánu verejnej správy (tak ako sú vymedzené v Správnom súdnom poriadku) je, aby boli vydané v administratívnom konaní. V zmysle ust. § 3 ods. 1 písm. a) Správneho súdneho poriadku je administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov. Pojem postup obsiahnutý vo vyššie citovanom záväznom výklade normotvorcu je relatívne vágny, a preto vyvstáva otázka, či by bolo možné pod neho subsumovať akékoľvek úkony predchádzajúce vydaniu individuálneho, resp. normatívneho právneho aktu. S vyčerpávajúcou interpretáciou

10 BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2017, s. 35.

11 Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sž/39/2014 zo dňa 19.8.2015.

„administratívneho konania“ sa možno stretnúť v právnej teórii. Fečík uvádza, že administratívne konanie predstavuje pojem oveľa širší ako správne konanie (konanie podľa správneho poriadku).¹² Zároveň dodáva, že administratívne konanie je procesne formalizovaný postup pri vydávaní správnych aktov. Pod procesnou formalizáciou je pritom potrebné rozumieť to, že pri administratívnom konaní možno rozoznávať jeho začiatok, priebeh a ukončenie, prípadne i účastníkov.¹³ Z uvedeného zreteľne vyplýva, že administratívne konanie nepredstavuje iba zdĺhavé konania, ktorých súčasťou je množstvo čiastkových procesných úkonov (napr. dokazovanie), ale postačuje, aby bol rozpoznateľný začiatok, priebeh a koniec tohto konania (fakultatívne aj účastníci).

K danému si dovoľujeme poukázať na aktuálnu a ustálenú rozhodovaciu prax Ústavného súdu Slovenskej republiky,¹⁴ ktorý pod pojem „opatrenie orgánu verejnej správy“ subsumoval aj opatrenia Úradu verejného zdravotníctva vydávané na základne zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov účinného do 14.10. 2020, ktorým žiadne administratívne formalizované konanie nepredchádzalo,¹⁵ ktoré nemali ani uzatvorený okruh účastníkov konania (vzťahovali sa na každého, kto naplnil hypotézu normy obsiahnutej v príslušnom opatrení) a ktoré nemožno v žiadnom prípade klasifikovať ako individuálne právne akty. Ústavný súd Slovenskej republiky priamo konštatoval, že pokiaľ má opatrenie právnu povahu tzv. hybridného správneho aktu, pri vymedzení žalobnej legitímácie je potrebné postupovať ústavne konformným spôsobom. Obsahom takto formulovanej požiadavky je dôkladné zohľadnenie čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, garantujúceho právo každého kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia. Zároveň výklad a uplatnenie podústavného práva (teda Správneho súdneho poriadku) nesmie viesť k výsledku, ktorý by spočíval vo vylúčení rozhodnutí orgánov verejnej správy týkajúcich sa základných práv a slobôd zo súdneho prieskumu.¹⁶ Ústavný súd Slovenskej republiky týmto založil legitímne očakávanie adresátov výkonu verejnej správy, že pojmové znaky opatrenia orgánu verejnej správy nemusia byť striktné a vyčerpávajúco naplnené, ak sa tým sleduje ochrana práv a právom chránených záujmov súkromných osôb v rámci revízie aktov správnych orgánov v správnom súdnictve.

Komentárová literatúra dopĺňa ďalší pojmový znak administratívneho konania, a teda že pôjde len o taký postup, ktorý má vrchnostenský charakter, pri ktorom je orgán verejnej správy vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám v nadradenej

12 BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2017, s. 34.

13 BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2017, s. 34.

14 Napr. uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 438/2020 zo dňa 24.09.2020, uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 439/2020 zo dňa 24.09.2020 alebo uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 433/2020 zo dňa 24.09.2020.

