

zborník

Bratislavské právnické fórum 2023  
GARANCIE UPLATŇOVANIA  
PRINCÍPOV PRÁVNEHO ŠTÁTU  
VO VEREJNEJ SPRÁVE

Bratislava legal forum 2023  
GUARANTEES OF THE APPLICATION  
OF PRINCIPLES OF THE RULE OF LAW  
IN PUBLIC ADMINISTRATION

Jakušová, Bleho, Ťažká (zost.)



PRÁVNICKÁ FAKULTA  
Univerzita Komenského  
v Bratislave

zborník

## **Bratislavské právnické fórum 2023**

# **Garancia uplatňovania princípov právneho štátu vo verejnej správe**

zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej pod záštitou Alumni klubu Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty  
konanej 11. – 12. septembra 2023 v Bratislave

## **Bratislava legal forum 2023**

# **Guarantees of the application of principle of the rule of law in public administration**

collection of papers from the international scientific conference organised under  
the auspices of the Alumni club of Comenius University, Faculty of Law in  
Bratislava  
on 11. – 12. september 2023



**PRÁVNICKÁ FAKULTA**  
Univerzita Komenského  
v Bratislave

2023

Bratislavské právnické fórum 2023 : garancie uplatňovania právneho štátu vo verejnej správe / Viera Jakušová, Šimon Bleho, Veronika Ťažká (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2023. 237 s. ISBN 98-80-7160-701-4.

© Autori

Zostavovatelia: Viera Jakušová, Šimon Bleho, Veronika Ťažká  
Návrh obálky: Jozef Andraško

**Všetky príspevky prešli dvojitým anonymným recenzným konaním.**

1. vydanie

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave  
2023

ISBN (e-verzia) 978-80-7160-701-4



Publikácia je šírená pod licenciou Creative Commons 4.0, Attribution-NonCommercial-NoDerivatives. Dielo je možné opakovaním používať za predpokladu uvedenie mena autorov a len na nekomerčné účely, pričom nie je možné z diela ani jeho jednotlivých častí vyhotoviť odvodené dielo formou spracovania alebo iných zmien.

## Obsah

<b>Princíp rešpektovania ľudských práv a základných slobôd v činnosti stavovských a profesijných organizácií.....</b>	<b>6</b>
	Soňa Košičiarová
<b>ADR as a function of energy regulators in the selected EU member states and Ukraine.....</b>	<b>16</b>
	Yuliia Vashchenko
<b>Plnohodnotné správne súdnictvo ako garant zákonnosti verejnej správy .....</b>	<b>26</b>
	Juraj Vačok
<b>Srávna žaloba a ochrana verejných subjektívnych práv .....</b>	<b>34</b>
	Róbert Jakubáč
<b>Powers of constitutional courts in Central Europe, with special regard to the adjudication concerning the functioning of the state and election disputes .....</b>	<b>43</b>
	Zoltán J. Tóth
<b>Proportionality in Romanian administrative law: a State and tendencies .....</b>	<b>54</b>
	Violeta Stratan
<b>The reform of public service in Lithuania .....</b>	<b>63</b>
	Ieva Deviatnikovaitė
<b>Povinnosť správneho orgánu viesť konanie v jazyku, ktorému účastník konania rozumie v praxi .....</b>	<b>71</b>
	Mária Srebalová
<b>Záruky principiálnosti a modernizace verejné správy .....</b>	<b>83</b>
	Jozef Staša
<b>Nástroje kontroly akademické samosprávy při uskutečňování vzdělávací činnosti .....</b>	<b>93</b>
	Jana Jurníková

<b>Preskúmanie zákonnosti aktov katastra nehnuteľností .....</b>	<b>107</b>
	Lucia Filagová
<b>Garancia princípu subsidiarity trestnej represie a uplatnenie liberácie v rámci administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov .....</b>	<b>119</b>
	Zuzana Hamuláková
<b>Aktuálne trendy odvolania v správnom konaní .....</b>	<b>138</b>
	Matej Horvat
<b>Koncepční otázky rozkladu jako řádného opravného prostředku .....</b>	<b>148</b>
	Štěpán Burda
<b>Přezkum závazných stanovisek .....</b>	<b>160</b>
	Alena Kliková
<b>Využitelnost institutu konečného uživatele výhod pre účely zaistovania majetku .....</b>	<b>169</b>
	Šimon Bleho
<b>Zřízení ochránce práv dětí v ČR.....</b>	<b>178</b>
	Anna Chamráthová Richterová
<b>Úloha protikorupčného koordinátora pri uplatňovaní princípov právneho štátu vo verejnej správe .....</b>	<b>190</b>
	Kristína Slámková
<b>Vplyv precedenčnej zásady na výšku ukladanej pokuty na úseku daňovej kontroly potravín.....</b>	<b>201</b>
	Tomáš Garžík
<b>Úloha okresných úradov pri ochrane štátnych symbolov .....</b>	<b>219</b>
	Alžbeta Zemanová

**Správne trestanie v územnom plánovaní ako garancia princípov právneho štátu?**  
..... 230

Ján Škrobák

# PRINCÍP REŠPEKTOVANIA ĽUDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÝCH SLOBÔD V ČINNOSTI STAVOVSKÝCH A PROFESIJNÝCH ORGANIZÁCIÍ<sup>1</sup>

## THE PRINCIPLE OF RESPECT FOR HUMAN RIGHTS AND BASIC FREEDOMS IN THE ACTIVITIES OF PROFESSIONAL ORGANIZATIONS

Soňa Košičiarová<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Autorka analyzuje právne garancie ochrany práv a slobôd vyhlásených Dohovorom a Chartou, ktoré môžu byť porušené nezákonným rozhodnutím a postupom stavovskej/profesijnej organizácie vo veciach správy regulovaných povolání.

**Kľúčové slová:** stavovská/profesijná organizácia, Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a slobôd, Charta základných práv Európskej únie

**Abstract:** The author analyzes the legal guarantees of protection of rights and freedoms declared by the Convention and the Charter, which may be violated by the illegal decision and procedure of professional organization in matters of administration of regulated professions.

**Key words:** professional organization, European Convention for the Protection of Human Rights and Freedoms, Charter of Fundamental Rights of the European Union

### Úvod

Stavovské a profesijné organizácie ako právnické osoby zriadené zákonom, ktoré vymedzujú ich úlohy pri výkone správy regulovaných povolání sú subjektmi záujmovej samosprávy. Ich činnosť *nie je výkonom štátnej správy*.<sup>3</sup> Zákony, ktorými sa zriadili a ktoré upravujú ich úlohy, ich nazývajú *komorami*.

Právne postavenie *stavovských organizácií* majú len tie právnické osoby, ktoré zákon takto výslovne nazýva. Ich úlohou je uskutočňovať správu regulovaných povolání,

---

<sup>1</sup> Tento referát vznikol ako výstup projektu VEGA 1/0089/21 "Záujmová korporácia ako subjekt a objekt výkonu verejnej správy".

<sup>2</sup> Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta.

<sup>3</sup> GAJDOŠOVÁ, Martina – KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Záujmová samospráva. Praha : Leges, 2023, s. 149.

ktoré sú slobodnými povolaniami. *Profesijné organizácie* patria do skupiny právnických osôb, ktorých činnosť sa týka správy iných regulovaných povolání.

Disponujú administratívnymi, normotvornými i disciplinárnymi právomocami, pri realizácii ktorých sú „v hre“ *verejné subjektívne práva* fyzických a právnických osôb, teda sa podieľajú na výkone verejnej moci.<sup>4</sup>

Za výkon úloh tzv. *vrchnostenskej verejnej správy* treba považovať vlastnú rozhodovaciu právomoc komory (zahŕňa napr. udeľovanie licencií, registráciu, dohľad nad zákonnosťou a etikou výkonu slobodného povolania členov komory, ukladanie disciplinárnych opatrení, rozhodovanie o osobitnej odbornej spôsobilosti). Ako subjekty verejnej moci musia dodržiavať princípy, ktoré sa v zmysle čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky uplatňujú v demokratickom a právnom štáte a tiež vyplývajú z iných prameňov práva – napr. z medzinárodných zmlúv vypočítaných v čl. 7 ods. 5 a čl. 154c ods. 1 ústavy.

Medzi *všeobecné princípy činnosti verejnej správy* sa zaraďuje aj *princíp rešpektovania základných práv a slobôd*. Vyjadruje povinnosť, aby stavovské/profesijné organizácie (pokiaľ vystupujú ako orgány verejnej moci) dodržiavali základné obsahové hodnoty demokracie, ktoré sú z legislatívneho hľadiska vyjadrené v podobe práv a slobôd fyzických a právnických osôb. Nejde pritom len o základné práva a slobody chránené ústavou, ale aj o práva a slobody vyplývajúce z medzinárodných prameňov práva, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré majú prednosť pred vnútroštátnou právnou úpravou.<sup>5</sup>

Keďže Slovenská republika je členom Rady Európy aj členom Európskej únie, za najvýznamnejšie medzinárodné pramene upravujúce práva a slobody, ktoré môžu byť porušené nezákonným rozhodovaním a postupom stavovských/profesijných organizácií patrí:

- Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len ako "Dohovor"),
- Charta základných práv Európskej únie (ďalej len ako "Charta").

Ktoré práva a slobody môžu byť protiprávnym rozhodnutím a postupom stavovskej/profesijnej organizácie porušené a aký je právny mechanizmus ich ochrany?

### **Ochrana proti zásahu stavovskej/profesijnej organizácie podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd**

Protiprávnym rozhodnutím a postupom stavovskej/profesijnej organizácie v rámci výkonu *vrchnostenskej verejnej správy* môže dôjsť k porušeniu:

---

<sup>4</sup> Bližšie k tomu pozri odôvodnenie nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. marca 2016 (PL. ÚS 19/2014-83).

<sup>5</sup> KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň : Aleš Čeněk, 2022, s. 97 a nasl.



a) *práva na ochranu súkromného života* podľa čl. 8 Dohovoru, keďže právo jednotlivca na rešpektovanej profesijnej činnosti je súčasťou jeho súkromného života bez ohľadu na to, či podmienky profesijnej činnosti sú vo vnútroštátnom právnom poriadku zmluvného štátu Dohovoru regulované administratívnym právom,

b) *práva na spravodlivé súdne konanie* podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru:

- keďže spory týkajúce sa prístupu k slobodnému povolaniu možno prirovnať k pracovným sporom a každý má právo na to, aby sa o jeho občianskych právach alebo záväzkoch rozhodlo spravodlivo, verejne a v primeranej lehote,  
- pokiaľ by išlo o trestnú vec<sup>6</sup>.

Ad a) Európsky súd pre ľudské práva zdôrazňuje, že čl. 8 ods. 1 Dohovoru, ktorý zaručuje ochranu práva na súkromný život, dopadá aj na prípady, keď protiprávny zásah štátu poruší *právo jednotlivca na prístup k povolaniu*.<sup>7</sup>

Spoločným a najčastejším predmetom všetkých prípadov, v ktorej išlo o posúdenie zásahu orgánov stavovských/profesijných komôr boli *hmotnoprávne podmienky*, ktoré museli podľa vnútroštátnej úpravy spĺňať žiadatelia o zápis do registra povolání vedenými týmito komorami. Vo všetkých prípadoch Európsky súd pre ľudské práva vychádzal z účelu čl. 8 Dohovoru, ktorým je *chrániť jednotlivca pred svojvoľným zasahovaním zo strany vnútroštátnych orgánov*.

V súlade s odsekom 2 čl. 8 musí byť zásah do výkonu práva:

- ustanovený zákonom,
- odôvodnený legitímnym cieľom alebo cieľmi uvedenými v tomto odseku a
- nevyhnutný v demokratickej spoločnosti.

*Zásah ustanovený zákonom*. Európsky súd pre ľudské práva v konkrétnych prípadoch posudzuje a vyhodnocuje *kvalitu vnútroštátnej úpravy*, na ktorej základe rozhoduje stavovská/profesijná komora.

Kvalitu platnej úpravy posudzuje na základe právnych atribútov, ktoré sa v právnom a demokratickom štáte vo všeobecnosti vyžadujú. Nepochybne medzi ne patrí predvídateľnosť, explicitnosť úpravy, ale aj účel a "rozumnosť" obmedzení z nej vyplývajúcich.

Stalo sa tak aj vo veci *Mateescu proti Rumunsku zo 14. januára 2014 (sťažnosť č. 1944/10)*. Európsky súd pre ľudské práva skonštatoval, že zásah do práva sťažovateľa na rešpektovanie súkromného života bol síce vykonaný na základe zákona, ale ustanovenia zákona upravovali len toľko, že "s výkonom advokátskej praxe sú nezlučiteľné povolania ohrozujúce dôstojnosť a nezávislosť právnickej profesie alebo dobré mravy". Výslovne neupravoval, že výkon lekárskeho povolania je nezlučiteľný

---

<sup>6</sup> K problematike autonómneho výkladu pojmu trestný čin podľa čl. 6 Dohovoru v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva pozri bližšie KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy správneho trestania. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 139 a nasl.

<sup>7</sup> GAJDOŠOVÁ, Martina – KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Zájumová samospráva. Praha : Leges, 2023, s. 182.

s výkonom právnického povolania. Súd vyhlásil, že na túto situáciu dopadá všeobecná právna zásada "čo nie je zakázané, je dovolené". Vyslovil, že právo sťažovateľa podľa čl. 8 Dohovoru bolo porušené, lebo zákon *nesplňal podmienku predvídateľnosti*, o čom svedčila aj protichodnosť rozhodnutí vnútroštátnych súdov v danej veci. *Zásah odôvodnený legitímnym cieľom*. K porušeniu tejto požiadavky došlo podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Thlimmenos proti Grécku* zo 6. apríla 2000 (sťažnosť č. 34369/97), ktorá sa síce týkala čl. 9 a 14 Dohovoru, ale má nepriamy význam aj pre interpretáciu čl. 8 Dohovoru v situácii, keď orgán komory nevyhovel žiadateľovi, ktorý si odpýkal trest za trestný čin odmietnutia nosenia vojenskej uniformy z náboženských alebo filozofických dôvodov a nezapísal ho do zoznamu autorizovaných účtovníkov z dôvodu "nedostatku jeho bezúhonnosti".

Európsky súd pre ľudské práva v odôvodnení rozsudku uviedol, že štáty majú v zásade legitímny záujem vylúčiť niektorých páchatelov z povolania autorizovaného účtovníka, domnieval sa však, že "na rozdiel od iných odsúdení za závažné trestné činy odsúdenie za odmietnutie nosenia vojenskej uniformy z náboženských alebo filozofických dôvodov nemôže znamenať žiadnu nečestnosť alebo morálnu urážku, ktorá by mohla podkopať schopnosť páchatel'a vykonávať toto povolanie". Vylúčenie žalobcu z dôvodu, že ide o nespôsobilú osobu, preto podľa názoru Súdu nebolo opodstatnené a nesledovalo legitímny cieľ.

Výnimkou, keď Európsky súd pre ľudské práva neposudzoval hmotnoprávne podmienky pre zápis do registra povolaní, ale rozhodujúcim bol chybný *procesnoprávny postup* orgánu, je prípad *Bigaeva proti Grécku* z 28. mája 2009 (sťažnosť č. 26713/05).

V ňom dostala ruská občianka povolenie začať 18-mesačnú odbornú prípravu s cieľom prijatia do Gréckej advokátskej komory. Po dokončení tejto prípravy jej advokátska komora odmietla prístup na skúšky z dôvodu, že nebola gréckou štátnou príslušníčkou. Už od začiatku išlo o nezákonný postup komory, ktorá povolila žiadateľke začať s odbornou prípravou, hoci podľa platnej právnej úpravy nespĺňala hmotnoprávny predpoklad štátneho občianstva (Európsky súd pre ľudské práva sa nezaoberal otázkou, či možno hmotnoprávnu požiadavku štátneho občianstva považovať za neprípustné obmedzenie). Keďže muselo byť od začiatku zrejmé, že sa sťažovateľka po ukončení stáže nebude môcť zúčastniť na advokátskych skúškach, vyhlásil, že taký postup orgánov komory "vykazuje nedostatok konzistencie a rešpektu voči žiadateľke osobne aj profesionálne", čím sa nezákonne zasiahlo do jej súkromného života podľa čl. 8 Dohovoru.

Ad b) Veci, ktoré rozhodujú stavovské/profesijné organizácie považuje Európsky súd pre ľudské práva v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru za *občianske práva alebo záväzky*.

V odôvodnení rozsudku vo veci *H. proti Belgicku* z 30. novembra 1987 (sťažnosť č. [8950/80](#)) označil Európsky súd pre ľudské práva právo advokáta, ktorý sa uchádzal o opätovný zápis do zoznamu advokátov po tom, čo bol zo zoznamu vyčiarknutý na

základe diciplinárneho opatrenia uloženého advokátskou komorou za jeho "občianske právo", napriek tomu, že prístup k povolaniu bol *upravený predpismi verejného práva*. Aj keď tieto upravovali *procesné záruky*, považoval ich za *neprimerane obmedzené* v situácii, keď právna úprava umožňovala vyčiarknutému advokátovi požiadať o opätovný zápis až po desiatich rokoch odo dňa právoplatnosti rozhodnutia o vyčiarknutí a súčasne zápis podmieňovala existenciou "výnimočných okolností", ktoré obsahovo nevymedzovala. V situácii keď rozhodnutie komory o zamietnutí žiadosti nebolo ani riadne odôvodnené, rozhodol, že čl. 6 ods. 1 Dohovoru bol porušený.

Do kompetencie stavovských/profesijných organizácií patrí aj prejednávanie disciplinárnych previnení ich členov a ukladanie disciplinárnych opatrení, ktoré majú právnu povahu sankcií.

Európsky súd pre ľudské práva individuálne v každom prípade zisťuje, či podľa vnútroštátnej právnej úpravy možno na účely tejto medzinárodnej zmluvy považovať disciplinárny delikt za trestný čin.

Zverenie právomoci prejednávať disciplinárne previnenia disciplinárnym orgánom stavovských/profesijných organizácií zákonom nie je v rozpore s čl. 6 Dohovoru, ak vnútroštátna právna úprava súčasne garantuje, že dotknutá osoba má možnosť napadnúť každé ich rozhodnutie pred *súdom*, t. j. pred *orgánom, ktorý ponúka záruky podľa čl. 6 Dohovoru*. Taký status môže mať na účely čl. 6 Dohovoru nielen súdny orgán, ale aj disciplinárny orgán.<sup>8</sup>

Procesnoprávna úprava konania pred orgánom stavovskej/profesijnej komory (upravená v zákone, resp. vo vnútornom predpise stavovskej/profesijnej organizácie) by mala disciplinárne obvinenej osobe zaručovať právo na spravodlivý proces. Pokiaľ by taká úprava aj chýbala, právnou poistkou má byť vždy vnútroštátna úprava členského štátu Rady Európy garantujúca, že v disciplinárnych veciach bude mať osoba zaručený prístup k nezávislému a nestrannému súdu, aby sa na ňom mohla domôcť ochrany.

---

<sup>8</sup> Štrasburské orgány ochrany práva za "súd" uznali v konkrétnych prípadoch aj vojenský disciplinárny tribunál a väzenský disciplinárny tribunál, lebo ich hmotnoprávny status umožňoval považovať tieto orgány za orgán so zárukami nestrannosti a nezávislosti.– pozri rozsudok vo veci *Engels a ostatní proti Holandsku* z 23. novembra 1976 (sťažnosť č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72) a rozsudok vo veci *Campbell proti Spojenému kráľovstvu* z 25. marca 1992 (sťažnosť č. 13590/88). Za "súd" na účely čl. 6 ods. 1 Dohovoru uznali dokonca aj orgán záujmovej samosprávy – pozri rozsudok vo veci *H. proti Belgicku* z 30. novembra 1987 (sťažnosť č. 8950/80). Naopak, za "súd" sa nepovažoval orgán, ktorý prejednal priestupok disciplinárneho obvineného v disciplinárnom konaní (rektor Vojenskej akadémie v Liptovskom Mikuláši) a preskúmal jeho zákonnosť na základe podaného opravného prostriedku (Ministerstvo obrany SR) – pozri rozsudok vo veci *Čanády proti Slovensku* z 30. novembra 1987 (sťažnosť č. 53371/99).

## Ochrana proti zásahu stavovskej/profesijnej organizácie podľa Charty základných práv Európskej únie

Charta na rozdiel od Dohovoru neobsahuje špeciálny kontrolný mechanizmus dodržiavania ustanovených práv a nepredvída ani osobitný druh konania za porušenie týchto práv, ani osobitný inštitucionálny rámec na vynucovanie týchto práv.<sup>9</sup> To však neznamená, že dotknutá osoba, ktorá sa domnieva, že úkonom stavovskej/profesijnej komory bolo porušené jej právo garantované prameňmi primárneho práva Európskej únie (t. j. Chartou a Zmluvou o fungovaní Európskej únie) by sa nemohla účinne domáhať svojej ochrany.

Vecne príslušné poskytnúť túto ochranu sú *orgány členského štátu, ktoré sú povinné aplikovať únieové právo*. Na Slovensku sú to nielen súdy, ale aj orgány stavovských/profesijných komôr, keďže funkciou samosprávnych stavovských/profesijných organizácií je uskutočňovať výkon verejnej správy vo veciach regulovaných povolani v súlade s právne záväznými aktmi Európskej únie. V dôsledku toho sa na ne vzťahujú *povinnosti podľa čl. 51 ods. 1 Charty* (rešpektovať práva v nej ustanovené, dodržiavať zásady únieového práva a podporovať ich uplatňovanie).

Úkony stavovskej/profesijnej organizácie vrchnostenskej povahy sú na Slovensku preskúmateľné v správnom súdnictve. Súdnej ochrany proti ich rozhodnutiu ako orgánu záujmovej samosprávy sa môže domáhať aj nečlen – napríklad uchádzač o zápis do zoznamu členov komory, ktorého komora nezapísala na základe jeho podanej žiadosti.

Výkonom úloh vrchnostenskej verejnej správy stavovskou/profesijnou organizáciou sa v súlade s únieovým právom:

- nesmú porušovať základné práva, ktoré sú v Charte zaradené do Hlavy II medzi slobody, a to *právo na slobodnú voľbu povolania* (čl. 15), ktorej predmetom je právo občana Európskej únie "slobodne hľadať zamestnanie, pracovať, usadiť sa a poskytovať služby v ktoromkoľvek členskom štáte" a *sloboda podnikania* (čl. 16) ako aj do Hlavy VI (predovšetkým *právo na na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces* podľa čl. 47),
- brániť vstupu nových subjektov na vnútorný trh,
- porušovať zákaz diskriminácie v súvislosti s uplatňovaním základných slobôd vnútorného trhu.

Aplikuje sa súčasne čl. 52 ods. 2 Charty, podľa ktorého: "*Práva uznané v tejto charte, ktoré sú predmetom ustanovení zmlúv, sa vykonávajú za podmienok a v medziach vymedzených týmito zmluvami.*" Stavovská/profesijná organizácia musí preto

---

<sup>9</sup> KÁLESNÁ, K. in KÁLESNÁ, Katarína – HRUŠKOVIČ, Ivan – ĎURIŠ, Michal: Európske právo. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta 2012, s. 147-148.

prihliadať na ustanovenia *Zmluvy o fungovaní Európskej únie* týkajúce sa voľného pohybu (čl. 45-48), práva usadiť sa (čl. 49-55) a poskytovania služieb (čl. 56-62). Podmienky prístupu k povolaniam regulovaným úniovým právom musia byť vo vnútroštátnom predpise ustanovené objektívne a primerane požiadavkám na výkon regulovaného povolania, činnosti, odbornej spôsobilosti atď. Vnútorne predpisy stavovskej/profesijnej organizácie, ktoré sú prejavom jej samosprávnej funkcie, taktiež nesmú upraviť podmienky výkonu povolania svojich členov spôsobom, ktorý obmedzuje hospodársku súťaž, ani určovať pravidlá pre výkon povolania, ktoré nemôžu splniť všetci členovia komory.<sup>10</sup>

### **Všeobecné pravidlá upravujúce výklad a uplatňovanie Charty**

V praxi je dôležité, aby nielen súdy, ale aj orgány stavovských/profesijných organizácií ako subjekty verejnej správy, ktorých úkonmi môžu byť dotknuté základné práva vyhlásené Chartou, rešpektovali všeobecné pravidlá týkajúce sa interpretácie a uplatňovania Charty ustanovené v Hlave VII (čl. 51 až 54) v situácii, keď postupujú podľa vnútroštátnych predpisov, ktoré sú výsledkom transpozície právnych aktov sekundárneho práva Únie.

*Pôsobnosť Charty (čl. 51).* Charta sa svojou obmedzenou vnútroštátnou pôsobnosťou odlišuje od iných nástrojov ochrany základných práv, akými sú Dohovor alebo ústavné normy členských štátov, ktorých pôsobnosť obmedzená nie je. Podľa judikatúry Súdneho dvora Charta je vo vzťahu k členským štátom aplikovateľná, ak z úniového práva vyplýva členským štátom vo vzťahu k danej právnej situácii *špecifická povinnosť*.<sup>11</sup> Charta je vo vzťahu k členským štátom aplikovateľná len v situácii, keď (1) vnútroštátne orgány konajú ako "predĺžená ruka" úniových orgánov a z ich poverenia prijímajú a následne aplikujú právne akty na vykonanie úniového práva (rozsudok tretej komory Súdneho dvora z 13. júla 1989 vo veci C-5/88 *Hubert Wachauf proti Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*), a (2) prípady, keď sa členské štáty dovolávajú odchýlky či výnimky prípustnej podľa úniového práva (rozsudok Súdneho dvora z 18. júna 1991 vo veci C-260/89 *ERT/DEP*).<sup>12</sup>

Pojem "vykonávanie práva Únie" podľa čl. 51 Charty súčasne predpokladá *existenciu súvislosti* medzi aktom práva Únie a dotknutým vnútroštátnym opatrením. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora na určenie, či vnútroštátna právna úprava predstavuje vykonanie práva Únie v zmysle čl. 51 Charty, treba spomedzi iných

---

<sup>10</sup> Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty). Praha : Leges, 2019, s. 434-315.

<sup>11</sup> FOREJTOVÁ, M., MÁDR, P. in TOMÁŠEK, Michal – ŠMEJKAL, Václav a kol.: Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1637.

<sup>12</sup> FOREJTOVÁ, M., MÁDR, P. in TOMÁŠEK, Michal – ŠMEJKAL, Václav a kol.: Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1637.

kritérií preskúmať, či je jej cieľom vykonanie ustanovenia práva Únie, aká je povaha tejto právnej úpravy a či táto právna úprava nesleduje iné ciele než tie, ktoré zahŕňa právo Únie, hoci môže toto právo nepriamo ovplyvniť, ako aj to, či existuje osobitné ustanovenie práva Únie v tejto oblasti alebo také, ktoré by ho mohlo ovplyvniť.<sup>13</sup>

V súvislosti s vymedzením pôsobnosti Charty v jej čl. 51, je taktiež dôležité vedieť, *kedy nie je Charta aplikovateľná*. Charta:

- sa nevzťahuje na činnosť členských štátov, ktorá je výslovne vylúčená z oblasti pôsobnosti práva EÚ podľa primárneho či sekundárneho práva,
- nie je aplikovateľná na vnútroštátne právne predpisy prijaté na transpozíciu úniovej smernice v rozsahu, v ktorom tieto právne predpisy idú nad rámec minimálnych požiadaviek transponovanej smernice založené na metóde minimálnej harmonizácie; ich obsah nepatrí do pôsobnosti transponovanej smernice, takže nepredstavuje uplatňovanie únievého práva<sup>14</sup>.

*Rozsah a výklad práv a zásad (čl. 52)*. Charta upravuje pravidlá týkajúce sa postupu pri obmedzení výkonu práv a slobôd uznaných v Charte. Ide o základné právne požiadavky, ktoré sa musia pri normotvorbe dodržať bez ohľadu na to, či ide o všeobecne záväzné právne predpisy alebo vnútorné predpisy stavovskej/profesijnej organizácie. Charta vyžaduje, aby obmedzenie výkonu práv a slobôd:

- bolo ustanovené zákonom<sup>15</sup>,
- rešpektovalo ich podstatu,
- bolo vykonané pri súčasnom dodržaní zásady proporcionality,
- dodržalo legitímny dôvod ich obmedzenia (cieľ všeobecného záujmu uznaný Úniou, potreba ochrany práv a slobôd iných).

Článok 52 ods. 3 vyjadruje vzťah Charty k Dohovoru. Vychádza zo skutočnosti, že oba medzinárodné systémy sa uplatňujú komplementárne a nemôžu sa vzájomne vylúčiť. Vzhľadom na špeciálne ciele *únievého práva*, nemožno s odkazom na Dohovor vylúčiť aplikáciu tých ustanovení Charty, ktoré by priznávali širší rozsah ochrany práv/slobôd než Dohovor.

---

<sup>13</sup> Pozri odôvodnenie rozsudku piatej komory Súdneho dvora z 10. júla 2014 vo veci C-198/13 *Víctor Manuel Julian Hernández a ostatní proti Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante)*.

<sup>14</sup> Pozri odôvodnenie rozsudku veľkej komory Súdneho dvora z 19. novembra 2019 v spojených veciach C-609/17 *Terveys - ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry proti Hyvinvointialan liitto ry* a C-610/17 *Auto - ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry proti Satamaoperaattorit ry*.

<sup>15</sup> "Pojem "zákon" je nutné vykladať autonómne. Vhodná je preto širšia definícia, ktorá zahŕňa primárne a sekundárne právo EÚ, právne predpisy členských štátov - parlamentné i delegované - a dokonca i nepísané právo členských štátov, najmä zvykové právo v členských štátoch, ktoré sa k nemu hlásia." Forejtová, M. in TOMÁŠEK, Michal – ŠMEJKAL, Václav a kol.: Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1643.

Odsek 5 v čl. 52 Charty upravuje pravidlá pre vnútroštátne právo vykonávajúce *ustanovenia Charty obsahujúce zásady*. Možno sa ich úspešne dovolávať pred súdom len na účely výkladu a preskúmavania zákonnosti týchto aktov.

K dôležitým požiadavkám Charty ďalej patrí povinnosť:

- aby sa vnútroštátne právne predpisy a prax zohľadňovali v súlade s Chartou,
- súdov členských štátov náležite prihliadať na vysvetlivky vypracované s cieľom poskytnúť usmernenia pri výklade Charty.

*Úroveň ochrany (čl. 53)*. Charta zakazuje interpretovať jej ustanovenia spôsobom, ktorý by viedol k obmedzeniu alebo poškodeniu ľudských práv a základných slobôd (bez ohľadu na to, či tieto boli uznané medzinárodnými aktmi, ktorých zmluvných stranou je Európska únia alebo ústavami členských štátov).

Článok 53 Charty okrem iného "potvrzuje, že ak si akt práva Únie vyžaduje vnútroštátne vykonávacie opatrenia, vnútroštátne orgány môžu uplatniť vnútroštátne štandardy ochrany základných práv, pokiaľ toto uplatnenie *neohrozí úroveň ochrany vyplývajúcu z Charty*, ako ju vykladá Súdny dvor, ani *prednosť, jednotnosť a účinnosť práva Únie*". Podľa judikatúry Súdneho dvora teda "vyjadruje záväzné právne limity, ktoré vylučujú uprednostnenie vnútroštátnych štandardov a možnosť účinne sa dovolávať vnútroštátneho práva".<sup>16</sup>

*Zákaz zneužívania práv (čl. 54)*. Jeho obsahom je obmedzujúce pravidlo, ktoré vylučuje interpretáciu ustanovení Charty spôsobom ospravedlňujúcim činy:

- zamerané na poškodenie práv a slobôd uznaných v Charte,
- obmedzujúce tieto práva a slobody vo väčšom rozsahu než pripúšťa Charta.

Predmetný zákaz, ktorý je jednou zo zásad únieového práva dopadá aj na subjekty, ktoré sa "nemôžu zneužívajúcim spôsobom domáhať práv zaručených normami únieového práva s cieľom získať výhody, ktoré z nich vyplývajú, bez toho, aby bol dosiahnutý cieľ týchto noriem".<sup>17</sup>

## Záver

Cieľom referátu bolo objasniť právne možnosti ochrany subjektívnych práv a slobôd zaručených Dohovorom a právom Európskej únie, ktoré môžu byť porušené nezákonným rozhodnutím a postupom stavovských/profesijných organizácií vo veciach správy regulovaných povolání.

---

<sup>16</sup>Pozri bližšie odôvodnenie rozsudku veľkej komory Súdneho dvora z 26. februára 2013 vo veci C-399/11 *Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal*.

<sup>17</sup>FOREJTOVÁ, M., SCHEU, H. CH. in TOMÁŠEK, Michal – ŠMEJKAL, Václav a kol.: Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1652.

Úkony týchto subjektov záujmovej samosprávy sú preskúmateľné v správnom súdnictve a ak tak ustanovujú osobitné zákony upravujúce postavenie a úlohy komôr, resp. vnútorné predpisy komôr aj ich vlastnými orgánmi.

Aj správne súdy, aj orgány stavovských/profesijných organizácií preskúmajú zákonnosť na základe podaní, ktorými sú viazané. Napriek tomu, že Slovenská republika deklaruje súlad jej vnútroštátnych opatrení s medzinárodnými zmluvami a úniovým právom, nie je vylúčené, aby sa osoba, ktorá sa cíti ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch domáhala ochrany s odkazom na konkrétne ustanovenia medzinárodných prameňov práva, ktoré majú prednosť pred zákonmi. Takých prípadov bude v praxi zrejme malý počet. Súkromné osoby sa spoliehajú na súlad vnútroštátnej právnej úpravy s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky, prípadne chýbajú poznatky alebo skúsenosti ohľadne možností, ktoré poskytujú Dohovor ako aj únievé právo v rámci ochrany vnútorného trhu.

### **Zoznam použitej literatúry**

1. GAJDOŠOVÁ, Martina – KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Záujmová samospráva. Praha : Leges, 2023. 200 s. ISBN 978-80-7502-671-2.
2. KÁLESNÁ, Katarína – HRUŠKOVIČ, Ivan – ĎURIŠ, Michal: Európske právo. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta 2012. 246 s. ISBN 978-80-7160-32-9.
3. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty). Praha : Leges, 2019. 370 s. ISBN 978-80-7502-415-2.
4. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Princípy správneho trestania. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017. 357 s. ISBN 978-80-7380-696-5.
5. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň : Aleš Čeněk, 2022. 494 s. ISBN 978-80-7380-888-4.
6. TOMÁŠEK, Michal – ŠMEJKAL, Václav a kol.: Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2022. 1696 s. ISBN 978-80-7676-508-5.

### **Kontaktné údaje**

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.  
sona.kosiciarova@truni.sk  
Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta



# ADR AS A FUNCTION OF ENERGY REGULATORS IN THE SELECTED EU MEMBER STATES AND UKRAINE

## ARS AKO FUNKCIA ENERGETICKÝCH REGULÁTOROV VO VYBRANÝCH ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH EÚ A NA UKRAJINE

Yuliia Vashchenko<sup>1</sup>

**Abstract:** According to the EU legislative requirements, the EU Member States shall ensure effective ADR mechanisms for energy consumer protection. An energy ombudsman, a consumer body, and a national regulatory authority are defined among possible mechanisms. The EU Member States introduced different models of the ADR in the energy sector, including the establishment of the special department within the national regulatory authority. In Ukraine, the pre-court dispute resolution belongs to the functions of the national energy regulator. In this conference paper, the author is going to present results of a comparative research of the legal framework for ADR within the national regulatory authorities in the selected EU Member States and Ukraine, with consideration of the best practices and possible solutions for the improvement.

**Key words:** Alternative dispute resolution, energy regulation, regulatory authority, energy consumer rights protection

**Abstrakt:** Podľa legislatívnych požiadaviek EÚ členské štáty EÚ zabezpečia účinné mechanizmy ADR na ochranu spotrebiteľa energie. Medzi možné mechanizmy patrí energetický ombudsman, spotrebiteľský orgán a národný regulačný orgán. Členské štáty EÚ zaviedli rôzne modely ADR v sektore energetiky vrátane zriadenia osobitného orgánu v rámci národného regulačného orgánu. Na Ukrajine patrí predsúdne riešenie sporov k funkciám národného energetického regulátora. V tomto konferenčnom príspevku sa autor chystá prezentovať výsledky komparatívneho výskumu právneho rámca pre ARS v rámci národných regulačných orgánov vo vybraných členských štátoch EÚ a na Ukrajine s ohľadom na najlepšie postupy a možné riešenia na zlepšenie.

**Kľúčové slová:** Alternatívne riešenie sporov, energetická regulácia, regulačný orgán, ochrana práv spotrebiteľov energie

---

<sup>1</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

## Introduction

Our normal everyday life is impossible without access to reliable, sustainable and modern energy services. The right to access to modern energy services is considered as an essential precondition for realization of many fundamental human rights and freedoms, and even as a separate human right<sup>2</sup>. Encouragement of access to modern energy services is among 17 UN Sustainable Goals (Goal 7 – ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all)<sup>3</sup>.

Building an energy union to give EU households and businesses a secure, sustainable, competitive and affordable energy supply is a core goal of the Energy Union strategy (2015) which is a basis of the current European energy policy. Energy consumer rights protection is in the focus of the EU energy legislation. The implementation of the ADR (alternative dispute resolution) mechanisms, including those used by energy regulatory authorities, is defined among possible solutions for consumer rights protection in the EU legal acts. The EU Member States use different models of ADR in the energy sector: via energy ombudsman, consumer rights protection organizations, regulatory ADR.

The adaptation of the Ukrainian legislation to the EU legislation is one of the most important tasks on the way of Ukraine to the European integration. Therefore, these issues are of great scientific interest of Ukrainian scholars.<sup>4</sup>.

Ukraine as a full-fledged member of the Energy Community is obliged to implement certain EU legal requirements in the energy sector, including those related to the ADR mechanisms in order to protect energy consumer rights.

This conference paper is devoted to the analysis of the legal framework for ADR within the national regulatory authorities in the selected EU Member States and Ukraine, with consideration of the best practices and possible solutions for the improvement.

---

<sup>2</sup> BRADBROOK, Adrian. Access to energy services in a human rights framework. Available at: [https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/parliamentarian\\_forum/bradbrook\\_hr.pdf](https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/parliamentarian_forum/bradbrook_hr.pdf) (accessed on 10.10.2023); BRADBROOK, Adrian – GARDAM, Judith – CORMIER, Monique: Human dimension to the energy debate: Access to modern energy services. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 26(4), 526–552. Available at: <https://doi.org/10.1080/02646811.2008.11435198> (accessed on 10.10.2023).

<sup>3</sup> Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (accessed on 10.10.2023).

<sup>4</sup> LADYCHENKO, Viktor – GOLOVKO, Liudmyla. Implementation of European Environmental Policy in Ukraine: Problems and Prospects. In: *European Journal of Sustainable Development*. Volume 6, No 3, 333-339. Available at: <https://ecsdev.org/ojs/index.php/ejsd/article/view/524/521> (accessed on 10.10.2023).

## Alternative dispute resolution in the energy sector: EU legislative requirements

In the recent years, the ADR mechanisms in different fields of relations attract attention of scholars worldwide<sup>5</sup>. However, peculiarities of the ADR in the energy sector as a function of the energy regulator deserve special attention. These peculiarities refer as to the specificities of the energy sector (strategic importance for national security of each country/region), as to the specificities of the role of the national regulatory authority in the energy sector – as an intermediary, not as a party to a dispute (like in administrative disputes).

The EU legal framework for the ADR mechanisms in the energy sector consists of:

- energy legislation (primarily, Electricity<sup>6</sup> and Gas<sup>7</sup> Directives) and
- consumer ADR legislation (Directive 2013/11/EU of 21 May 2013 on ADR for consumer disputes<sup>8</sup>, Regulation (EU) 524/2013 on online dispute resolution for consumer disputes<sup>9</sup>)

The Electricity Directive in para. 36 of the Preamble emphasizes the importance of out-of-court dispute settlement mechanisms for all consumers and defines the possible models of such mechanisms, namely, an energy ombudsman, a consumer body or a regulatory authority. Thus, ADR is considered as a possible function of the energy regulatory authority. It is also stated that Member States should introduce

---

<sup>5</sup> E.g., VAČOKOVÁ, Lenka: Alternative dispute resolution (ADR) for consumer disputes in the Slovak republic. In: *SCB*, No.45(3/2020), volume 13. Available at: <https://scb.euba.sk/index.php/blog-6/129-lenka-vacokova> (accessed on 20.09.2023); KOVAČ, Polonca: Challenges of Alternative Dispute Resolution in Administrative Relations in a Slovenian and Wider Context. In: *Zbornik znanstvenih razprav*, Volume 76 (2016), pp. 69-98; LINVINS, Gatis. Mediācijas attīstības virzieni un perspektīvas / Directions and Perspectives of Mediation Development. Available at: [https://www.apgads.lv/fileadmin/user\\_upload/lu\\_portal/apgads/PDF/Juridiskas-konferences/LUJFZK-7-2019/iscflul-7\\_2019\\_Ties-zin-uzd-noz-nak\\_23.pdf](https://www.apgads.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/apgads/PDF/Juridiskas-konferences/LUJFZK-7-2019/iscflul-7_2019_Ties-zin-uzd-noz-nak_23.pdf) (accessed on 10.10.2023); TVARONAVIČIENĒ, Agne – KAMINSKIENĒ, Natalija – RONE, Dana – UUDEKŪLL, Rea: Mediation in the Baltic States: developments and challenges of implementation. In: *Access to Justice in Eastern Europe*, 2022 4 (16), 68-86. Available at: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.4-a000427>(accessed on 10.10.2023).