15 Napríklad rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 438/2020 zo dňa 24.09.2020.

16 Pozri: napríklad uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 433/2020 zo dňa 24.09.2020.

pozícii. Práve z takejto pozície (odlišnej od postavenia účastníkov konania, dotknutých osôb, adresátov opatrení) orgán rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb alebo ich rozsah normatívne určuje.¹⁷ Vrchnostenská správa je činnosť, ktorá má regulačný a nariadený charakter, a ktorá vyvoláva zmeny v právnom postavení jej adresátov. Prejavuje sa najmä v rovine rozhodovacej a kontrolnej právomoci. Kruciálnu úlohu v rámci vrchnostenskej verejnej správy zohráva aj revízia vrchnostenských aktov orgánov verejnej správy, nakoľko sú spôsobilé zasiahnuť nie len do práv a záujmov chránených jednoduchým podústavným právom, ale aj do základných práv a slobôd garantovaných ústavou.¹⁸

Aby sme však tieto úvahy neprezentovali iba v abstraktnej, ničím nepodloženej rovine, dovoľme si poukázať na rozpracovanú a ustálenú judikatúru jednak slovenských súdov a súčasne aj Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, ktorého aplikačnú prax neobišli ani otázky o prípustnosti súdneho prieskumu. Najvyšší správny súd Českej republiky v rozhodnutí zo dňa 12.09.2013, sp. zn.: 9 Afs 59/2013 konštatoval, že na účely skúmania prípustnosti prieskumu správneho aktu je potrebné naplniť celkovo štyri podmienky. V prvom rade je nutné zamerať sa na skutočnosť, či bol daný akt vydaný orgánom verejnej správy – prvá podmienka.

Za druhú podmienku Najvyšší správny súd Českej republiky označil požiadavku, že sa musí jednať o rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach adresátov výkonu verejnej správy. Treťou podmienkou je, že rozhodovanie prebieha v oblasti verejnej správy. Ako posledný štvrtý znak Najvyšší správny súd Českej republiky označil podmienku „dotyku“ na verejných subjektívnych právach fyzických alebo právnických osôb. Samotná existencia verejného subjektívneho práva však nie je nutnou podmienkou pre žalobnú legitímáciu v správnom súdnictve.¹⁹ Najvyšší správny súd Českej republiky v prezentovanom rozhodnutí odkázal na Rozšírený senát Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, ktorý vo svojom uznesení zo dňa 23.03. 2005, sp. zn.: 6A/25/2002 konštatoval, že na vznik žalobnej legitímácie v prípade konania o žalobe proti rozhodnutiu správneho orgánu postačuje, ak sa rozhodnutie správneho orgánu negatívne prejaví v právnej sfére žalobcu. V práve spomínanom uznesení sa rozšírený senát zaoberal súdnym preskúmaním rozhodnutia o žiadosti o udelenie štátneho občianstva (na ktoré neexistuje právny nárok a je založené výlučne na voľnej úvahe konajúceho orgánu), dospel pritom k záveru, že nech je takéto rozhodnutie kladné alebo záporné, zasahuje do právnej sféry žiadateľa. Rozšírený senát konštatoval, že vyhovenie takej žiadosti zakladá štátoobčiansky právny vzťah medzi žiadateľom a štátom, a tým aj právny status žiadateľa ako štátneho občana Slovenskej republiky; naopak nevyhovením žiadosti je žiadateľovi odopretá možnosť byť nositeľom práv, ktoré vyplývajú iba zo štátoobčianskeho vzťahu, čo sa tiež môže dotknúť právnej sféry. Podľa rozšíreného senátu pritom nebolo rozhodné, či sa rozhodovanie o udelení štátneho občianstva deje vo sfére voľného správneho uváženia alebo nie. V závere si dovoľme poukázať na doktrínu prezumpcie preskúmateľnosti rozhodnutí správnych

17 BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2017, s. 34.

18 KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017, s. 64 a 65.

19 Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 7 Afs 15/2007 zo dňa 4.02.2010.

orgánov, vyjadrenú v rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 21.05.2008, sp. zn.: 4Ans 9/2007, ktorý uviedol: „*přezkoumat lze každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon. Tato pozitivní klauzule zakládá jakousi „presumpci přezkumu“, která soudům velí podrobit akty moci veřejné přezkumu potud, pokud není jejich přezkum výslovně vyloučen. Princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje dále roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkum umožnit. Zuzující výklad, který by omezoval přístup k soudu a zbavoval fyzické a právnické osoby právní ochrany, je nepřipustný.*“²⁰ Zjednodušene teda platí „v pochybnostiach, v prospech prieskumu žaloby“.

Ako bolo uvedené aj vyššie, aj slovenská súdna prax je zameraná na prieskum neformálnych listín či oznámení. Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. 7Sžo/105/2015 dospel k záveru, že list ako administratívny akt podľa § 3 ods. 7 Správneho poriadku vydaný na základe žiadosti žalobcu súdnemu prieskumu podlieha, lebo žalobca mal priamy záujem na správnom akte. Preto odpoveď žalovaného zo 7. decembra 2012 na list žalobcu, treba považovať za „ďalšie rozhodnutie“ v zmysle, ktorým (mysliac tým listom) môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcu priamo dotknuté. Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze zo dňa 17.05.2016, sp. zn.: III. ÚS 91/2016 akcentoval, že v správnom súdnictve je právo na prístup k súdu vymedzené princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmvajú všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Odkazujúc na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 23.09.2009 sp. zn. PL. ÚS 21/08, Ústavný súd Slovenskej republiky zdôraznil, že nie je podstatné to ako je príslušný (individuálny) právny akt formálne označený (rozhodnutie, opatrenie, oznámenie, vyjadrenie a pod.), ale to, či svojimi účinkami smeruje ku konkrétnym adresátom práva, a zakladá im priamo alebo aj sprostredkovane práva alebo povinnosti. Ústavný súd Slovenskej republiky odkázal na ustálenú prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo vzťahu k preskúmvaniu oznámení, listov a iných opatrení orgánov verejnej správy, ktoré nevykazujú formálne znaky administratívneho rozhodnutia. Najvyšší súd Slovenskej republiky napr. v uznesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 25.08.2011, sp. zn. 5 Sžf /31/2011 s poukazom na vecný rozsah konania pred správnym súdom poukázal, že „výnimky z aplikácie ústavy (čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky), i keď sú ustanovené zákonom, nie je možné vykladať extenzívne, ale treba ku nim pristupovať reštriktívne“.

Z citovanej judikatúry ustálenej súdnej praxe tak jednoznačne vyplýva, že správne súdy sa pri skúmaní prípustnosti právneho aktu nemajú obmedziť na laxnú konštatáciu o neprípustnosti prieskumu aktu vizuálne nenaplnňajúceho formalistické predstavy o prototypy rozhodnutia so všetkými jeho náležitosťami, ale sa majú zaoberať aj právnymi aktami s prvkami menej formálneho charakteru (listy, oznámenia), pokiaľ sú spôsobilé zasiahnuť do právneho postavenia adresáta výkonu verejnej správy. Ako vyplynulo zo súdnej praxe, zasiahnuť do verejných subjektívnych práv je spôsobilý aj

20 Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 4 Ans 9/2007 zo dňa 21.05.2008.

taký právny akt, ktorý adresátovi výkonu verejnej správy odopiera nenárokovateľný záujem (napr. na dotáciu, na zaradenie do Programu podpory a ochrany obchodovania s ľuďmi, na udelenie štátneho občianstva,...). V prípade, ak by súd poprel svoju právomoc na prieskum takýchto právnych aktov, prenechal by tým správny orgánom pocit neobmedzeného priestoru voľnej úvahy, čo v právnom štáte nie je prípustné.²¹

Záver

Ako bolo uvedené v tomto príspevku, správne súdnictvo má vo vzťahu k súdnemu prieskumu rozhodnutí „široké pole pôsobnosti“. Toto pole pôsobnosti je vyznačené rôznou šírkou rozhodnutí orgánov verejnej správy alebo opatrení orgánov verejnej správy, ktoré sú v rôznej podobe a forme. Práve potreba vedomosti o tom, ktoré rozhodnutia orgánov verejnej správy alebo opatrení orgánov verejnej správy je možné podrobiť súdnemu prieskumu je dôležitá k tomu, aby došlo k naplneniu všetkých ústavných garancií účastníkov správneho konania. Máme za to, že uvedené nereprezentuje lepšie nič ako nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 17.05.2016 sp. zn.: III.ÚS 91/2016, v ktorom Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol, že pokiaľ súd v správnom súdnictve odmietne vecne prejednať žalobu smerujúcu proti neformálnemu oznámeniu správneho orgánu, ktorý nemal zo zákona vyplývajúcu povinnosť vydať rozhodnutie, dopúšťa sa odopretia spravodlivosti vo vzťahu k takému žalobcovi.