<sup>6</sup> Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU (recast). OJ L158, 14.06.2019, p.p. 125-199.

<sup>7</sup> Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC. OJ L 211, 14.08.2009, pp. 94-136.

<sup>8</sup> Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No2006/2004 and Directive 2009/22/EC. OJ L 165/63, 18.06.2013, p.p. 63-79.

<sup>9</sup> Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR). OJ L 165, 18.06.2013, p.p. 1-12.

complaint-handling procedures that should be speedy and effective. Art. 26 of the Electricity Directive stipulates the right of the final consumers to out-of-court dispute settlement. It is stated that such mechanisms should be simple, fair, transparent, independent, effective and efficient. ADR through the regulatory authority is defined as one of such possible out-of-court dispute settlement mechanisms. The Electricity Directive also defines the powers of the regulatory authorities to settle the disputes between economic entities of the electricity sector (Art. 59, para. 6 “c”).

Special provisions on out-of-court dispute settlement mechanisms can be found also in Gas Directive. Thus, according to para. 51 of the Preamble greater consumer protection is guaranteed by the availability of effective means of dispute settlement for all consumers. Member States should introduce speedy and effective complaint handling procedures. However, as to the models of ADR mechanisms for consumer rights protection, the Gas Directive defines only an energy ombudsman or a consumer body that should be used for efficient treatment of complaints and out-of-court dispute settlements (Art. 3 (9)). National regulatory authorities are defined as dispute settlement authorities between certain economic entities of the regulated industry, e.g., in relation to the disputes between the independent system operator and the transmission system owner (Art. 41, para. 3 “b” of the Gas Directive).

Therefore, Electricity and Gas Directives stress the importance of consumer rights protection via complaint settlement and out-of-court dispute settlements procedures. ADR procedures as methods for consumer rights protection are distinguished from ADR used by the energy regulatory authorities for the settlement of disputes between the energy companies as defined by both Directives. Whereas Electricity Directive clearly defines the energy regulator as a possible authority for consumer complaint handling and out-of-court dispute resolution for disputes between the consumers and energy companies, the Gas directive mentions only the energy ombudsman and the consumer body as independent institutions for the consumer protection. Both Directives distinguish out-of-court mechanisms and complaint handling procedures. Out-of-court mechanisms conducted by the independent subject, in particular, the energy regulator, can be considered as ADR mechanisms, whereas in-company complaint handling procedure cannot be regarded as ADR mechanisms<sup>10</sup>. Such effective “in-company” complaint procedures shall be provided by the energy services providers.

---

<sup>10</sup> ECRB. Alternative Dispute Resolution in the Energy Community Contracting Parties, Italy and Georgia Status Review (April 2016). Available at: <https://www.energy-community.org/> (accessed on 10.10.2023).

## Models of ADR in the energy sector in the selected EU Member States

The NEON's report on ADR in the energy sector in Europe 2015<sup>11</sup> provides the analysis on out-of-court mechanisms implemented in the EU Member States. Based on its outcomes, the following three models of out-of-court mechanisms in the EU Member States can be distinguished: independent ADR authority (separated from any regulatory or governmental authority), ADR provided by the national regulatory authority (energy regulator), and energy ADR scheme as part of a body with a larger ADR remit (e.g., within complaint boards).

Independent Energy ADR authority (separated from any regulatory or governmental authority)	ADR provided by the national regulatory authority (energy regulator)	Energy ADR scheme as part of a body with a larger ADR remit (e.g., within complaint boards)
e.g., Germany, Belgium, Bulgaria, France	e.g., Slovakia, Austria, Hungary, Italy, Poland, Romania	e.g., Denmark, Estonia, Finland, Greece, the Netherlands, Latvia, Sweden

Chart 1  
*Energy ADR models*

In particular, the first model is used in France, where the separate energy ADR authority – French Energy Ombudsman (Médiateur National de l'Énergie) – is independent from the French energy regulator – Commission de Régulation de l'Énergie (CRE). The legal status of the energy ombudsman is regulated by special legislation on independent authorities, energy and consumer protection legislation<sup>12</sup>. The second model – ADR through the energy regulatory authority – is implemented, in particular, in the Slovak Republic. The Slovak energy regulator – the

<sup>11</sup> ADR in the energy sector in Europe (march, 2015). Available at: [https://www.law.ox.ac.uk/sites/default/files/migrated/neon\\_consultation\\_report\\_2015.pdf](https://www.law.ox.ac.uk/sites/default/files/migrated/neon_consultation_report_2015.pdf) (accessed on 10.10.2023).

<sup>12</sup>The energy ombudsman. Presentation. Available at: <https://www.energie-mediateur.fr/en/the-energy-ombudsman/presentation/the-institution-statutes-and-organisation/> (accessed on 10.10.2023).

Regulatory Office for Network Industries (Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, URSO) – is included into the list of **ADR entities** kept by the Ministry of Economy of the Slovak Republic. The legal framework for the ADR function of the energy regulator in Slovakia consists of legal acts related to the legal status of the energy regulator, functioning of the energy sector, and consumer ADR. The purpose of alternative dispute resolution is to amicably settle a dispute between the parties to the dispute, which are the **seller** (e. g. electricity/gas/water/heat supplier) and the **consumer** (e. g. household consumer)<sup>13</sup>. The third model – energy ADR scheme as part of a body with a larger ADR remit – is used, in particular, in Denmark. The regulatory functions in the energy sector are performed by the Energitilsynet – Danish Energy Regulatory Authority (DERA)<sup>14</sup>, whereas ADR function belongs to the Energy Supplies Complaint Board (Ankenævnet på Energiområdet), which handles civil complaints from consumers against energy companies established in Denmark regarding the purchase and delivery of electricity, natural gas, district heating, and other associated commodities and services.<sup>15</sup>.

### **ADR as a function of the Energy Regulator in Ukraine**

In Ukraine, the model of ADR within the energy regulatory authority – National Energy and Utility Regulatory Commission (NEURC) – has been implemented. The legal framework for this function of the NEURC consists of legislation on consumer rights protection and energy legislation, e.g., Laws of Ukraine “On National Energy and Utility Regulatory Commission” No1540-VIII of 22.09.2016, “On Electricity Market” No2019-VIII of 13.04.2017, “On Natural Gas Market” No329-VIII of 09.04.2015. In 2023, the new Law of Ukraine “On Consumer Rights Protection” (No3153-IX of 10.06.2023) was approved. It was planned that this Law would regulate also the ADR mechanisms used for consumer rights protection and implement the requirements of the abovementioned Directive 2013/11/EU. However, this Law includes just very basic provisions related to the ADR (e.g., the opportunity to use ADR, establishment of special ADR authorities and maintenance of their register). As referred to in Art. 40 of this Law the protection of consumer rights can be conducted by the ADR authorities; the procedure of establishment, status, and funding conditions for them shall be defined by the separate law (such law has not been approved yet).

---

<sup>13</sup> Regulatory Office for Network Industries. Alternative dispute resolution (ADR). Available at: <https://www.urso.gov.sk/alternative-dispute-resolution-adr/> (accessed on 10.10.2023).

<sup>14</sup> About the Danish Energy Agency. Available at: <https://ens.dk/en/about-us/about-danish-energy-agency> (accessed on 10.10.2023).

<sup>15</sup> About the Energy Supplies Complaint Board. Available at: <https://www.energianke.dk/om-ankenaevnet/the-energy-supplies-complaint-board/> (accessed on 10.10.2023).

According to the Law of Ukraine “On National Energy and Utility Regulatory Commission” complaint handling procedure and out-of-court settlement procedure belong to the functions of the NEURC (Art. 17). The NEURC approves consumer complaint handling procedure and dispute settlement procedures (Art. 17, p. 3); encourages protection of consumer rights and legal interests, complaint handling procedure, dispute settlement procedure (Art. 17, p. 14); conducts out-of-court settlement of disputes arisen between the economic entities acting in the energy and utilities spheres (Art. 17, p. 22). The peculiarities of such procedure are stipulated in Art. 21 of this Law and in the rules approved by the energy regulator.

Thus, the energy regulator in Ukraine is empowered as with the consumer dispute ADR, as with the ADR regarding the disputes between the energy companies. However, professionals in Ukraine pay attention that the consumer rights protection, including complaint handling procedure and out-of-court dispute settlement procedure, does not belong to the main functions of the energy regulator, and promote the establishment in Ukraine of the institution of the energy ombudsman<sup>16</sup>. The Draft Law on Energy Ombudsman was registered in the VRU of Ukraine (registered No 7059 of 04.09.2017), however, such Law has not been approved yet.

## Conclusion

ADR instruments, such as an energy ombudsman, a consumer body and an energy regulator are defined among the important mechanisms of the protection of energy consumer rights under the EU law. There are different models of the ADR for the energy consumer rights protection used in the selected EU Member States: via establishment of the independent energy ADR institution (e.g., energy ombudsman), empowerment of the energy regulatory authority with the ADR function related to energy consumer rights protection, energy consumer ADR within the body with a larger ADR remit. In Ukraine, the energy regulator – National Energy and Utilities Regulatory Commission – is empowered with the function of consumer complaint handling and consumer ADR. All these models have their advantages and some debating features. In particular, the independent institutions like energy ombudsman or consumer bodies could be more attractive for energy consumers due to their independent and impartial nature.

As to the ADR as a function of the energy regulator, it is undoubtably, that the dispute settlement conducted by experts of the energy regulator could be considered

---

<sup>16</sup> LUTSKA, Veronika: Who will protect our rights in disputes with energy service providers? / ЛУЦЬКА, Вероніка: Хто буде захищати ваші права в суперечках з постачальниками енергопослуг? Available at: <https://hmarochos.kiev.ua/2020/10/01/hto-bude-zahyshhaty-vashi-prava-v-superechkah-z-postachalnykamy-energoposlug/> accessed on 10.10.2023).

as an advantage. However, the question is if the ADR function is compatible with the main function of the energy regulator – encouragement of the balance of interests of different groups of stakeholders in the energy sector (e.g., energy companies, final consumers)? ADR in disputes between energy companies shall be considered as a part of the regulatory regime and the energy consumers are empowered with this function according to the EU law and national legislation. The situation with the consumer ADR as a function of the energy regulator is different, because the consumer protection, including complaint handling and ADR procedure is considered as additional, not the main, function of the regulator. However, energy regulators can and should play an important role in this field, first of all, via imposing the obligations to implement the effective in-company consumer complaint handling procedure, and, secondly, via executing the function of external complaint handling procedure and out-of-court dispute settlement procedure.

In our opinion, a combined model of the energy ADR can be considered as the best solution. Such model shall include the establishment of the independent ADR institution (like the energy ombudsman or consumer body) and the empowerment of the energy regulator with the consumer ADR function. Therefore, in Ukraine the establishment of the institution of the energy ombudsman is considered as a necessary step in shaping the adequate mechanism of energy consumer protection. The encouragement of efficient exchange of information and best practices within the independent ADR institution and the energy regulator is an essential precondition for effective ADR mechanism. In any case, the parties to a dispute shall be guaranteed with the right to bring an action before the court if they disagree with the results of the out-of-court procedure.

## Bibliography

1. About the Danish Energy Agency. Available at: <https://ens.dk/en/about-us/about-danish-energy-agency> (accessed on 10.10.2023).
2. About the Energy Supplies Complaint Board. Available at: <https://www.energianke.dk/om-ankenaevnet/the-energy-supplies-complaint-board/> (accessed on 10.10.2023).
3. ADR in the energy sector in Europe (march, 2015). Available at: [https://www.law.ox.ac.uk/sites/default/files/migrated/neon\\_consultation\\_report\\_2015.pdf](https://www.law.ox.ac.uk/sites/default/files/migrated/neon_consultation_report_2015.pdf) (accessed on 10.10.2023).
4. BRADBROOK, Adrian – GARDAM, Judith, – CORMIER, Monique: Human dimension to the energy debate: Access to modern energy services. In: *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 26(4), 2015, 526–552.
5. BRADBROOK, Adrian: Access to energy services in a human rights framework. Available at:



[https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/parliamentarian\\_forum/bradbroom\\_hr.pdf](https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/parliamentarian_forum/bradbroom_hr.pdf) (accessed on 10.10.2023).

6. Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU (recast). OJ L158, 14.06.2019, p.p. 125-199.
7. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC. OJ L 211, 14.08.2009, pp. 94-136.
8. Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No2006/2004 and Directive 2009/22/EC. OJ L 165/63, 18.06.2013, p.p. 63-79.
9. ECRB. Alternative Dispute Resolution in the Energy Community Contracting Parties, Italy and Georgia Status Review (April 2016). Available at: <https://www.energy-community.org/> (accessed on 10.10.2023).
10. KOVAČ, Polonca: Challenges of Alternative Dispute Resolution in Administrative Relations in a Slovenian and Wider Context. In: *Zbornik znanstvenih razprav*, Volume, 76 (2016), pp. 69-98.
11. LADYCHENKO, Viktor – GOLOVKO, Liudmyla: Implementation of European Environmental Policy in Ukraine: Problems and Prospects. In: *European Journal of Sustainable Development*, Volume 6, No 3, 2017, 333-339. Available at: <https://ecsdev.org/ojs/index.php/ejsd/article/view/524/521> (accessed on 10.10.2023).
12. Law of Ukraine "On Consumer Rights Protection" of 10.06.2023 No3153-IX (Голос України, 07.07.2023, No 15).
13. Law of Ukraine "On National Energy and Utilities Regulatory Commission" of 22 September 2016 No 1540-VIII (Відомості Верховної Ради, 2016, No 51, ст. 833).
14. LITVINS, Gatis: Mediācijas attīstības virzieni un perspektīvas / Directions and Perspectives of Mediation Development. Available at: [https://www.apgads.lv/fileadmin/user\\_upload/lu\\_portal/apgads/PDF/Juridisk as-konferences/LUJFZK-7-2019/iscflul-7\\_2019\\_Ties-zin-uzd-noz-nak\\_23.pdf](https://www.apgads.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/apgads/PDF/Juridisk_as-konferences/LUJFZK-7-2019/iscflul-7_2019_Ties-zin-uzd-noz-nak_23.pdf) (accessed on 10.10.2023).
15. LUTSKA, Veronika. Who will protect our rights in disputes with energy service providers? / ЛУЦЬКА, Вероніка. Хто буде захищати ваші права в суперечках з постачальниками енергопослуг? Available at: <https://hmarochos.kiev.ua/2020/10/01/hto-bude-zahyshhaty-vashi-prava-v-superechkah-z-postachalnykam-y-energoposlug/> (accessed on 10.10.2023).
16. Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending

Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR). OJ L 165, 18.06.2013, p.p. 1-12.

17. Regulatory Office for Network Industries. Alternative dispute resolution (ADR). Available at: <https://www.urso.gov.sk/alternative-dispute-resolution-adr/> (accessed on 10.10.2023).
18. The energy ombudsman. Presentation. Available at: <https://www.energie-mediateur.fr/en/the-energy-ombudsman/presentation/the-institution-statutes-and-organisation/> (accessed on 10.10.2023).
19. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (accessed on 10.10.2023).
20. TVARONAVIČIENĚ, Agne – KAMINSKIENĚ, Natalija – RONE, Dana – UUDEKŮLL, Rea: Mediation in the Baltic States: developments and challenges of implementation. In: *Access to Justice in Eastern Europe*, 2022 4 (16), 68-86. Available at: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.4-a000427> (accessed on 10.10.2023).
21. VAČOKOVÁ, Lenka: Alternative dispute resolution (ADR) for consumer disputes in the Slovak republic. In: *SCB*, No.45(3/2020), volume 13. Available at: <https://scb.euba.sk/index.php/blog-6/129-lenka-vacokova> (accessed on 20.09.2023).

### Contact data

prof. Mgr. Yuliia Vashchenko, PhD.  
yuliia.vashchenko@flaw.uniba.sk  
Comenius University of Bratislava

# PLNOHODNOTNÉ SPRÁVNE SÚDNICTVO AKO GARANT ZÁKONNOSTI VEREJNEJ SPRÁVY<sup>1</sup>

## AN ADMINISTRATIVE JUDICIARY AS A GUARANTOR OF THE LEGALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Juraj Vačok<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Príspevok poukazuje na skutočnosť, že s účinnosťou od 1. júna 2023 začalo fungovať samostatné správne súdnictvo odčlenené od všeobecných súdov. Zdôrazňuje význam tohto kroku a rozoberá výzvy, ktoré správne súdnictvo ešte čakajú.

**Kľúčové slová:** správne súdnictvo, správne súdy, garant zákonnosti, nezávislosť

**Summary:** The paper points out the fact that with effect from 1 June 2023, an administrative judiciary separated from the general courts began to function. It emphasizes the importance of this step and discusses the challenges that still await the administrative judiciary.

**Key words:** administrative judiciary, administrative courts, guarantor of legality, independence

### Úvod

Tohtoročný deň detí sa niesol v znamení významnej udalosti nielen pre súdnictvo, ale aj verejnú správu. V tento deň totiž začali fungovať tri správne súdy. Dotvoril sa tak organizačný základ pre samostatné správne súdnictvo. Význam uvedenej skutočnosti ešte nie je a určitú dobu podľa môjho názoru ani nebude citeľný. Možno mu aj preto v akademickej sfére nebolo venovaného toľko priestoru. Osobne som však presvedčený, že to bol krok správnym smerom, čo sa pokúsím deklarováť aj v tomto príspevku.

V rámci môjho vystúpenia tak v krátkosti načrtnem nosné novodobé míľniky vzniku správneho súdnictva a poukážem na výzvy, ktoré našu spoločnosť do budúcnosti

---

<sup>1</sup> Článok je vypracovaný v rámci projektu Nová právna úprava správneho trestania podporeného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja pod č. APVV-20-0436.

<sup>2</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

v rámci jeho ďalšieho budovania čakajú. Za základné metódy použité pri spracovaní tohto príspevku možno označiť analytickú metódu, historickú metódu, vlastné pozorovanie a syntézu.

## **Postupné kroky vzniku novodobého správneho súdnictva**

Pri pohľade na novodobé dejiny správneho súdnictva za prvý nosný míľnik považujeme prijatie zákona č. 519/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok a notársky poriadok účinného od 1. januára 1992. Týmto zákonom bola v zákone č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v účinnom znení (ďalej len „Občiansky súdny poriadok“) kreovaná samostatná piata časť s názvom Správne súdnictvo. Občiansky súdny poriadok síce už aj predtým upravoval v štvrtej hlave súdny prieskum rozhodnutí iných orgánov, avšak pojem správne súdnictvo bol prvýkrát v tomto predpise použitý až po prijatí predmetnej novely. ňou sa neustanovil len pojem, ale aj základné piliere správneho súdnictva. Osobitne bol v tomto smere významný § 244 Občianskeho súdneho poriadku. Ten vymedzil, že správne súdnictvo bude postavené na preskúmaní zákonnosti aktov verejnej správy, pričom prieskum bude založený výlučne na dispozičnom princípe.

Samostatná piata časť Občianskeho súdneho poriadku umožnila rozvoj správneho súdnictva. Následnými novelami prišlo k rozšíreniu súdneho prieskumu o nové typy žalôb spojené napríklad s nečinnosťou, nezákonnými zásahmi verejnej správy a vykonateľnosťou cudzích správnych rozhodnutí.<sup>3</sup>

Za druhý medzník považujeme prijatie samostatného právneho predpisu pre správne súdnictvo, ktorým je zákon č. 162/2015. Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „Správny súdny poriadok“) s účinnosťou od 1. júla 2023. Tento právny predpis bol prijatý v rámci rekonštrukcie civilného procesného práva a bol jeden z nástupníckych zákonov Občianskeho súdneho poriadku. V novodobej histórii sa tak prvýkrát stalo, že správne súdnictvo dostalo svoj osobitný predpis. To prispelo nielen vizuálne k posilneniu správneho súdnictva s poukázaním na to, že správne súdnictvo je samostatnou oblasťou súdneho prieskumu s vlastnými špecifikami, ale aj legislatívnej možnosti následne reagovať osobitne na potreby správneho súdnictva bez nutnosti meniť spoločné ustanovenia dotýkajúce sa aj civilného sporového a civilného mimosporového konania.