Literatúra:

- BARANCOVÁ, A. 2010. Katastrálny zákon s komentárom. In *Poradca*, Žilina : Poradca, 2010, s. 11–12, s. 7-68. ISSN: 1335-1583.
- BARANCOVÁ, A. – JAKUBČO, J. 2011. Odôvodnenie individuálnych právnych aktov. In *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Belii Neosolii. Roč. 16 /zost. Soňa Kubincová ; rec. Stanislav Mráz, Ján Cuper. - [1. vyd.]*. - Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2011, s. 36–47. ISBN: 978-80-557-0127-1.
- BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. 2017. *Správny súdny poriadok. 1. vydanie*. Bratislava : C. H. Beck, 2017, 1824 s. ISBN: 978-80-7400-678-4.
- GANDŽALOVÁ, D. 2019. *Control of the legality of public administration*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela – Belianum, 2019, 132 s. ISBN: 978-80-557-1621-3.
- PÍRY, M. 2020. *Stavebný zákon : veľký komentár*. Žilina : Eurokódex, 2020, 244 s. ISBN 978-80-8455-111-6.
- PÍRY, M. 2022. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok) : veľký komentár*. Žilina : Eurokódex, 2022, 255 s. ISBN: 978-80-8155-097-3.
- KOŠIČIAROVÁ, S. 2017. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 402 s. ISBN: 978-80-7380-684-2.

21 Pozri: uznesenie rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 6A/25/2002 zo dňa 23.03.2005.

- KUBINCOVÁ, S. 2015. *Daňový poriadok : komentár*. Bratislava : C. H. Beck Praha, organizačná zložka v Bratislave, 2015, 752 s. ISBN: 978-80-89603-28-2.

Súdne rozhodnutia:

- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III.ÚS 91/2016 zo dňa 17.05.2016.
- Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 4 Ans 9/2007 zo dňa 21.05.2008.
- Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 7 Afs 15/2007 zo dňa 04.02.2010.
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8SŽi/39/2014 zo dňa 19.08.2015.
- Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2SŽk/6/2020 zo dňa 30.11.2021.
- Uznesenie rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 6A/25/2002 zo dňa 23.03.2005.
- Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžf /31/2011 zo dňa 25.08.2011.
- Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžak/3/2017 zo dňa 29.03.2017.
- Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžk/42/2020 zo dňa 20.10.2021.
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 596/2012 zo dňa 22.11.2012.
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 502/2015 zo dňa 06.10.2015.
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 433/2020 zo dňa 24.09.2020.
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 438/2020 zo dňa 24.09.2020.
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 439/2020 zo dňa 24.09.2020.

Právne predpisy:

- ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.
- zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov.
- zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

Summary: Administrative Judiciary Survey of Judicial Decisions

In the article in question, the authors deal with the selected questions of the judicial review of decision within the administrative judiciary. The paper deals with the theory and practice of the administrative justice that creates a justification to look into the possible judicial review of the public administration bodies decisions, which are not formally marked as “decision” or “measure”. In the paper, the authors have come to the conclusion that a formal name is not indispensable for a judicial review of the public administration bodies decisions as regards the administrative judiciary agenda.

JUDr. Júlia Ondrová, PhD.
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a teórie práva
Komenského 20,
974 01 Banská Bystrica
Slovenská republika
e-mail: julia.ondrova@umb.sk

JUDr. Mgr. Juraj Štorcel, PhD.
advokát
Lazaretská 3/A,
811 08 Bratislava
Slovenská republika
e-mail: storcel.advokat@gmail.com



Obsah článku podlieha licencií Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (Júlia Ondrová - Juraj Štorcel).