Napriek samostatnému právnenému predpisu sa však správnenému súdnictvu nepodarilo odtrhnúť od civilného procesu. Správny súdny poriadok odkazuje na aplikáciu

---

<sup>3</sup> Tieto typy žalôb boli do Občianskeho súdneho poriadku zakotvené zákonom č. 424/2002 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok. Následnými novelami bol rozsah prieskumných právomocí ešte rozšírený. Príkladom je zákon č. 353/2003 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok a o doplnení zákona č. 328/1991 Zb. o konkurze a vyrovnaní v znení neskorších predpisov.

princípov uvedených v zákone č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v účinnom znení a subsidiárne použitie prvej i druhej časti tohto zákona. Správny súdny poriadok tak do súčasnosti má veľmi blízko k civilnému procesu a legislatívne stále existuje medzi nim a Civilným sporovým poriadkom určitá „pupočná šnúra“.

Rozoberané zmeny vytvorili správne súdnictvo ako určitú funkčnú súčasť všeobecného súdnictva. Správne súdnictvo sa tak stalo samostatným druhom agendy v rámci činnosti všeobecných súdov. Táto skutočnosť podliehala aj určitej kritike. Je treba povedať, že aj pred prijatím Správneho súdneho poriadku zaznievali silné hlasy, ktoré poukazovali na potrebu organizačného vybudovanie správneho súdnictva.<sup>4</sup>

Organizačné budovanie samostatného správneho súdnictva začalo z nášho pohľadu veľmi zvláštne. Tvorilo sa od vrchu vytvorením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“) zakotveného do Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v účinnom znení (ďalej len „Ústava“) ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava. Predmetná ústavná zmena nadobudla účinnosť 1. januára 2021, pričom Najvyšší správny súd začal svoju činnosť 1. augusta 2021.<sup>5</sup>

Už v čase diskusií o vzniku najvyššieho správneho súdu sa poukazovalo, že zriadenie tohto súdu bude mať svoje opodstatnenie za predpokladu vytvorenia samostatných správnych súdov. Za nosné benefity samostatnej sústavy správnych súdov sme považovali vytvorenie podmienok na lepšiu špecializáciu a vlastnej odbornej komunity. Mali sme za to, že krajské sudy budú primárne riešiť potreby tých kolégií, v ktorých je najväčší počet vecí na úkor malých kolégií, vrátane správneho. Tiež sme nepovažovali za vhodné, aby krajské sudy mali dva nadriadené sudy v závislosti od agendy. Bola obava, že vplyv najvyššieho správneho súdu na krajské sudy bude nižší.<sup>6</sup> S ohľadom na uvedené som rád, že zákonom č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení prišlo k zriadeniu troch správnych súdov. Tým sa správne súdnictvo organizačne odčlenilo od všeobecného súdnictva. Správne sudy začali svoju činnosť 1. júna 2023. V súčasnosti tak môžeme konštatovať, že v Slovenskej republike máme samostatné správne súdnictvo tak z funkčného hľadiska ako aj z organizačného hľadiska.

---

<sup>4</sup> Porovnaj Tóthová, 1991.

<sup>5</sup> Pozri k tomu § 101e zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení.

<sup>6</sup> Podrobne som predmetné dôvody rozobral spolu s JUDr. Jozefom Milučkým v stanovisku z 24. septembra 2020 vypracovaného pre vtedajšiu ministerku spravodlivosti Slovenskej republiky.

## Osobitosť súdnej kontroly verejnej správy

Právny poriadok Slovenskej republiky konštituuje množstvo mechanizmov kontroly verejnej správy. Správne súdnictvo má však osobitné postavenie z viacerých dôvodov. V príspevku poukazujem na dva, ktoré považujem za nosné.

Význam správneho súdnictva ako súdneho systému kontrolujúceho verejnú správu vnímam v porovnaní s inými kontrolnými prostriedkami v jeho nezávislosti, ktorá je garantovaná okrem iného v čl. 46 ods. 1, 2 a čl. 141 Ústavy. Ďalšou osobitosťou správneho súdnictva je jeho oprávnenie v rámci kontroly verejnej správy zasahovať do práv jednotlivých už vydaných foriem činnosti verejnej správy a zároveň úkolovať verejnú správu, ako má v daných veciach ďalej postupovať.

Nezávislosť je vlastnosť typická pre celý súdny systém. Domnievam sa, že nezávislé súdnictvo je významným právom každého subjektu, ktorý sa domáha súdnej ochrany svojich práv.

Verejnú správu ako nezávislú označiť nemôžeme. Je postavená nosne na vertikálnych a diagonálnych vzťahoch.<sup>7</sup> Osobitné postavenie má štátna správa, v ktorej sú jednotlivé oblasti monokraticky riadené ústrednými orgánmi štátnej správy a ich vedúcimi. Prítomné sú aj politické vplyvy. Špeciálne možno poukázať na ministrov, ktorých výkon funkcie je naviazaný na politickú akceptáciu.<sup>8</sup>

Z tohto dôvodu je veľmi dôležité, že pri správnom súdnictve sa spor dostáva mimo verejnej správy do systému, ktorý je od verejnej správy nezávislý. Osobitne významná v tomto smere nie je len organizačná nezávislosť, ale funkčná nezávislosť každého jedného sudcu.<sup>9</sup> V súdnictve sa tak nesmie prihliadať na verejný záujem, pokyny nadriadených orgánov a rôzne politické dokumenty vrátane programového vyhlásenia vlády.

V zmysle § 2 ods. 3 a 4 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení je sudca viazaný výlučne Ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2, 5 Ústavy, zákonom, právnym názorom Ústavného súdu Slovenskej republiky obsiahnutým v jeho rozhodnutí vydanom v konaní podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy a právnym názorom súdu vyššieho stupňa. V konaní pred správnym súdom sú si strany rovné (porovnaj § 5 ods. 9 Správneho súdneho poriadku) bez ohľadu na štátny a iný záujem. Tu je rozdiel od správneho konania, v ktorom priamo zákon č. 71/1967 Zb. správny poriadok v účinnom znení ukladá správnym orgánom v § 3 ods. 1 druhej vete povinnosť chrániť záujmy štátu a spoločnosti.

---

<sup>7</sup> K administratívno-právnym vzťahom bližšie pozri Škultéty, 2009, s. 42-47.

<sup>8</sup> Porovnaj čl. 116 ods. 3 Ústavy.

<sup>9</sup> Tu je rozdiel napríklad oproti prokurátorskej kontrole. Prokuratúra je síce od verejnej správy tiež nezávislá, ale organizačne je budovaná na monokratickom princípe (§ 26 ods. 1 písm. a) zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a prokurátorskej činnosti).

Nezávislosť správneho súdnictva považujem za najväčšiu hodnotu a právo každého obyvateľa. Osobitne je to významné preto, že verejná správa prostredníctvom verejnomocenských prostriedkov má výrazné možnosti na zasiahnutie do práv a právom chránených záujmov akejkoľvek fyzickej alebo právnickej osoby. Jednotlivé verejnomocenské prostriedky môžu mať pre tieto osoby a ich okolie existenčné následky.<sup>10</sup>

Osobitosť správneho súdnictva je aj v tom, že správne súdy majú právomoc priamo vstupovať do jednotlivých foriem činnosti verejnej správy.<sup>11</sup> Tiež majú právomoc určovať orgánom verejnej správy, ako majú v konkrétnych nimi prejednávaných veciach ďalej postupovať.

Správne súdy zasahujú do foriem činnosti verejnej správy najmä tým, že sú oprávnené formy činnosti verejnej správy v zákonom stanovenom rozsahu zrušovať<sup>12</sup>, meniť<sup>13</sup> a tiež sú oprávnené ukladať orgánom verejnej správy povinnosti.<sup>14</sup> Takúto právomoc nemá žiaden iný orgán kontroly stojaci mimo verejnú správu. Väčšina kontrolných orgánov totiž môže len upozorňovať na konkrétne protizákonnosti. Nie sú však oprávnené priamo vstupovať do jednotlivých foriem činnosti verejnej správy, prípadne ich meniť.<sup>15</sup>

Právomoc správnych súdov určovať orgánom verejnej správy, ako majú ďalej postupovať, vyplýva okrem iného z § 5 ods. 10 Správneho súdneho poriadku. Podľa tohto ustanovenia sú orgány verejnej správy rozhodnutiami správnych súdov v konkrétnych veciach viazané.

Viazanosť orgánu verejnej správy právnym názorom správneho súdu tiež výrazným spôsobom determinuje činnosť verejnej správy. Správny súd má právomoc v konkrétnych veciach nielen vstúpiť do foriem činnosti verejnej správy, ale aj určiť smer, ktorým sa má orgán verejnej správy ďalej uberať. To bez ohľadu na skutočnosť, o ktorý orgán verejnej správy sa jedná. Toto oprávnenie umožňuje súdom výrazným spôsobom zasahovať do činnosti verejnej správy.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> Príkladov by sme našli viacero. Môžeme spomenúť napríklad likvidačnú pokutu, nepriznanie odpočtu dane z pridanej hodnoty pre platiteľa vo vysokej výške, s ktorou počíta, nepriznanie sociálnej dávky, niektoré zásahy príslušníkov verejných bezpečnostných zborov a iné.

<sup>11</sup> K formám činnosti verejnej správy pozri bližšie Průcha, 2007, s. 262-268.

<sup>12</sup> Pozri napríklad § 191 ods. 1 Správneho súdneho poriadku.

<sup>13</sup> Pozri napríklad § 198 ods. 1 písm. a) Správneho súdneho poriadku.

<sup>14</sup> Pozri napríklad § 230 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku.

<sup>15</sup> Príkladom je prokurátor, ktorý v rámci dozorových opatrení v oblasti verejnej správy môže podľa tretej časti štvrtého dielu zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v účinnom znení napádať jednotlivé akty, avšak nemá oprávnenie sám ich zmeniť alebo zrušiť. V prípade nevyhovenia sa prokurátor môže domáhať zákonnosti výlučne cestou správneho súdnictva (§ 45 Správneho súdneho poriadku).

<sup>16</sup> Na význam tohto oprávnenia upozorňuje aj odborná literatúra. Podľa Fečíka (Baricová, 2018, s. 79): *Princíp viazanosti orgánu verejnej správy právnym názorom správneho súdu je fundamentom správneho súdnictva. Bez tohto princípu by totiž ochrana subjektívnych práv, ale i zákonnosti a verejného záujmu zo*

## Vybrané výzvy pre správne súdnictvo smerom do budúcnosti

Načrtnuté špecifiká správneho súdnictva sú len časťou, pre ktorú sa správne súdnictvo dostáva v porovnaní s ostatnými druhmi kontroly verejnej správy stojacimi mimo verejnú správu do osobitného postavenia. Som presvedčený, že s ohľadom na uvedené v budúcnosti ešte zosilnie. Rozhodovacia činnosť správneho súdnictva bude určovať minimálne smery v oblasti výkladu právnych predpisov, čo nutne ovplyvní aplikáciu práva verejnou správou. Činnosť a kvalita správneho súdnictva tak bude mať nemalý dopad na zákonnosť fungovania verejnej správy.

V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že vytvorenie legislatívnych a organizačných podmienok pre existenciu samostatného súdnictva je len základom. Od 1. júna 2023 ubehol ešte krátky čas a správne súdnictvo čakajú viaceré výzvy, ktoré má pred sebou.

V súčasnosti stále prebieha dobudovávanie správnych súdov. Vyberajú sa noví sudcovia a zamestnanci súdu. Riešia sa materiálno-technické a iné aspekty. To všetko kladie zvýšené nároky na správne súdy najmä v tomto období.

Je treba podotknúť, že do súdnictva prišlo mnoho nových osôb vrátane sudcov. Je teda možné očakávať nové pohľady, postoje k určitým právnym otázkam, čoho dôsledkom môže byť a s najväčšou pravdepodobnosťou aj prehodnocovanie doterajšej judikatúry v niektorých oblastiach.

Domnievam sa, že uvedené nie je ničím novým pri vzniku a budovaní niečoho nového, čím správne súdy nesporne sú. Pokiaľ sa však podarí vybrať kvalitné osobnosti po odbornej a ľudskej stránke najmä do funkcií sudcov, ostatné problémy sa určite časom podarí vyriešiť a odstrániť. Som presvedčený, že personálny substrát je základom v každej oblasti, vrátane správneho súdnictva.

Hľadanie nových vhodných osôb za sudcov, asistentov a vyšších súdnych úradníkov a ďalších osôb participujúcich na výkone správneho súdnictva bude aj do budúcnosti predstavovať veľkú výzvu. Správne súdnictvo pritom má značné možnosti, nakoľko do styku s ním prichádza najmä prokurátorská obec, advokátska obec a zamestnanci orgánov verejnej správy. Uvedené vytvára výborný potenciál pre nových sudcov, ale aj súdnych úradníkov.

Je však na legislatíve a výkonnej moci, aby v súlade s modernými trendmi hľadali najvhodnejšie spôsoby výberu. Bude otáznou, ako v budúcnosti budeme nakladať s rôznymi inštitútmi vrátane justičnej skúšky. Domnievam sa pritom, že výber by mal zabezpečiť určitú kontinuitu príchodom ľudí vychovaných v justičnom prostredí obohatenú o pohľady odborníkov, ktorí vyrástli v iných profesiách.

---

*strany správneho súdu bola len iluzórna, pretože správny súd by nedokázal svoju autoritu presadiť do následného konania a rozhodovania orgánov verejnej správy. Viazanosť orgánu verejnej správy právnym názorom správneho súdu je v podstate pendantom záväznosti súdneho rozhodnutia.*



Metodika výberu osôb je z môjho pohľadu pre fungovanie správneho súdnictva kľúčová. To, že je niekto výborným sudcom na správnom súde, alebo asistentom sudcu ešte automaticky neznamená, že bude výborným sudcom aj na kasačnom súde. Rovnako výborný advokát alebo zamestnanec orgánu verejnej správy automaticky nemusí byť dobrým sudcom v správnom súdnictve. Preto k výberu treba pristupovať veľmi citlivo a neustále hľadať metódy, ktoré by do súdneho systému púšťali čo najvhodnejšie osoby pre výkon správneho súdnictva. Podotýkam, že nielen profesijne, ale aj ľudsky.

Ďalšie výzvy sú na úseku vzájomnej komunikácie a vzdelávania. Z interného prostredia Najvyššieho správneho súdu viem, že sa v budúcnosti plánujú pravidelné odborné stretnutia so správnymi sudcami. Navyše vzájomná komunikácia začala už na jar tohto roku, kedy zo strany Najvyššieho správneho súdu prišlo k vzdelávaniu vtedy úspešných uchádzačov vo výberových konaniach na funkciu sudcov správnych súdov. Vzájomné stretávanie a výmena poznatkov bude veľmi dôležitá aj v budúcnosti.

Kvalitné vzdelávanie však podľa môjho názoru nie je možné ohraničiť len na správne súdnictvo smerom dovnútra. Pre úspešnú misiu správneho súdnictva je potrebná výmena poznatkov s odbornou verejnosťou, ktorá v tejto oblasti pôsobí. Osobitne je potrebná výmena informácií a určitá spätná väzba zo strany odbornej verejnosti, vrátane komôr združujúcich zástupcov účastníkov konaní a orgánov verejnej správy. Som presvedčený, že každý orgán pre svoje fungovanie potrebuje svoje zrkadlo. Preto aj pre súdy je spätná väzba veľmi dôležitá. V tomto smere vidím do budúcnosti aj veľký potenciál akademickej obce a tretieho sektora.

Kvalitné vzdelávanie súvisí i s medzinárodnou spoluprácou smerom navonok. Za významné považujem, že Najvyšší správny súd je členom viacerých medzinárodných združení, ktoré umožňujú tak komunikáciu na medzinárodnej úrovni prostredníctvom rôznych odborných stretnutí a stáží.<sup>17</sup> Verím, že v budúcnosti sa prehĺbi aj spolupráca s okolitými správnymi súdmi, pričom jednotlivé kontakty sa neustále budujú. V tomto smere za dôležité považujem, aby spolupráca nebola budovaná len jednotlivými inštitúciami, ale najmä medzi sudcami navzájom.

Z hľadiska samotnej sudcovskej práce stojí pred správnymi súdmi tiež mnoho výziev. Za najdôležitejšiu považujem zrýchliť dĺžku jednotlivých konaní.<sup>18</sup> Pri rozhodovaní je

---

<sup>17</sup> V súčasnosti je Najvyšší správny súd Slovenskej republiky členom Medzinárodnej asociácie najvyšších správnych súdov (IASAJ), Siete najvyšších súdov, Súdnej siete Európskej únie a Združenia štátnych rád a najvyšších správnych súdov Európskej únie (ACA-Europe).

<sup>18</sup> Podľa štatistických údajov Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky bola v roku 2021 priemerná dĺžka vybavenia veci na krajskom súde 18,62 mesiaca ([https://web.ac-mssr.sk/wp-content/uploads/2022/statisticka\\_rocenka\\_2021/III.%202%20Spr%C3%A1vne%20veci\\_2021.pdf](https://web.ac-mssr.sk/wp-content/uploads/2022/statisticka_rocenka_2021/III.%202%20Spr%C3%A1vne%20veci_2021.pdf), 4. september 2023). Štatistická ročenka za rok 2022 v čase prípravy tohto príspevku ešte nebola k dispozícii.

tiež dôležité nielen zákonne rozhodnúť, ale aj súdne závery zrozumiteľným spôsobom odkomunikovať tak účastníkom konania ako aj v mnohých prípadoch širokej verejnosti. V tomto ohľade sa vynárajú mnohé ďalšie otázky týkajúce sa štruktúry i dĺžky rozhodnutí, potreby nariadovania ústnych pojednávaní za účelom osobného zdôvodňovania rozhodnutí a pod. Všetky tieto aspekty sú určitými výzvami, ktorým správne súdnictvo čelí a v budúcnosti čeliť bude.

## Záver

Zrejme je zbytočné písať o tom, že v správnom súdnictve sme ešte len na začiatku. Tak ako začínajúci človek, aj správne súdnictvo bude potrebovať určitý čas na zabehnutie a plné fungovanie pre naplnenie očakávaní verejnosti. Dĺžka tohto času bude závisieť tak od osôb tvoriacich jednotlivé správne súdy, ako aj od profesijného okolia. Osobitne významný bude postoj odbornej komunity, ale aj politická podpora. Správne súdnictvo sa totiž nesmie stať slúžkou iných mocí, ale malo by vytvárať priestor a protiváhu vo vzťahu k týmto mociam.

Som presvedčený, že dobudovanie správneho súdnictva je veľkou výzvou, pričom za nosný cieľ vnímam najmä nezávislú, vysoko profesionálnu a rýchlu ochranu subjektívnych práv spravovaných subjektov pri výkone verejnej správy. Našou úlohou nie je len predmetný cieľ naplniť, ale ho aj udržať.

## Literatúra

1. Baricová, J., Fečík, M., Števček, M. Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018.
2. Průcha, P. Správni právo. obecná část. 7., doplnené a aktualizované vydání. Brno. Masarykova univerzita, Doplněk, 2007.
3. Škultéty, P. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka, 2009.
4. Tóthová, K. Správne súdnictvo alebo preskúmavanie rozhodnutí správnych orgánov súdov? In: Justičná revue. roč. 43, č. 12 (1991), s. 25-31.

## Kontaktné údaje

prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.

juraj.vacok@nssud.sk; juraj.vacok@flaw.uniba.sk

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

# SPRÁVNA ŽALOBA A OCHRANA VEREJNÝCH SUBJEKTÍVNYCH PRÁV

## ADMINISTRATIVE LAWSUIT AND PROTECTION OF PUBLIC SUBJECTIVE RIGHTS

Róbert Jakubáč<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Správne súdnictvo je jednou zo záruk ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania. Zároveň je správne súdnictvo nástrojom ochrany zákonnosti ako jedného z princípov právneho štátu v činnosti orgánov verejnej správy. Autor v predmetnom príspevku analyzuje poňatie zásahu do verejných subjektívnych práv v správnej súdnej praxi ako podmienky aktívnej procesnej legitímácie na podanie všeobecnej správnej žaloby. Bez povšimnutia autora pritom nezostáva vzťah nezákonnosti v činnosti orgánov verejnej správy a zásahu do verejných subjektívnych práv.

**Kľúčové slová:** správne súdnictvo, správna žaloba, verejně subjektívne práva, aktívna procesná legitímácia, materiálna ochrana zákonnosti

**Abstract:** Administrative justice is one of the guarantees of protection of the rights and legitimate interests of participants in administrative proceedings. At the same time, the administrative judiciary is a tool for the protection of legality as one of the principles of the rule of law in the activities of public administration bodies. In the article in question, the author analyzes the concept of interference with public subjective rights in administrative judicial practice as a condition for active procedural legitimacy to file a general administrative lawsuit. The relationship between illegality in the activities of public administration bodies and interference with public subjective rights does not go unnoticed by the author.

---

<sup>1</sup> Správny súd v Bratislave

**Key words:** administrative justice, administrative lawsuit, public subjective rights, active procedural legitimacy, material protection of legality

## Správne súdnictvo ako nástroj ochrany verejných subjektívnych práv

Správne súdnictvo je de lege lata v zákone č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „SSP“) koncipované (predovšetkým) ako nástroj ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy (§ 2 ods. 1 SSP)<sup>2</sup> a tiež ako nástroj ochrany zákonnosti<sup>3</sup> v rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy (§ 5 ods. 3 SSP).<sup>4</sup> Táto „ochranná funkcia“ správneho súdnictva je ostatne akcentovaná aj v správnej súdnej praxi, podľa ktorej „hlavnou úlohou správneho súdnictva je ... ochrana subjektívnych práv a jeho cieľom ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom následne aj ochrana zákonnosti.“<sup>5</sup> Nakoľko však „správne súdnictvo Slovenskej republiky ... nie je možné (až na určité výnimky – napr. § 120, § 134 SSP a i.) vnímať ako patronátny justičný model“,<sup>6</sup> ochrana tak verejných subjektívnych práv ako aj ochrana zákonnosti v správnom súdnictve cestou (všeobecnej) správnej žaloby má svoje „limity“ a teda nie je absolútna.<sup>7</sup> Predmetom tohto príspevku

---

<sup>2</sup> K ochrane verejných subjektívnych práv v rámci správneho súdnictva pozri aj ONDROVÁ, L., ŠTORCEL, J.: Súdny prieskum rozhodnutí v správnom súdnictve. Štát a právo, 2023, č. 1. K samotnému poňatiu verejných subjektívnych práv pozri napr. KOPECKÝ, M.: K obsahu a rozsahu verejných subjektívnych práv. Acta universitatis carolinae – Iuridica, 2021, č. 4.

<sup>3</sup> K princípu zákonnosti ako jedného z atribútov právneho štátu pozri napr. KROŠLÁK, D.: Právny štát – vývoj, princípy, mechanizmy ochrany. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2022, s. 77–78, BRÖSTL, A. a kol.: Teória práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 174–176.

<sup>4</sup> Ochrana zákonnosti v rámci správneho súdnictva je (až na zákonom vymedzené výnimky – napr. § 177 ods. 2 SSP) úzko prepojená s ochranou verejných subjektívnych práv, resp. podmienená ochranou verejných subjektívnych práv.

<sup>5</sup> Napr. rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 27.02.2023, sp. zn. 7Svk/55/2022, z 31.01.2023, sp. zn. 7Ssk/35/2022 a z 12.01.2023, sp. zn. 6Ssk/113/2022.

<sup>6</sup> Z odlišného stanoviska k uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 29.03.2023, sp. zn. 19Svs/1/2022.

<sup>7</sup> Zamietnutie správnej žaloby vzhľadom na limity ochrany verejných subjektívnych práv a zákonnosti v správnom súdnictve (predovšetkým v konaní o všeobecnej správnej žalobe) nemusí byť nevyhnutne „dôkazom“ zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy. Nezákonným teda v konečnom dôsledku môže byť aj také rozhodnutie orgánu

budú práve limity ochrany verejných subjektívnych práv (a tým aj limity ochrany zákonnosti) v správnom súdnictve, a to predovšetkým v konaní o všeobecnej správnej žalobe, priblížené optikou aktuálnej správnej súdnej praxe.

### **Zásah do verejných subjektívnych práv a aktívna procesná legitímácia na podanie (všeobecnej) správnej žaloby**

Súdny prieskum rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy je v konaní o (všeobecnej) správnej žalobe (až na zákonom vymedzené výnimky) spojený s dopadom tohto správneho aktu na subjektívne práva žalobcu<sup>8</sup> a teda ochrany verejných subjektívnych práv sa (všeobecnou) správnu žalobou môžu domáhať len tie fyzické osoby alebo právnické osoby, o ktorých práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti ide, resp. fyzické osoby alebo právnické osoby, ktorých práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti boli dotknuté napádaným správnym aktom v podobe rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy.<sup>9</sup> Podmienkou aktívnej procesnej legitímácie na podanie (všeobecnej) správnej žaloby (až na zákonom vymedzené výnimky) je tak zásah napádaného rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy do subjektívnych práv žalobcu.<sup>10</sup> Z uvedeného potom vyplýva, že nie každá činnosť orgánov verejnej správy podlieha prieskumu v rámci správneho súdnictva v konaní o (všeobecnej) správnej žalobe. V správnom súdnictve sa v zásade preskúmava len taká činnosť orgánov verejnej správy, ktorá zasahuje do verejných subjektívnych práv fyzických osôb a právnických osôb.

Správny súd je v konaní o (všeobecnej) správnej žalobe povinný ex offio skúmať aktívnu procesnú legitímáciu žalobcu.<sup>11</sup> Aktívna procesná

---

verejnej správy, ktoré bolo napadnuté správneho žalobou, ktorá bola správnym súdom zamietnutá.

<sup>8</sup> Pozri napr. § 177 ods. 1 a § 178 ods. 1 SSP.

<sup>9</sup> Pozri napr. uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 16.01.2020, sp. zn. 6Asan/7/2019.

<sup>10</sup> Výnimkou je v zmysle § 177 ods. 2 SSP všeobecná správna žaloba prokurátora alebo zainteresovanej verejnosti.

<sup>11</sup> Správny súd musí v konaní o všeobecnej správnej žalobe skúmať aktívnu procesnú legitímáciu žalobcu aj v tých prípadoch, kedy ju žalovaný nebude spochybňovať (namietat).

legitimácia žalobcu totiž patrí medzi procesné podmienky konania,<sup>12</sup> pričom na nedostatok procesných podmienok konania musí správny súd reagovať kedykoľvek počas konania.<sup>13</sup> Pokiaľ teda správny súd zistí v konaní o (všeobecnej) správnej žalobe nedostatok aktívnej procesnej legitimácie žalobcu, nezostane mu iné, ako správnu žalobu uznesením odmietnuť (nie zamietnuť).<sup>14</sup> Inými slovami, ak správny súd zistí, že napádaným správnym aktom v podobe rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy nemohlo dôjsť k zásahu do verejných subjektívnych práv žalobcu, (až na zákonom vymedzené výnimky) musí žalobu odmietnuť. Ako príklad rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktorým nemôže dôjsť k zásahu do verejných subjektívnych práv žalobcu, možno spomenúť rozhodnutie o nevyhovení protestu prokurátora<sup>15</sup> a rozhodnutie o zastavaní konania o proteste prokurátora z dôvodu späťvzatia protestu prokurátora.<sup>16</sup>

Popri pomerne zjavných prípadoch absencie spôsobilosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy zasiahnuť do verejných subjektívnych práv žalobcu je správna súdna prax konfrontovaná aj s prípadmi, ktoré sa (aspoň na prvý pohľad) môžu javiť sporné, čo do otázky spôsobilosti napádaného rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy zasiahnuť do verejných subjektívnych práv žalobcu. Na ilustráciu možno spomenúť správnu žalobu smerujúcu proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ktorým bol vybavený podnet fyzickej osoby alebo právnickej osoby na začatie konania alebo na vydanie rozhodnutia orgánu verejnej správy ex offo alebo podnet fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorého vybavenie nie je nijako formálne normatívne upravené. Pri riešení tejto otázky sa javí byť smerodajným stanovisko Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, podľa ktorého „na začatie administratívneho konania na základe takýchto

---

<sup>12</sup> Napr. napr. rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 23.02.2022, sp. zn. 9Sžsk/26/2021.

<sup>13</sup> Pozri § 97 SSP.

<sup>14</sup> Pozri napr. rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 27.04.2023, sp. zn. 5Sfk/47/2022, ods. 22.

<sup>15</sup> Napr. uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. 03. 2020, sp. zn. 6Sžrk/1/2020 – pozri aj ďalšie rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky uvedené v ods. 37 tohto uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

<sup>16</sup> Napr. uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 28.02.2023, sp. zn. 6Ssk/77/2022.

podnetov<sup>17</sup> neexistuje subjektívne právo. Takýmito podnetmi sa orgánom verejnej správy prostredníctvom akéhokoľvek subjektu ... dávajú do pozornosti určité skutočnosti, a je len na adresátovi podnetu, či na jeho základe začne konanie z úradnej moci, alebo nie. Subjektívne právo vo všeobecnosti neexistuje ... na to, aby administratívny orgán podávateľovi podnetu na jeho podnet reagoval a odpovedal (ak to zákon výslovne neustanovuje). Správnou žalobou teda nemôže žalobca úspešne brojiť proti postupom a výstupom vybavovania podnetov adresovaných orgánom verejnej správy, a to pre nedostatok dotknutosti na subjektívnych právach podľa § 177 ods. 1 a § 178 ods. 1 SSP.<sup>18</sup> Vychádzajúc z citovaného stanoviska Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sa javí, že fyzická osoba alebo právnická osoba nie je aktívne procesne legitimovaná na podanie všeobecnej správnej žaloby proti postupom a výstupom vybavovania podnetov adresovaných orgánom verejnej správy, ktoré smerovali k začatiu konania alebo k vydaniu rozhodnutia orgánu verejnej správy ex officio<sup>19</sup> ako ani na podanie všeobecnej správnej žaloby proti postupom a výstupom vybavovania podnetov fyzických osôb a právnických osôb, ktorých vybavenie nie je nijako formálne normatívne upravené.

### **Formálna a materiálna ochrana verejných subjektívnych práv v správnom súdnictve**

Ochrana verejných subjektívnych práv (a tiež ochrana zákonnosti) cestou (všeobecnej) správnej žaloby a teda cestou správneho súdnictva môže mať v teoretickej rovine podobu formálnej ochrany ako aj podobu materiálnej ochrany. S istou mierou zjednodušenia možno formálnu ochranu verejných subjektívnych práv (a tiež ochranu zákonnosti) v rámci správneho súdnictva vnímať ako ochranu, pri ktorej je v podstate akákoľvek žalobcom dôvodne namietaná alebo v konaniach, v ktorých správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi správnej žaloby, správnym súdom zistená nezákonnosť v činnosti orgánu verejnej správy dôvodom na zrušenie jeho rozhodnutia alebo opatrenia bez ohľadu na to, či v novom administratívnom konaní môže alebo nemôže dôjsť k vydaniu

---

<sup>17</sup> Napr. podnet na nariadenie obnovy konania z úradnej moci.

<sup>18</sup> Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 27.04.2023, sp. zn. 5Sfk/47/2022.

<sup>19</sup> Česká správna súdna prax pripúšťa výnimočne výnimku z tohto pravidla – pozri rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu z 26.03.2021, č. k. 6As/108/2019-39.

pre žalobcu priaznivejšieho rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, t. j. bez ohľadu na to, či nové administratívne konanie (zopakovanie procesu) môže viesť k materiálne inému výsledku vo veci samej. Naproti tomu pri materiálnom poňatí ochrany verejných subjektívnych práv (a tiež ochrany zákonnosti) je nezákonnosť v činnosti orgánu verejnej správy dôvodom na zrušenie jeho rozhodnutia alebo opatrenia len vtedy, ak by zopakovanie procesu mohlo privodiť žalobcovi materiálne iný výsledok vo veci samej. V správnej súdnej praxi pritom boli prezentované rozhodnutia, ktoré by bolo možné zaradiť do jedného prúdu (formálna ochrana verejných subjektívnych práv)<sup>20</sup> ako aj rozhodnutia, ktoré by bolo možné zaradiť do druhého prúdu (materiálna ochrana verejných subjektívnych práv).<sup>21</sup>

Príklon správneho súdu k jednej alebo druhej koncepcii ochrany verejných subjektívnych práv má zjavne ďalekosiahle dôsledky, a to nielen pre žalobcu, ale aj pre správny súd (a v konečnom dôsledku aj pre orgán verejnej správy, ktorého rozhodnutie alebo opatrenie sa preskúmava). Príklon správneho súdu k formálnej ochrane verejných subjektívnych práv síce môže viesť k zrušeniu napádaného rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy a vráteniu veci na ďalšie konanie, čiže k výsledku pre žalobcu nepochybne pozitívneho, avšak s tým, že možno sa len zopakuje procesný postup orgánu verejnej správy bez toho, aby nové rozhodnutie alebo opatrenie prinieslo žalobcovi materiálne iný výsledok vo veci. Zároveň príklon správneho súdu k formálnej ochrane verejných subjektívnych práv nepochybne znižuje nároky na súdny prieskum napádaného rozhodnutia alebo opatrenia, keď ten sa obmedzuje „iba“ na identifikovanie prípadnej nezákonnosti v postupe alebo rozhodnutí orgánu verejnej správy bez nutnosti posúdenia toho, či v novom konaní môže dôjsť k vydaniu rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré by predstavovalo pre žalobcu materiálne iný výsledok vo veci. Naproti tomu, príklon správneho súdu k materiálnej ochrane verejných subjektívnych práv kladie na správny súd v podstate zvýšené nároky, keď ten musí posúdiť nielen otázku zákonnosti postupu a rozhodnutia orgánu verejnej správy, ale v prípade identifikovania nezákonnosti v postupe alebo rozhodnutí orgánu verejnej správy

---

<sup>20</sup> Napr. rozsudok Krajského súdu v Bratislave z 10.09.2009, sp. zn. 1S/41/2008, 1S/63/2008, 1S/64/2008.

<sup>21</sup> Napr. rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 24.02.2022, sp. zn. 10Sžik/1/2020.



vyžaduje aj posúdenie toho, či v novom konaní môže dôjsť k vydaniu rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré by predstavovalo pre žalobcu materiálne iný výsledok.

Javí sa, že správne súdnictvo by malo inklinovať k materiálnej ochrane verejných subjektívnych práv (a tým v konečnom dôsledku aj k materiálnej ochrane zákonnosti, pochopiteľne v medziach daných aktuálnou normatívnou úpravou).<sup>22</sup> Tomuto záveru ostatne nasvedčuje aj stanovisko, podľa ktorého rozhodnutie orgánu verejnej správy sa „nezrušuje preto, aby sa zopakoval proces a odstránili formálne vady, ktoré nemôžu privodiť vecne iné, či výhodnejšie rozhodnutie pre účastníka,“<sup>23</sup> či stanovisko, podľa ktorého „vady v rozhodnutí či postupe správneho orgánu sú dôvodom na zrušenie administratívneho rozhodnutia a vrátenie veci správne orgánu správnym súdom len vtedy, ak predstavujú ujmu na subjektívnych právach žalobcu .... a ak by zopakovanie procesu mohlo žalobcovi ... priniesť materiálne iný výsledok vo veci.“<sup>24</sup> Na podporu stanoviska, v zmysle ktorého by správne súdnictvo malo inklinovať k materiálnej ochrane verejných subjektívnych práv, možno tiež uviesť, že „správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy.“<sup>25</sup><sup>26</sup> Ostatne, formálna ochrana verejných subjektívnych práv v správnom

---

<sup>22</sup> Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uplatňuje materiálnu ochranu zákonnosti aj pri rozhodovaní o kasačných sťažnostiach, napr. rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 27.04.2023, sp. zn. 5Sfk/47/2022 a z 30.03.2023, sp. zn. 2Sfk/47/2022, v ktorom táto súdna inštancia konštatovala, že „ak by pre spochybnenie procesného postupu správneho súdu v súvislosti so závermi o procesnej spôsobilosti a včasnosti podania návrhu niektorými žalobcami (fyzickými osobami) zrušil napadnuté rozhodnutie krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie, viedlo by to iba k formálnemu zopakovaniu súdneho konania, vydaniu rovnakého rozhodnutia správneho súdu. Nemalo by to žiaden pozitívny vplyv na právne postavenie žalovaného a takéto zrušenie rozhodnutia a vrátenie veci krajskému súdu by nebolo ani v súlade s účelom kasačného konania ani s princípom hospodárnosti konania ...“

<sup>23</sup> Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 17.12.2002, sp. zn. 4SŽ/98-102/02. Pozri aj rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 28.02.2023, sp. zn. 8Asan/15/2021, ods. 33.

<sup>24</sup> Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 24.02.2022, sp. zn. 10Sžik/1/2020.

<sup>25</sup> Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

<sup>26</sup> Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 31.01.2023, sp. zn. 7Ssk/35/2022.

súdnicte by mohla viesť k neúčelnému predĺžovaniu administratívneho konania.

Materiálne poňatie ochrany verejných subjektívnych práv v správnom súdnicte však nesmie viesť k tomu, že sa „bremeno rozhodovania“ presunie z orgánu verejnej správy na správny súd, ani k myšlienkovým pochodom na strane orgánu verejnej správy, podľa ktorých „veď v prípade podania správnej žaloby sa rozhodnutie (orgánu verejnej správy) vysvetlí podrobnejšie, či už vo vyjadrení k žalobe, ale v rozhodnutí správneho súdu.“ Materiálne poňatie ochrany verejných subjektívnych práv v správnom súdnicte by zrejme nemalo viesť ani k zamietnutiu správnej žaloby proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy, ktoré je objektívne nepreskúmateľné, s tým, že by správny súd až vo svojom rozhodnutí „doplnil“, resp. uviedol dôvody vysvetľujúce rozhodnutie orgánu verejnej správy, a to ani keby správny súd na základe obsahu administratívneho spisu dospel k záveru, že zrušenie rozhodnutia orgánu verejnej správy a vrátenie veci na ďalšie konanie nemôže viesť k vydaniu materiálne iného pre žalobcu priaznivejšieho rozhodnutia. Žalobcovi by sa totiž takýmto postupom odňalo právo na účinnú súdnu ochranu jeho verejných subjektívnych práv – aby mohol žalobca podať kvalifikovanú žalobu, musí poznať dôvody rozhodnutia orgánu verejnej správy.

## **Záver**

Ochrana verejných subjektívnych práv (ako aj ochrana zákonnosti) je v správnom súdnicte (až na zákonom vymedzené výnimky) „limitovaná“ zásahom rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy do verejných subjektívnych práv žalobcu, materiálnym poňatím tejto ochrany, keď tento prístup by mal byť v správnej súdnej praxi preferovaný, ako aj kompetenciou správneho súdu preskúmať napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie, pokiaľ zákon neustanovuje inak, „iba“ v nadväznosti na žalobcom vymedzené žalobné body. Takto poňatá ochranná funkcia správneho súdnicva kladie zvýšené nároky tak na správny súd (materiálna ochrana verejných subjektívnych práv) ako aj na žalobcu, resp. jeho právneho zástupcu (význam žalobných námietok vo vzťahu k prieskumnej právomoci správneho súdu). Výzvou pre správne súdnicstvo v podmienkach normatívnej úpravy de lege lata bude v rovine ochrany verejných subjektívnych práv (okrem iných) rozumné „nastavenie“ mantinelov materiálneho poňatia ochrany verejných subjektívnych práv.

## Zoznam použitej literatúry

1. BRÖSTL, A. a kol.: Teória práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, ISBN 978-80-7380-425-1.
2. CODL, D.: Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. Právník, 2021, č. 1, ISSN 0231-6625
3. KOPECKÝ, M.: K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv. Acta universitatis carolinae – Iuridica, 2021, č. 4, ISSN 2336-6478.
4. KROŠLÁK, D.: Právní stát – vývoj, principy, mechanismy ochrany. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2022, ISBN 978-80-7676-439-2.
5. ONDROVÁ, L., ŠTORCEL, J.: Súdny prieskum rozhodnutí v správnom súdnictve. Štát a právo, 2023, č. 1, ISSN 2644-643X.

## Kontaktné údaje

JUDr. Róbert Jakubáč, PhD.  
robert.jakubac@justice.sk  
Správny súd v Bratislave

# POWERS OF CONSTITUTIONAL COURTS IN CENTRAL EUROPE, WITH SPECIAL REGARD TO THE ADJUDICATION CONCERNING THE FUNCTIONING OF THE STATE AND ELECTION DISPUTES

Zoltán J. Tóth<sup>1</sup>

**Abstract:** The present paper deals with the Central European situation of constitutional adjudication, from a comparative legal point of view. From the competences of centralized constitutional courts, the paper analyzes constitutional adjudication on election disputes, impeachment procedures and the task of monitoring the constitutional functioning of political parties. Within this framework, we are going to compare the examined legal systems, and also undertake a general assessment of the situation in Central Europe.

**Keywords:** constitutional adjudication; powers of centralized constitutional courts; election disputes; impeachment procedures; competence of banning political parties.

## Introduction

In the present paper, we will deal with the constitutional adjudication<sup>2</sup> of eight East-Central European countries (in alphabetical order: Croatia, the

---

<sup>1</sup> Károli Gáspár University, Budapest, Hungary.

<sup>2</sup> The term „constitutional adjudication“ is distinct from „constitutional review“, which latter is often used to refer to the activity carried out by centralised constitutional adjudication bodies (as distinct from „judicial review“ performed by ordinary courts carrying out decentralised constitutional adjudication). Constitutional review is „a system whereby judicial or quasi-judicial bodies can set aside and invalidate the democratically enacted laws on the basis of their alleged inconsistency with constitutional norms“ (SADURSKI, Wojciech: *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Second edition. Springer, Dordrecht, 2014, p. xii.). Centralised constitutional courts, however, do not merely review the conformity of norms with the constitution, but also have a number of other functions which fall within the broader concept of adjudication. This is

Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, Serbia, Slovakia, Slovenia), the institutions performing the function of constitutional adjudication, their tasks and competences, the composition of their recruitment base, their procedural issues and their operational mechanisms.

Constitutional adjudication is a broader concept than the activities of constitutional courts. The issue of constitutional adjudication does not extend to the proper investigation of the functioning of constitutional institutions, but only to cases where someone (typically a state body) violates the provisions of the Constitution and this violation must be established and repaired by a body appointed to do so.<sup>3</sup> In all of the Central and Eastern European countries under review, there is a so-called concentrated (centralized) constitutional adjudication which means that constitutional protection is typically the responsibility of a dedicated, separate body, the constitutional court.

### **Powers of the constitutional courts**

Today, based mainly on the German pattern,<sup>4</sup> there are five (plus one) typical main activities of concentrated constitutional courts functioning

---

why we will use the term 'constitutional adjudication' in the following, and include all the powers in which the constitutional court may act in a decision-making role (or as a proposing or opinion-giving body of a decision-maker).

<sup>3</sup> As defined by the President of the Hungarian Constitutional Court, Peter Paczolay, „[C]onstitutional protection can be of two kinds: in a broad sense, it means the protection and preservation of the stability of the order of society, while in a narrower sense, constitutional protection means the protection of the norms laid down in the Constitution and superior to other laws. The task of defending the Constitution may be carried out by a public body, such as a plenary of Parliament (England) or a parliamentary committee (Sweden, Finland). In a narrow sense, constitutional protection means the judicial defence of the constitutionality of the Constitution, which can be done through ordinary courts or through specially established constitutional courts.” (PACZOLAY, Péter: Alkotmánybírászkodás a jog és politikai határán. [Constitutional adjudication on the border between law and politics] In: PACZOLAY, Péter (ed.): Alkotmánybírászkodás, alkotmányértelmezés [Constitutional adjudication, constitutional interpretation]. Rejtjel, Budapest, 2003, p. 10.)

<sup>4</sup> According to Allan F. Tatham, the most important causes why the East-Central European constitutional courts borrowed most of their institutions regarding constitutional adjudication in the „post-communist era” from the German model are as follows: „1. Historic and legal cultural affinities; 2. Linguistic ability and intellectual stimulus; 3. Constitution and constitutional jurisdiction formation in the post-communist era; 4. Resultant influences on constitutional judicial practice.” (TATHAM,

in all Central and Eastern European legal systems examined in the research: 1) norm control<sup>5</sup> (both with abstract and concrete manner), 2) individual (direct) protection of fundamental rights (fundamental rights adjudication), 3) resolving conflicts of competence, 4) adjudication regarding the functioning of the state (charges against public officers, banning of political parties, etc.) and 5) adjudication on election disputes; and, furthermore, +1) the interpretation of the constitution in connection with all these and also as separate competence. All of this also indicates that constitutional adjudication is an activity separated (institutionally and, mostly, functionally) from ordinary adjudication and, basically, cannot be considered as the part of judicial system in the classical division of powers by Montesquieu.<sup>6</sup>

In the following, we are going to concentrate only on the third, fourth and fifth types of competences of the Central and Eastern European constitutional courts.<sup>7</sup>

## Resolution of jurisdictional disputes

---

Allan F.: *Central European Constitutional Court in the Face of EU Membership*. Koninklijke Brill NV, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, The Netherlands, 2013, p. 45.)

<sup>5</sup> In the case of norm control, a body (e.g. the Constitutional Court) annuls a law or a legal provision because of a conflict with a higher legal norm (e.g. because of its unconstitutionality). This form of constitutional adjudication is also known as „negative legislation“, after Hans Kelsen, because in this case the Constitutional Court eliminates from the legal system the norm that governs the rights and obligations of the natural and legal persons, i.e. (from the moment the Constitutional Court decision takes effect) it cannot, as a rule, have legal effects.

<sup>6</sup> It is the Polish Constitutional Tribunal which may be mentioned as the only partial exception from this. (In a slightly doubtful manner, Mirosław Granat expressly wrote e.g.: ‘[i]t belongs to the judiciary’. Cf.: GRANAT, Mirosław: *Constitutional judiciary in crisis: The case of Poland*. In: SZENTE, Zoltán – GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina: *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe*. Routledge, New York, 2018, p. 133.) It is doubtless that this institution was regulated by Chapter VIII of the Polish Constitution of 1997 together with but not as the part of the ‘courts and tribunals’ and ‘the Tribunal of State’; hence, it cannot be stated that, merely for that, the Constitutional Tribunal ‘would belong’ to judiciary.

<sup>7</sup> For the power of norm control, see in detail: TÓTH J., Zoltán: *The Central European Constitutional Courts’ Power of Norm Control – with a Comparative Law Perspective*. In: Imre Szabó (ed.): *Central European Legal Studies: Selected Essays on Current Legal Issues from a Comparative Legal Approach*. Vol. 1. Partium Press, Oradea – Nagyvárad, 2023 (general ISBN: 978-606-9673-48-5; volume ISBN: 978-606-9673-46-1), pp. 27-43.

In the course of adjudication on jurisdictional disputes, which is, just as the power of abstract norm control, also the part of the original model of Kelsen, the constitutional court settles the disputes between other constitutional bodies regarding their competence. This means that if the state's different constitutional bodies disagree<sup>8</sup> on which of them may proceed and make a decision in certain cases, the constitutional court will decide it with the interpretation of the relevant provisions of the constitution. The conflict of competence may be 'positive' if two or more bodies wish to proceed in a given case or make a certain type of decision; and may be 'negative' if no organization wants to resolve a task resulting from the constitution.

In all the countries under scrutiny, the constitutional Courts have the power to rule on jurisdictional disputes. In Slovakia, the Constitutional Court can rule on disputes between central state administration bodies, in Romania on disputes between public authorities in the broad sense, and in Poland on conflicts of jurisdiction between central constitutional organs of the State. The Croatian Constitutional Court has a broader competence: it can rule on jurisdictional disputes "between the legislative, executive, and judicial branches". In the Czech Republic, the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court are authorized by the Constitution to decide jurisdictional disputes between state bodies and bodies of self-governing regions.

In Slovenia, the Constitutional Court may decide on jurisdictional disputes between the state and local communities, between local communities, between courts and other state authorities and, in the end, between the National Assembly, the President of the Republic and the Government. In Hungary, the Constitutional Court of Hungary may proceed if the conflict of competence arises between state organs, or between a state organ and local government organs – with the exception of jurisdictional disputes between courts and public administration authorities. The Constitutional Court of Serbia may decide on the conflict of jurisdictions between courts and state bodies, between republic and provincial bodies or bodies of local self-government units, and between provincial bodies and bodies of local self-government units.

---

<sup>8</sup> The constitutional court, typically, judges only the conflicts between *different types* of public bodies. The conflicts within a given organisational system (e.g., disputes on competence of courts) will be resolved by the 'key organisation' of the given system (e.g., in case of conflict of competence between ordinary courts, the supreme court).

Most jurisdictional disputes can be brought before the constitutional court by the bodies concerned; in some countries, public actors specifically designated by the Constitution or the Constitutional Court Act<sup>9</sup> have the right to file a petition.

### **Adjudication regarding the functioning of the state**

In all examined countries there is a possibility of impeachment of the president of the state, in which the Constitutional Court has a role in each jurisdiction. The exceptions are Poland, where this power is exercised by the Tribunal of State, and Romania, where the impeachment procedure is carried out by the High Court of Cassation and Justice (here the Constitutional Court only may give an advisory opinion on the proposal to suspend the President of Romania from office). These proceedings are initiated by the Parliament (by Members of Parliament, or Deputies or Senators), according to varying procedural rules, and are based on the grounds that the President of the state has deliberately violated the constitutional rules or otherwise violated the provisions of the Constitution,<sup>10</sup> deliberately committed a serious breach of the law,<sup>11</sup> committed treason or high treason<sup>12</sup> or other crimes (in Hungary any deliberate crime). The Constitutional Court (or the Tribunal of State in Poland and the High Court of Cassation and Justice in Romania) decides on the liability of the President or on the rejection of a motion by the Parliament (a certain proportion of MPs or senators) in a special procedure (e.g. in Croatia, liability requires the agreement of two thirds of all the judges of the Constitutional Court, in Hungary the agreement of two thirds of the plenary session members present, in Slovenia a two-thirds majority vote of all judges).

It is a common rule that during the impeachment proceedings the President may not exercise the powers of his/her office, however, in

---

<sup>9</sup> In Romania the President of Romania, the President of either of the Chambers of Parliament, the Prime Minister, or of the President of the Superior Council of Magistracy; in Poland the President of the Republic, the Marshal of the Sejm, the Marshal of the Senate, the Prime Minister, the First President of the Supreme Court, the President of the Chief Administrative Court and the President of the Supreme Chamber of Control.

<sup>10</sup> Croatia, Hungary, Czech Republic, Slovakia, Poland, Serbia, Slovenia.

<sup>11</sup> Hungary, Slovenia.

<sup>12</sup> Czech Republic, Slovakia, Romania.



Slovenia, the Constitutional Court is merely allowed to order the President not to exercise his/her power but it is not obligatory for the Constitutional Court to do so. It is also a common feature that finding of the President's responsibility entails the removal of the President from office (he/she the Presidency by the decision) In Hungary, however, the Constitutional Court *may* remove the President of the Republic from office, but this is not mandatory; here it is up to the Constitutional Court to decide whether the President who has deliberately violated the Constitution or the law or committed a deliberate criminal offence may remain in office.

In Poland and Slovenia, public officials other than the President may also be accountable and held liable under public law. In Poland these are the Prime Minister, Ministers, the President of the National Bank of Poland, the President of the Supreme Chamber of Control, members of the National Council of Radio Broadcasting and Television, persons to whom the Prime Minister has granted powers of management over a ministry, and the Commander-in-Chief of the Armed Forces. A Deputy or a Senator of the Parliament may also forfeit his/her mandate if the Tribunal of the State establishes that he/she performed any business activity involving any benefit derived from the property of the State Treasury or local self-government or to acquire such property. Besides it, the Constitutional Tribunal, on request of the Marshal of the Sejm, is entitled to determine whether there exists an impediment to the exercise of the office by the President of the Republic.<sup>13</sup> In Slovenia, the members of the Government, i.e., the prime minister and the ministers can be, in addition to the President of the state, can be brought before the Constitutional Court to perform an impeachment proceeding on charges of violating the Constitution and laws during the performance of their office.

In Slovakia, the Constitutional Court (or, more precisely, the president thereof) has a role regarding the resignation of the President of the Slovak Republic, namely, the President of the Slovak Republic may resign from his/her office with a written announcement delivered to the President of the Constitutional Court.<sup>14</sup> Besides it, in the event that the President is unable to perform the duties of his or her office for more than 6 months, the Constitutional Court may declare that the post of President

---

<sup>13</sup> If the Constitutional Tribunal so finds, it requires the Marshal of the Sejm to temporarily perform the duties of the President of the Republic.

<sup>14</sup> It will be effective at the time the President of the Constitutional Court received it.

has become vacant. The latter function is practised also by the Croatian Constitutional Court, namely, if the President cannot perform their duties for a longer period, the Constitutional Court, at the proposal of the Government, may declare it. On account of this declaration, the Speaker of the Parliament may perform the duties of the President of Croatia.

### **Banning political parties**

Another frequent common competence of the analyzed constitutional courts is the task of monitoring the constitutional functioning of political parties. In exercising this power, a country's constitutional court may find that a party is operating in an unconstitutional manner and may ban the party.

In Hungary, the constitutional court does not have such powers (here the public prosecutor has the power to control the functioning of political parties, and the ordinary courts can decide on the basis of the public prosecutor's motion for abolishing a party (as a special form of association engaged in political activity) that is operating unconstitutionally or unlawfully. Similarly, in Slovakia, the constitutional court cannot rule on the banning of a party, but on whether a decision dissolving a political party or movement, suspending political activities or rejection of an application for registration thereof is in conformity with the constitutional laws and other laws. The constitutional courts of all other countries have jurisdiction to ban parties that are operating unconstitutionally.

In Romania, however, the Constitutional Court may also establish the reality of the circumstances justifying the interim in the exercising of the office of President of Romania.

### **Review of decisions in election disputes**

In most of the jurisdictions examined, the Constitutional Courts have special power at the border between adjudication regarding the functioning of the state and adjudication on election disputes. In Slovakia and the Czech Republic, the Constitutional Court can decide on a complaint against a decision verifying or rejecting verification of the mandate of a Member of Parliament (in Slovakia) or of a Deputy or Senator (in the Czech Republic). This is the case in Serbia, too, where an „appeal“ can be lodged against decision regarding the confirmation of mandate of Members of Parliament. In Slovenia, the candidate in the

elections whose mandate was not confirmed by the National Assembly can turn to the Constitutional Court by a special kind of constitutional complaint asking it to confirm that he/she has been elected Deputy.

All the Central and Eastern European constitutional courts have responsibilities in relation to parliamentary and/or municipal elections. In Hungary, the decisions of election committees acting on election objections can be reviewed by the ordinary court, and a constitutional challenge can be brought to the Constitutional Court against the court's decision, as against any other final decision of an ordinary court. In Slovakia, also a constitutional complaint can be submitted, on the one hand, about unconstitutionality or unlawfulness of the elections to the Slovak Parliament or to a body of a local self-government or, on the other hand, against the result of the elections.<sup>15</sup> Other judicial proceedings regarding the local elections, as in other states analyzed, can be conducted by ordinary courts; in Slovakia, by the Supreme Administrative Court. Concentrating, as the topic of the present paper, only on the competences of the constitutional courts, the Constitutional Court of Slovakia is entitled either to proclaim the results of elections not to be valid or to cancel the contested result of the elections.<sup>16</sup> In Serbia, a petition for deciding on electoral disputes may be lodged in cases for which jurisdiction of a court is not defined by law. In Croatia, the Constitutional Court monitors whether elections are conducted in compliance with the Constitution and laws and may resolve electoral disputes which fall outside the jurisdiction of the ordinary courts. In this competence, on the one hand, the Constitutional Court can undertake relevant measures, performing the control of the constitutionality and legality of the elections, if the electoral activities are being carried out in discordance with the Constitution and the law.<sup>17</sup> On the other hand,

---

<sup>15</sup> Constitution of the Slovak Republic, Art. 129. [The Constitutional Court opens proceedings if the proposal was submitted by at least one fifth of the members of the Slovak Parliament, the President of the Slovak Republic, the Slovak Government, any ordinary court, or the Attorney General of the Slovak Republic. (Constitutional Court Act of Slovakia, §§ 18 and 59.) Otherwise, the initiation of the proceeding is upon the Constitutional Court. (Constitutional Court Act of Slovakia, § 59.)]

<sup>16</sup> Constitutional Court Act of Slovakia, § 63.

<sup>17</sup> When the Constitutional Court of Croatia ascertains that the participants in the elections act contrary to the Constitution and the law, it informs the public over the media, if needed warn the competent bodies, and in case of violation which influenced

however, the Croatian Constitutional Court, acting as a court of appeal, can also decide on *par excellence* electoral disputes, i.e., on appeals against the ruling of the competent electoral commission.

Constitutional courts also have special powers (not closely related to elections in the strict sense) in relation to referenda. In Hungary, for example, the Constitutional Court can, on the basis of a real constitutional complaint, act in cases relating to referendum disputes, similarly to electoral cases. In such cases, the decision of the ordinary court hearing the application for judicial review against the decision of the electoral commission can be challenged. A parliamentary decision to order a referendum may also be contested: according to the Fundamental Law, parliamentary resolutions ordering a referendum or dismissing the ordering of a referendum to be obligatorily ordered can be reviewed by the Constitutional Court with regard to constitutionality and legality on the petition of anyone. Similarly, in Slovakia, the Constitutional Court, on the one hand, may decide, on the initiative of the President of the Slovak Republic, on whether the subject of a referendum to be declared upon a petition of citizens or a resolution of the National Council of the Slovak Republic is in conformity with the Constitution or constitutional law. On the other hand, it can decide on complaints against the result of a referendum and complaint against the result of a plebiscite on the recall of President of the Slovak Republic. In Croatia, the Constitutional Court controls the constitutionality and legality of the national referenda, too, similarly to those measures, procedures and competences which were presented above in accordance with the competence deciding on the constitutionality and legality of the elections or on the electoral disputes.

In Romania, the Constitutional Court supervises the observance of the procedure for the organization and carrying out of a referendum, and confirms its results. Besides it, the Romanian Constitutional Court, even *ex officio*, verifies the fulfilment of the conditions for the citizens' exercise of the legislative initiative (plebiscite) by which the Parliament can pass an act on the subject contained by this initiative. In the end, as a special competence, it may supervise the observance of the procedure for the election of the President of Romania, too, and validates the mandate of the President-elect.

---

or might have influenced the results of the elections, annuls all or separate electoral activities and decisions, which preceded such violation.

Poland is the only Central and Eastern European country under scrutiny where the Constitutional Tribunal has no jurisdiction to review the verification of parliamentary mandates, nor to proceed in electoral or referendum disputes.

## Conclusion

The constitutional courts of the analyzed Central European countries perform very similar functions and consequently exercise similar powers. The concentrated constitutional courts, as a consequence of the implementation of the Kelsenian model, necessarily carry out abstract norm control. In addition, and in keeping with the European development in constitutional adjudication, concrete norm control is now also part of the essence of constitutional review. The “real” constitutional complaint (developed by the German *Bundesverfassungsgericht*) did not originally form part of the concept of concentrated constitutional adjudication; the original Kelsenian model completely lacked this possibility. However, due to the spreading influence of German practice in Central Europe, such powers now exist in most European (and in most Central European) countries with centralised constitutional courts.

Finally, a further common feature is that (on the basis of the Kelsenian model) all the Central European constitutional courts can act in some of the cases of jurisdictional disputes between such state organs which (typically) belong to different branches of division of power. Besides this, these constitutional courts are also empowered to resolve certain situations of extreme danger to public order caused by state bodies (within the competence of adjudication regarding the functioning of the state), and, in most countries, to proceed in electoral jurisdiction as well.

## Bibliography

1. GRANAT, Mirosław: Constitutional judiciary in crisis: The case of Poland. In: SZENTE, Zoltán – GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina: *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe*. Routledge, New York, 2018
2. PACZOLAY, Péter: *Alkotmánybírászkodás a jog és politikai határán*. [Constitutional adjudication on the border between law and politics] In: PACZOLAY, Péter (ed.): *Alkotmánybírászkodás, alkotmányértelmezés* [Constitutional adjudication, constitutional interpretation]. Rejtjel, Budapest, 2003

3. SADURSKI, Wojciech: Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe. Second edition. Springer, Dordrecht, 2014. Bibliographical record
4. TATHAM, Allan F.: Central European Constitutional Court in the Face of EU Membership. Koninklijke Brill NV, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, The Netherlands, 2013
5. TÓTH J., Zoltán: The Central European Constitutional Courts' Power of Norm Control – with a Comparative Law Perspective. In: Imre Szabó (ed.): Central European Legal Studies: Selected Essays on Current Legal Issues from a Comparative Legal Approach. Vol. 1. Partium Press, Oradea – Nagyvárad, 2023 (general ISBN: 978-606-9673-48-5; volume ISBN: 978-606-9673-46-1), pp. 27-43.

### **Contact data**

Zoltán J. Tóth, Professor of law

toth.zoltan@kre.hu

Károli Gáspár University, Budapest, Hungary

# PROPORTIONALITY IN ROMANIAN ADMINISTRATIVE LAW: A STATE AND TENDENCIES

Violeta Stratan<sup>1</sup>

**Abstract:** Derived from its etymological meaning - balance, moderation, the use of the most adequate means to accomplish an objective - proportionality is seen today as a guarantee of the rule of law, due to its ability to limit the interference of public administration authorities in the sphere of individual rights and freedoms. In administrative law, it is likely to protect both individual rights and freedoms and the public interest. It is meant to guide the public authorities' action, either by limiting or by intensifying it. In Romania, proportionality is regulated at both constitutional and legislative levels. The case-law of the Romanian constitutional court has acknowledged it as a constitutional principle. Recently, a decision of the Romanian Supreme Court has emphasized the importance of this general principle of law in the sphere of administrative law. The administrative case-law is expected to develop it accordingly, within the judicial review of administrative action. The delegated legislator should also take it into account when elaborating normative acts. It is also expected to have a great impact on the everyday action of administrative authorities. Such tendencies shall be presented within this paper, alongside the *status quo* of the principle in Romanian administrative law.

**Keywords:** proportionality, judicial review, rule of law

## Introduction

Proportionality has been defined in the legal literature in relation to notions such as "harmony", "adequacy", "balance", "just measure", according to the etymological meaning of the Latin term *proportio* – "ratio" or "analogy". Quite common in architecture, painting or mathematics, the concept of proportionality is also familiar to the law.

---

<sup>1</sup> Faculty of Law, West University of Timisoara, Romania

The most well-known plastic representation of justice is the image of Themis holding a balance in her hand. Cesare Beccaria raises proportionality between crimes and punishments to the rank of criminal law principle. Gerard Cornu's *Legal Vocabulary*<sup>2</sup> defines proportionality by reference to fair measure, adequacy, moderation, the use of the most appropriate means to achieve an objective. The French *Dictionary of Legal Culture*<sup>3</sup> describes it as a weighting mechanism between legal principles of equivalent rank, simultaneously applicable but at the same time antinomic.

Envisaged either as a judicial review mechanism capable of balancing competing legal principles or as a general principle of law, proportionality is likely to ensure both the protection of individual rights and freedoms and the safeguarding of the public interest. In other words, it is the centre of a balance at the extremes of which divergent interests are located, standing for the necessary equilibrium between the intervention of public authorities, based on reasons related to the satisfaction of the general interest, on the one hand, and the protection of individual rights and freedoms, on the other hand.

In a famous commentary on the judicial decision<sup>4</sup> enshrining the principle of proportionality in German law, Fritz Fleiner described it in terms that no longer need any explanation: "the police should not shoot at sparrows with cannons". Equally expressive is the formula by which Lord Diplock transposed proportionality in Anglo-Saxon case-law: "in plain English it means that you must not use a steam hammer to crack a nut, if a nutcracker would do"<sup>5</sup>. Apart from their undoubted expressiveness, these quotations outline the role of this principle in the context of administrative law.

---

<sup>2</sup> CORNU, Gerard, *Vocabulaire juridique*, Paris: PUF, 2022. 1136 p. ISBN 978-2-13-083256-0.

<sup>3</sup> ALLANT, Denis, RIALS, Stephane (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris: PUF, 2003. 1680 p. ISBN 978-2-13-053936-0.

<sup>4</sup> FLEINER, Fritz, *Commentary on the Kreuzberg Judgement*, 14 June 1882, *apud* STIRN, Bernard, *Vers un droit public européen*, Paris: LGDJ. 2015, 158 p. ISBN 13 978-2-275-04635-8.

<sup>5</sup> *R v Goldstein* [1983] 1 WLR 151 (HL) *apud* LETSAS, George, *Proportionality as Fittingness: The Moral Dimension of Proportionality*, in *Current Legal Problems*, Volume 71, Issue 1, (2018), pp. 53–86, <https://doi.org/10.1093/clp/cuy011>



Emerged in the context of the judicial review exercised by the German courts over certain police measures<sup>6</sup>, the principle of proportionality has acquired new values while developing in various national and supranational legal systems, both in case-law and in legislation. In its current meaning, it is a guarantee of the principles and values of the rule of law, a restraint on the discretionary powers of public authorities, capable of limiting their interference in the sphere of individual rights and freedoms.

### **Proportionality in Romanian Administrative Law: *status quo***

In Romania, the principle of proportionality has been enshrined both in the Constitution and in the primary and secondary legislation. Pursuant to article 53 of the Romanian Constitution "(1) [t]he exercise of certain rights or freedoms may only be restricted by law, and only if necessary, as the case may be, for: the defence of national security, of public order, health, or morals, of the citizens' rights and freedoms; conducting a criminal investigation; preventing the consequences of a natural calamity, disaster, or an extremely severe catastrophe. (2) Such restriction shall only be ordered if necessary in a democratic society. The measure shall be proportional to the situation having caused it, applied without discrimination, and without infringing on the existence of such right or freedom". As far as administrative law is concerned, a recent study<sup>7</sup> inventories the normative acts expressly referring to proportionality, leading the author to conclude that it represents a basic principle of Romanian public law, which both the Constitutional Court and the common courts can apply in order to ascertain and sanction the abuse of power in the sphere of public administration.

Chronologically, Act of Parliament n<sup>o</sup> 51/2006 is the first to regulate proportionality, in its article 6, as one of the principles governing the organization and functioning of local public utility services. The definition of this principle shall be given by the delegated legislator five years later,

---

<sup>6</sup> MATHEWS, Jud, Proportionality Review in Administrative Law in ROSE-ACKERMAN, Susan, LINDSETH, Peter L. & EMERSON, Blake (eds.), Comparative Administrative Law, 2d ed., Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017. ISBN: 978 1 78471 866 4. pp. 405-419.

<sup>7</sup> PAȘCUI, Gabriel-Valeriu, Principiul proporționalității în dreptul administrativ, Jurnalul Baroului Cluj nr. 2/2021, (2021), [www.baroul-cluj.ro/wp-content/uploads/2021/12/JBC\\_2-2021.pdf](http://www.baroul-cluj.ro/wp-content/uploads/2021/12/JBC_2-2021.pdf), pp. 7-19.

in article 2 of the Emergency Government Ordinance n° 66/2011 on preventing, finding, and punishing irregularities occurred in obtaining and using European funds and/or national public funds: "any administrative measure must be adequate, necessary and corresponding to its pursued purpose, both from the perspective of the resources employed in the detection of irregularities and from that of the resulting budget claims, taking into account the nature and frequency of the irregularities as well as their financial impact on the respective project/program." Act of Parliament n° 98/2016 on public procurement also enumerates proportionality among the principles governing the award of public procurement contracts (art. 2) but fails to provide a definition of the principle. Such definition is currently enshrined in the Romanian Administrative Code<sup>8</sup> whose art. 9 reads as follows: "The actions of public administration authorities must always satisfy the public interest and be balanced with regard to their effects on the people. Public administration authorities shall initiate, adopt, or issue normative and individual administrative acts only following the assessment of public interest requirements as well as of the risks and impact of such acts". Administrative law literature analyses the proportionality principle in relation to the appropriateness of administrative acts. Thus, appropriateness is considered as a "barometer"<sup>9</sup> of the discretionary powers recognized to public authorities, which should be calibrated according to criteria such as "the proportionality between the necessity of the pursued purposes and the means used to achieve them", and "the fair balance between the public interest requirements and the imperative to protect fundamental rights"<sup>10</sup>. The discretionary powers of public administration authorities are not absolute, being subject to both administrative control and judicial review. Indeed, when called upon to determine the legality of an administrative act, judges may also check whether the administrative authority has or has not abused its discretionary powers when issuing the challenged act, thus distorting the

---

<sup>8</sup> Emergency Government Ordinance n° 57/2019, published in the Romanian Official Journal n° 555 of July 5, 2019.

<sup>9</sup> TRĂILESCU, Anton, *Drept administrativ. Partea specială*, București: C.H. Beck, 2023, 301 p. ISBN 978-606-18-1376-6.

<sup>10</sup> *Idem*, pp. 31-32.

purpose of the law and prejudicing either the public interest or certain individual rights and interests<sup>11</sup>.

A similar opinion views proportionality as an essential criterion for the distinction between the normal exercise of discretionary powers and the abuse of power in the sphere of public administration<sup>12</sup>. Thus, an administrative measure amounts to an abuse of power each time it does not pursue a legitimate purpose; it is not appropriate to the legitimate purpose pursued, in the sense that it goes beyond what is strictly necessary to achieve it; it lacks a reasonable justification; it is likely to limit the exercise of fundamental rights and freedoms, without proper justification of the proportionality between the measure and its purpose<sup>13</sup>.

A particular analysis<sup>14</sup> of proportionality is built upon the notion of public interest. Its author considers that public interest can balance the intensity of the exercise of discretionary powers recognized to administrative authorities, directing it either towards the protection of private interests or towards the maintenance of public order<sup>15</sup>. Meant to limit the discretionary powers when their exercise tends to be abusive or misused, violating individual rights and freedoms, or, on the contrary, to intensify such powers whenever the imperative of preserving or recovering public order preempts, accordingly restricting individual rights and freedoms, public interest is both the keystone and the measure of administrative actions. This is how several provisions of the Romanian Administrative Code must be interpreted. Apart from the above-mentioned art. 9, proportionality is enshrined in various other provisions of this Code. Thus, art. 307 sets out that royalties stipulated in concession contracts must be proportional to the benefits obtained by the concession holder. Art. 311 includes proportionality among the principles governing the award of concession contracts. Moreover, according to art. 567, proportionality is one of the three principles governing administrative liability<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> *Idem*, p. 31

<sup>12</sup> ANDREESCU, Marius, Unele probleme ale puterii discreționare și ale excesului de putere în activitatea autorităților statului, in *Pandectele Române* n° 12/2012, (2012), p. 46.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> CLIPA, Cristian, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ*, vol. II, tomul 2, *Specificitățile*. București: Hamangiu, 2022. 383 p. ISBN 9786062718374.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 250.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 251

## Proportionality in Romanian Administrative Law: Tendencies

In its case-law, the Romanian Constitutional Court has recognized proportionality as a constitutional law principle, both before and after the constitutional revision of 2003<sup>17</sup>. Recently, the High Court of Cassation and Justice of Romania<sup>18</sup> enriched this case-law with a long-awaited decision underlining the role of proportionality in administrative law.

The action brought by a hospital before an administrative litigation court against three public authorities – the National Health Insurance House, the Ministry of Health, and the Government of Romania – sought the annulment of certain provisions contained in a government decision and a ministerial order issued by these authorities<sup>19</sup>. The two normative acts regulated, *inter alia*, the rights and obligations of the parties to a framework contract regarding the conditions for the provision of medical assistance, medicines, and medical devices in the social health insurance system for the year 2015. They set out sanctions for the infringement of contractual obligations by medical service providers. One of the provisions contested in court established that the infringement of a contractual obligation stipulated in the framework contract was to be sanctioned "at the first finding, by a reduction of 10% of the monthly contract value corresponding to the month in which the infringement occurred". The first instance judges annulled these provisions for non-compliance with the proportionality principle, based on art. 53 of the Romanian Constitution. The defendant public authorities appealed the decision in front of the High Court of Cassation and Justice.

---

<sup>17</sup> ANDREESCU, Marius, ANDREESCU, Claudia, Contribuții ale doctrinei și jurisprudenței constituționale la construcția principiilor proporționalității și egalității, in *Pandectele Romane* n° 3/2020 (2020), pp. 89-101.

<sup>18</sup> ICCJ, Dec. n° 604/07.02.2023, [www.scj.ro](http://www.scj.ro)

<sup>19</sup> Namely, art. 102 §(3a) of Appendix no. 2 to Government Decision n° 400/2014 for the approval of the service packages and of the framework contract regulating the conditions for the provision of medical assistance within the social health insurance system for the years 2014 - 2015, and the provisions of art. 8 §(3a) of Appendix no. 26 to Order no. 388/186/2015 of the Ministry of Health and the President of the National Health Insurance House regarding the approval of the Methodological Norms for the application, in 2015, of Government Decision no. 400/2014 for the approval of the service packages and of the framework contract regulating the conditions for the provision of medical assistance within the social health insurance system for the years 2014-2015.

The supreme court judges found that "proportionality plays a significant role in administrative law even when constitutional rights are not at stake, being therefore considered a general principle of law". Elaborating on the manner in which the principle of proportionality operates, they reiterated the idea that courts are entitled to check "if the measure taken by an administrative authority is adequate and suitable to achieve its purpose, if it is absolutely necessary or if its purpose could have been achieved by less "invasive" means, and if it isn't clearly disproportionate in relation to its costs and benefits", in other words "to analyze the appropriateness between the means and the ends. In principle, where it is possible to choose between several measures considered appropriate, the least onerous one should be used, and the disadvantages entailed must not be disproportionate to the pursued purpose. Particularly the actions of public administration authorities must not go beyond what is strictly necessary for the accomplishment of their purposes, and the sanctions applied by such authorities must not be disproportionate in relation to the seriousness of the infringement. In this branch of law, proportionality should operate as a criterion allowing judges to distinguish between the normal exercise of discretionary powers and the "abuse of power" in relation to the act challenged in court. (...). Executive authorities should also comply with proportionality when adopting or issuing administrative acts, in order to avoid imposing burdensome tasks on individuals. Therefore, any violation of this principle could be subject to judicial review". In the same context, the supreme court judges settled the controversy between legality appropriateness, concluding that "proportionality gives measure to appropriateness in order to delimit the abuse of power; both principles are aspects of the legality in relation to administrative normative acts".

Applying these substantial law rules to the circumstances of the case brought before them, the judges of the High Court of Cassation and Justice confirmed the solution of the first instance court judges, considering that the contested provisions were abusive, "distorting the balance between the interests of the two contracting parties, by imposing a sanction applicable to any infringement, irrespective of its seriousness". The judicial reasoning continued by stating that any national authority in charge with applying a sanction must adapt it to the particulars of the case, considering objective criteria such as the seriousness and duration of the infringement, the possible aggravating,

and mitigating circumstances, in order to guarantee the efficacy, dissuasiveness and proportionality of the sanction. In conclusion, according to the principle of proportionality, any measure taken by a public administration authority should be adequate – i.e., objectively able to lead to the fulfillment of the intended purpose, necessary – i.e., indispensable for the fulfillment of the purpose, and proportional – i.e., respectful of the fair balance between the different interests involved."

The supreme court judges considered that the challenged provisions did not pass this triple test of proportionality, and therefore decided that "setting the amount of the sanction at 10% of the entire monthly contract value, regardless of the individual circumstances of each specific case, is not proportional to the legitimate aim pursued, from the perspective of the relationship between the interests of the two contracting parties, between the general interest and the individual one". In reaching this decision, the appeal judges noted that the challenged provisions were only applicable during the year 2015, being subsequently amended by a government ordinance that established a gradual sanction for the same kind of infringement, upon the frequency of the infringement.

The double value of the proportionality principle stems from the judges' decision: it "imposes obligations not only on the legislator (here, the executive authority having adopted the normative act) but also on the law enforcement bodies and courts". Or this is possible only when the rules establishing sanctions are clear, precise, predictable, and when the law-making authorities comply with the requirements of proportionality, thus allowing legal sanctions to be individualized according to the particularities of every infringement".

## **Conclusion**

If these values of proportionality in administrative law are familiar to administrative law scholars, the same cannot be affirmed about its evolution in case-law. The impact of this principle on future administrative litigations can only be estimated. The intensity of judicial review of administrative acts performed both *in abstracto* and *in concreto* based on proportionality requirements cannot be anticipated. Equally difficult to anticipate, but at the same time promising, seems to be the impact that proportionality might produce not only "downstream", in the context of the judicial review of administrative acts, but also "upstream", within the control undertaken by administrative authorities during the

pre-litigation procedure, or even before, during the accomplishment of procedural formalities prior to or concurrent with the adoption and issuance of administrative acts.

## **Bibliography**

1. ALLANT, Denis, RIALS, Stephane (dir.) Dictionnaire de la culture juridique, PUF, 2003
2. ANDREESCU, Marius, Unele probleme ale puterii discreționare și ale excesului de putere în activitatea autorităților statului, in Pandectele Române n° 12/2012
3. ANDREESCU, Marius, ANDREESCU, Claudia, Contribuții ale doctrinei și jurisprudenței constituționale la construcția principiilor proporționalității și egalității, in Pandectele Române n° 3/2020
4. CLIPA, Cristian, Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ, vol. II, tomul 2, Specificitățile, Hamangiu, 2022
5. CORNU, Gerard, Vocabulaire juridique, PUF, 2022
6. LETSAS, George, Proportionality as Fittingness: The Moral Dimension of Proportionality, in Current Legal Problems, Volume 71, Issue 1, 2018
7. MATHEWS, Jud, Proportionality Review in Administrative Law in ROSE-ACKERMAN, Susan, LINDSETH, Peter L. & EMERSON, Blake (eds.), Comparative Administrative Law, 2d ed., Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
8. PAȘCUI, Gabriel-Valeriu, Principiul proporționalității în dreptul administrativ, in Jurnalul Baroului Cluj n° 2/2021
9. STIRN, Bernard, Vers un droit public européen, LGDJ, 2015
10. TRĂILESCU, Anton, Drept administrativ. Partea specială, C.H. Beck, 2023

## **Contact data**

Violeta Stratan, Senior Lecturer, JD  
violeta.stratan@e-uvt.ro  
West University of Timișoara, Faculty of Law

# THE REFORM OF PUBLIC SERVICE IN LITHUANIA

Ieva Deviatnikovaitė<sup>1</sup>

**Abstract:** A new law on Public Service will enter into force on January 1, 2024. The concept of Lithuanian public service is closely related to the concept of public administration. Previously, public administration activities meant the adoption of administrative and internal administration acts. From now on, internal administration no longer falls within the scope of public administration activities, so those who will perform the function of internal administration will no longer have the status of public servants. The article reviews how the institute of public service was formed in Lithuania. The chronological boundaries of the article cover period from 1918 to 2024.

**Keywords:** public service, public servant, public administration, Lithuania

## Development of Public Service in Lithuania

During the period of 1918 to 1940 in Lithuania, there was no legal act governing the institute of public service and the legal status of a public servant. There were just several legal acts that regulated the vacations, business trips, pensions, allowances of public servants<sup>2</sup>. However, in 1939 and 1940 the Law on Public Service was being intensively drafted, which had to define both the concept of civil service and the legal status of civil servants (recruitment, dismissal, promotion, disciplinary liability, etc.)<sup>3</sup>. It was conceivable that this law would be passed. However, in 1940 the

---

<sup>1</sup> Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania.

<sup>2</sup> Law on the Remuneration of Public Officials. *Official Gazette*, 1919, No 8; Law on the Remuneration of the Ministries and the State Comptroller. *Official Gazette*, 1924, No 168-1184; Law on the Remuneration of Public Servants. *Official Gazette*, 1922, No 88-751; Law on the Remuneration of Employees of Missions and Consulates. *Official Gazette*, 1924, No 159-1129; Law on the Payment of Holiday Allowance. *Official Gazette*, 1931, No 372-2547; Law on the Pensions and Allowances of Public Servants. *Official Gazette*, 1926, No 221-1443; Law on the Reimbursement of Travel Expenses. *Official Gazette*, 1931, No 351-2398.

<sup>3</sup> Deviatnikovaitė, Ieva. Administracinės teisės institutų ir administracijos reformos Lietuvoje 1918–1940 m. *Teisės apžvalga*, Nr. 2 (26), 2002, 135-160.



state order changed, and socialist totalitarian regime was introduced in Lithuania. Therefore, this legal act was never adopted.

During the Soviet period, the Law on Public Service was not adopted either, and the legal status of persons working in state, municipal institutions and establishments was regulated by the Code of Labor Law.<sup>4</sup>

After the collapse of the Soviet Union, the public service institute continued to be regulated by the revised Law on Labor Contract.<sup>5</sup> This act was revoked in 1995 when the Law on Officials was passed.<sup>6</sup>

According to the Law on Officials, public service was understood very broadly, i. e. public servants were all persons who worked in state, municipal institutions, and establishments, including teachers, medical workers, etc. Nevertheless, the Law on Officials governed the legal status of only officials, i.e. of persons who were appointed by the Seimas (Parliament of the Republic of Lithuania), the President of the Republic, the Government and others who assisted politicians in the performance of their functions.

In 1999 the reform of the public service institute took place. A new law was adopted, and it was called the Law on Public Service. In the same year, the Law on Public Administration and the Law on Administrative Justice were adopted. Moreover, administrative courts were established. They were the ones who had to deal with public service disputes. The Law on Public Administration established the areas of public administration from which administrative courts had to deal with disputes arising from them. However, all these things took shape gradually. In 1999 the reform was aimed at increasing the number of public servants and expanding the concept of public service.<sup>7</sup> However, the concept of public service was too abstract, too broad. It was defined as the totality of operational relations in the service, regulated by state legislation, determining the acquisition, change and loss of the status of a public servant. According to N. Glebovė, the Law on Public Service did not ensure consistent governing of public service relations, its scope of application was too broad, and caused

---

<sup>4</sup> Lapinskas, Kęstutis, Petkevičius, Pranas. *Tarybinė administracinė teisė*. Vilnius: Mintis, 1980, 147.

<sup>5</sup> Law on Labour Contract of the Republic of Lithuania. *Official Gazette*, 1991, No. I-2048.

<sup>6</sup> Law on Officials of the Republic of Lithuania. *Official Gazette*, 1995, No. I-836.

<sup>7</sup> Glebovė, Neringa. Valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnautojo statuso ypatumai. *Teisė*, 2010, 76, 133.

difficulties in the application of the Law. Therefore, a more suitable functional model of the public service system was being sought.<sup>8</sup> Thus, in 2002 a new edition of the Law on Public Service was adopted.<sup>9</sup> At that time the concept of public service is closely connected with the spheres of public administration governed by the Law on Public Administration. The concept of public service was as follows: "legal relations that arise after acquiring, changing or losing the status of a public servant, as well as arising from the public servant's public administration activities in a state or municipal institution or institution in the implementation of a policy in a certain area of state governance or ensuring the coordination of its implementation, coordinating the activities of institutions in a certain area of state governance, managing, allocating financial resources and controlling their use, performing audits, adopting and implementing legal acts, decisions of state and municipal institutions or institutions in the field of public administration, preparing or coordinating legal acts, drafts of contracts or programs and providing conclusions about them, managing personnel or having public administration powers in relation to non-subordinate persons, the whole."<sup>10</sup>

In 2018 a new version of the Law on Public Service was adopted again.<sup>11</sup> The concept of public service was related to the activity of public administration and assistance to persons exercising state or local authority to perform the functions assigned to them.

### **Reform of the Public Service after 2020**

After the adoption of the Law on Public Administration in 1999, areas of public administration meant mainly the adoption of administrative acts (regulations and decisions) and internal administrative acts, and this was considered the main activity of public administration entities, i. e. of public servants. However, in 2020 a new edition of the Law on Public Administration<sup>12</sup> entered into force, according to which internal

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, 134.

<sup>9</sup> Amendment of the Law on Public Service of the Republic of Lithuania No IX-855. *Official Gazette*, 2002, No 45-1708.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> New Edition of the Law on Public Service of the Republic of Lithuania No VIII-1316. *Official Gazette*, 2018, No 12037.

<sup>12</sup> Law on the Amendment of the Law on Public Administration of the Republic of Lithuania No VIII-2987. *Official Gazette*, 2020, No 12819.

administration was no longer considered an activity of public administration. The Law on Public Service was also amended accordingly<sup>13</sup> and public service was defined as professional activities of persons holding positions in state and municipal institutions and institutions, which perform public administration functions or ensure the management of diplomatic service institutions or trade representations or help persons exercising state or local authority to perform the prescribed functions, except for functions of an economic and/or technical nature. Since then, the concept of public service has narrowed, along with the concept of public administration, excluding internal administrative activities. It meant one thing, that persons performing internal administration functions could no longer be considered public servants and their legal status had to be regulated outside the provisions of the Law on Public Service.

After the amendments to the Law on Public Administration and some minor amendments to the Law on Public Service, it was decided to change the legal regulation of public service in general. However, the reasons for the reform are unclear to the author of the article. These reasons are inspired by the managerial mechanism of the private sector, rather than by the idea of fundamentally improving and strengthening the foundations of public law in Lithuania. In the explanatory note of the Law on Public Service there are a numerous modern and unclear terms, for example, "to transform the ecosystem of the public sector – services, institutions, processes, and people".<sup>14</sup> To the ears of a lawyer, the reasons for such a reform sound unclear, complicated, and unfounded. According to the explanatory note, the civil service is planned to be improved in six directions: centralized management of the public service leadership corps; development of competencies of public servants; modern and unified human resources management processes; strategic analysis and performance evaluation; increasing wage competitiveness; management of public service.

---

<sup>13</sup> Law on the Amendment of Article 2 of the Law on Public Service of the Republic of Lithuania No XIII-2898. *Official Gazette*, 2020, No 12821.

<sup>14</sup> Explanatory Note to the Draft Law on Public Service No VIII-1316. <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1cc1a751640911edad44ca0eeb008140?positionInSearchResults=23&searchModelUUID=g2edg8c9-5767-42b8-8a2c-396d00418321>>. Accessed: 8th of October, 2023.

One of the prominent features of public service, retained from 19<sup>th</sup> century, is that the amount of salary is influenced by the length of the service. The reform proposes to abolish this criterion. It was decided to refuse the seniority supplement paid to all public servants, including heads of public service institutions. This was decided because, according to the organizers of the reform, the bonus paid for the seniority becomes a redundant part of the wage that is not linked to performance results (however, in the end, the seniority criterion will remain in the new law coming into force). Hence, one of the purposes of the reform is to solve the wage competitiveness problem and to create results-oriented public service. In a new edition of the Law on Public Service the concept of public service no longer exists. However, its essence can be seen in the concept of a public servant. And it is very similar to the amendment in the concept of public service carried out in 2020. A public servant is a person holding a position in a state or municipal institution and performing public administration functions or ensuring the functioning of diplomatic service institutions or trade missions abroad, or helping persons exercising state or local authority to perform the functions assigned to them, with the exception of internal administration functions, as defined in the Law on Public Administration. It is evident that internal administration no longer belongs to the concept of public administration. The authors of the reform of public service think that “the internal administration (general) functions of a public administration entity do not have special features that would distinguish these functions from analogous functions performed in other legal forms, both public and private legal entities that do not have public administration powers, therefore, there is no objectively justified need to impose special requirements on personnel performing these functions”.<sup>15</sup> However, internal administration ensures the independent functioning of a public administration entity with the status of a public legal entity so that it can perform public administration. In addition, public administration means making decisions that affect us. Thus, those who supposed to ensure independent functioning of public administration are no longer public servants. Therefore, these public servants will lose their special status. Their status will be stipulated by the provisions of the Labor Code.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

There is no clarity because the authors of the reform think that there must be certain rivalry between public and private sector. Why those who perform internal administration in public administration sector must compete with those who perform internal administration in the private sector? The authors of the reform write: "Such differences in the status of personnel performing analogous functions do not create conditions for fair competition between the public and non-public sectors, which could lead to a better quality of performance of internal administration (general) functions."<sup>16</sup> Why are the reform makers so sure that the example of the private sector is to be followed? After all, the aspirations of the private sector are completely different. Their main goal is the protection of private interest. And the main goal of public administration bodies is to protect public interest. Is it true that a person who has lost that special legal connection with the state, which helps to better understand his/ her importance and status, will better defend the public interest? Is the private sector functioning mechanism suitable for public sector functioning? Does the private sector at least know what the principles of good administration are? Does the private sector know what the legality is? The author of the article strongly doubts it. In the private sector, there is generally little protection, not only of the public interest, but also of human status. There is no understanding of what legality, good administration, impartiality, objectivity is. It should be the other way around: the principles of the public sector must be transferred to the private sector. But lately, things have been going the other way around. The author of the article discerns threat to the rule of law in such a new legal regulation.

A new Law on Public Service will enter into force on January 1, 2024.<sup>17</sup>

## Conclusion

In Lithuania, the public service model is being changed for no good reason to adapt the private sector's functioning mechanism to it. The number of persons with public servant status working in public administration entities is being reduced. The classic European career public service model is gradually being abandoned. The main features of

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> New Edition of the Law on Public Service of the Republic of Lithuania. No XIV-1985. *Official Gazette*, 2023, No 11556.

public service are more and more negated. The reform makers think that public service must be result-oriented. But can those results be calculated so easily? In the private sector, it is very simple: how much you sold, how much you produced, what income you received. And what are those results in public administration? How many legal acts have you adopted, how many changes in the legal acts have you proposed? It means that from now on, the public service in Lithuania will not be engaged in the real defense of public interest but will put ticks and count how many legal acts it has adopted. The scope of Lithuania's public administration is already narrow: the functional spectrum of public administration does not include the provision of public services. Accordingly, persons working in public schools, universities, hospitals, clinics, or libraries are not public servants, but employees subject to the provisions of the Labor Code. However, from now on, there will be even fewer public servants, because the internal administration of the public administration entity will not be performed by public servants, but by employees who are subject to the provisions of the Labor Code. Thus, the persons who must ensure the consistent and smooth functioning of the public administration entity will no longer have the status of public servants.

## **Bibliography**

### **Books**

1. LAPINSKAS, Kęstutis, PETKEVČIUS, Pranas: Tarybinė administracinė teisė. Vilnius: Mintis, 1980.

### **Articles in Periodicals**

2. DEVIATNIKOVAITĖ, Ieva: Administracinės teisės institutų ir administracijos reformos Lietuvoje 1918–1940 m. In: Teisės apžvalga, Roč. 26, č. 2 (2022), s. 135-160.
3. GLEBOVĖ, Neringa: Valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnautojo statuso ypatumai. In Teisė č. 76 (2010): 130-148.

### **Legal Acts and other Documents**

4. Amendment of the Law on Public Service of the Republic of Lithuania No IX-855. *Official Gazette*, 2002, No 45-1708.
5. Explanatory Note to the Draft Law on Public Service No VIII-1316. <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1cc1a751640911edad44ca0eebo08140?positionInSearchResults=23&searchModelUUID=g2ed98c9-5767-42b8-8a2c-396d00418321>>. Accessed: 8th of October, 2023.

6. Law on the Amendment of the Law on Public Administration of the Republic of Lithuania No VIII-2987. *Official Gazette*, 2020, No 12819.
7. Law on the Amendment of Article 2 of the Law on Public Service of the Republic of Lithuania No XIII-2898. *Official Gazette*, 2020, No 12821.
8. Law on the Payment of Holiday Allowance. *Official Gazette*, 1931, No 372-2547.
9. Law on the Pensions and Allowances of Public Servants. *Official Gazette*, 1926, No 221-1443.
10. Law on the Reimbursement of Travel Expenses. *Official Gazette*, 1931, No 351-2398.
11. Law on the Remuneration of Employees of Missions and Consulates. *Official Gazette*, 1924, No 159-1129.
12. Law on the Remuneration of Public Officials. *Official Gazette*, 1919, No 8.
13. No 168-1184.
14. Law on the Remuneration of Public Servants. *Official Gazette*, 1922, No 88-751.
15. Law on the Remuneration of the Ministries and the State Comptroller. *Official Gazette*, 1924,
16. New Edition of the Law on Public Service of the Republic of Lithuania No VIII-1316. *Official Gazette*, 2018, No 12037.
17. New Edition of the Law on Public Service of the Republic of Lithuania. No XIV-1985. *Official Gazette*, 2023, No 11556.

### Contact data

Ieva Deviatnikovaitė

ieva@mruni.eu

Mykolas Romeris University (Institute of Public Law)

# POVINNOSŤ SPRÁVNEHO ORGÁNU VIESŤ KONANIE V JAZYKU, KTORÉMU ÚČASTNÍK KONANIA ROZUMIE V PRAXI

## THE OBLIGATION OF THE ADMINISTRATIVE BODY TO CONDUCT PROCEEDINGS IN A LANGUAGE THAT THE PARTY UNDERSTAND IN PRACTICE

Mária Srebalová <sup>1</sup>

**Abstrakt:** Príspevok analyzuje vybrané správne konania so zahraničným prvkom. Zaoberá sa viacerými procesnými inštitútmi, ktoré správne orgány v ich rámci využívajú. Osobitne sa zameriava na otázky súvisiace s povinnosťou správneho orgánu viesť konanie v jazyku, ktorému účastník konania rozumie ktoré je súčasťou práva na spravodlivý proces.

**Kľúčové slová:** správne konanie, zahraničný prvok, jazyk konania právo na spravodlivý proces.

**Abstract:** The paper analyzes selected administrative proceedings with a foreign element. It deals with several process institutes that are used by administrative bodies within their framework. It focuses in particular on issues related to the obligation of the administrative body to conduct proceedings in a language, that the party understands, which is a part of the right to a fair trial.

**Key words:** administrative procedure, foreign element, language of procedure, right to a fair trial

### Úvod

Správne konania s akýmkoľvek zahraničným resp. cudzím prvkom majú niektoré špecifiká sťažujúce postup správnych orgánov v praxi. Môže ísť napríklad o konanie o azyle, konanie o vydaní osvedčenia pre Slovákov žijúcich v zahraničí a vo väčšom rozsahu predovšetkým o postup pri

---

<sup>1</sup> Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave



postihovaní správnych deliktov osôb, ktoré nemajú pobyt alebo sídlo na území Slovenskej republiky. Viaceré problémy sa týkajú predovšetkým doručovania písomností do cudziny, ktoré je upravené v § 24 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správneho poriadku)<sup>2</sup> v znení neskorších predpisov a zastupovania podľa § 16 ods. 2 správneho poriadku.

Napriek spomínaným a aj ďalším praktickým problémom nie je možné podľa zásady zákonnosti a zásady legality postihu takéto konania neuskutočňovať, vrátane postihovania správnych deliktov. Treba uviesť, že správne orgány snažia aj takéto správne konania viesť a ukončiť ich rozhodnutím. Sú si vedomé nielen uvedených zásad správnych konaní ale aj skutočnosti, že nepostihovaním akéhokoľvek druhu subjektov za správne delikty sa navodzuje istý druh pocitu beztrestnosti a okrem represie nedochádza ani ku preventívnemu účinku, ktorý sa správnym trestaním tiež sleduje.

Zásadným praktickým problémom je, že správne orgány pri predmetných konaniach musia „vykročiť“ zo zabehnutých, v zásade rutinných postupov. Musia uskutočniť viac procesných úkonov a tiež takéto správne konania v konečnom dôsledku trvajú dlhšie. Príkladom môže byť doručovanie. Otázky, ktoré s ním súvisia sa spravidla týkajú nemožnosti doručiť písomnosti na známu adresu v cudzine a tiež subjektu oprávneného takéto písomnosti doručovať. Fyzickej osobe, ktorá má pobyt alebo právnickej osobe so sídlom v cudzine alebo ktorá si určila adresu pre doručovanie v cudzine sa doručuje prostredníctvom pošty. Účastník konania, ktorý sa zdržiava v cudzine si môže ustanoviť opatrovníka alebo zástupcu v tuzemsku, ktorému sa budú doručovať písomnosti určené účastníkovi konania. Ak sa správnemu orgánu nepodarí doručiť písomnosť na známu adresu účastníka konania v cudzine a tento účastník si neustanovil zástupcu, opatrovníka (aj na doručovanie písomností), je správny orgán povinný opatrovníka ustanoviť vydaním procesného rozhodnutia. Tu znenie zákona vo vzťahu ku doručovaniu a zastupovaniu. Napríklad pri ustanovovaní osoby opatrovníka správny poriadok neuvádza žiadne pravidlá. Správny orgán musí rešpektovať výlučne pravidlo, podľa ktorého nesmú byť záujmy zastúpeného v kolízii so záujmami opatrovníka. Preto nie je možné, aby bol opatrovníkom zamestnanec správneho orgánu, ktorý vo veci koná.

---

<sup>2</sup> Ďalej len „správny poriadok“.

Môže ním však byť už napr. zamestnanec inej organizačnej zložky správneho orgánu napr. právneho odboru. Dôležité je, aby takáto osoba poverenie byť opatrovníkom dobrovoľne prijala. Ďalej v správnych konaniach, v ktorých je potrebné doručovať písomnosti do cudziny sa správnym orgánom umožňuje doručovať nielen prostredníctvom Slovenskej pošty a zamestnanca či funkcionára správneho orgánu, ale tiež napr. prostredníctvom zastupiteľského úradu či kuriérom. V takýchto prípadoch sa teória aj judikatúra zvyknú zhodnúť na tom, že dôležité je splnenie účelu doručovania a predmetného konania, t.j. oboznámenie účastníka konania s obsahom písomnosti. Správne orgány však často s takýmito riešeniami nie sú oboznámené.

Ako už bolo uvedené, dôvodom je, že správne orgány nie sú s takýmito konaniami konfrontované pravidelne a väčšina z nich je v takýchto prípadoch odkázaná na znenie zákona. Nepravidelne využívajú aj komentáre ku zákonom a takmer vôbec sa nezvyknú orientovať v judikatúre. Vytvárajú si niekedy aj pre jediné správne konanie svoj vlastný postup cestou správnych procesných krokov a omylov. V ďalšom texte sa pokúsime formulovať východiská a následne návrhy, ktoré by správnym orgánom umožnili oprieť sa o pevné pravidlá formulované pre túto oblasť príslušnou autoritou.

### **Východiská praktické**

Začiatkom roka 2023 sa na nás obrátila s požiadavkou na konzultáciu Slovenská inšpekcia životného prostredia, ktorá začala uskutočňovať procesné kroky pre uloženie sankcie subjektom zo zahraničia, ktoré sa dopustili protiprávneho konania na území Slovenskej republiky. Zásadnou pre nich bola otázka, či správne konanie, v ktorom je účastníkom konania cudzinec (v ďalšom texte tiež budeme pre osobu, ktorá nemá pobyt alebo sídlo a v správnom konaní deklaruje, že neovláda slovenský jazyk tiež používať pojem „nerezident“) môže byť vedené v slovenskom jazyku a s tým súvisiace otázky nevyhnutnosti naplánovať si zaobstaranie služieb tlmočníka či prekladu písomností a prípadné ďalšie úkony a povinnosti pri takomto konaní.

Ďalším praktickým východiskom nášho príspevku bol poznatok o pripravovaných návrhoch smerníc v rámci balíka ku zvýšeniu bezpečnosti cestnej premávky, smernica o vodičských preukazoch a smernica o cezhraničnej výmene informácií (CBE). Okrem otázok, ako napríklad koordinácia pri zavedení nových skutkových podstát

priestupkov, vzájomná pomoc pri identifikácii zodpovednej osoby, fungovania informačného systému vozidiel a vodičských preukazov a e-výmene údajov bol v návrhu riešený aj jazykový režim konania o delikte. Návrh smernice<sup>3</sup>, ktorým sa mení smernica (EÚ) 2015/413, ktorou sa uľahčuje cezhraničná výmena informácií o dopravných deliktoch súvisiacich s bezpečnosťou cestnej premávky (ďalej len „smernica“) uvádza v kontexte návrhu, že cezhraničné stíhanie dopravných deliktov súvisiacich s bezpečnosťou cestnej premávky je jedným z hlavných pilierov Rámca politiky EÚ<sup>4</sup> pre zníženie smrteľných dopravných nehôd. Uvádza, že politický rámec je založený na tzv. prístupe bezpečného systému, podľa ktorého je možné úmrtiam a vážnym zraneniam pri dopravných nehodách z veľkej časti zabrániť. Navrhovaný systém sa snaží o znižovanie beztretnosti zahraničných vodičov a uvádza, že v stratégii pre udržateľnú a inteligentnú mobilitu z roku 2020<sup>5</sup> sa stanovujú míľniky na zníženie počtu úmrtí v rámci všetkých druhov dopravy v EÚ takmer na nulovú úroveň do roku 2050. Konštatuje, že hoci Európsky parlament uznáva dosiahnutý pokrok, vyzýva Komisiu<sup>6</sup>, aby preskúmala smernicu, keďže súčasným rámcom „*sa nezabezpečuje primerané vyšetrowanie deliktov na účely vymáhania sankcií ...*“. V posúdení vplyvu<sup>7</sup> sa okrem iného uvádza, že vodiči nerezidenti predstavujú približne len 5% cestnej premávky v EÚ, spáchali však približne 15% deliktov prekročenia najvyššej dovolenej rýchlosti. Jedným zo zistených dôvodov tohto správania je skutočnosť, že sa nerezidenti domnievali, že je menej pravdepodobné, že im pri vedení vozidla v členskom štáte, v ktorom nemajú pobyt, bude uložená sankcia.

V návrhu vo vzťahu ku konaniu o cestných deliktoch nerezidentov sa uvádza: „Členský štát by mal osobe, o ktorej sa predpokladá, že je zodpovedná za dopravný delikt, povoliť komunikovať až do fázy odvolania na súde v ktoromkoľvek jazyku, ktorý členský štát evidencie

---

<sup>3</sup> Návrh Smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/413, ktorou sa uľahčuje cezhraničná výmena informácií o dopravných deliktoch súvisiacich s bezpečnosťou cestnej premávky z 1. 3. 2023, COM(2023) 126 final, 2023/0052 (COD).

<sup>4</sup> Rámec politiky EÚ pre bezpečnosť cestnej premávky na roky 2021 – 2030 – ďalšie kroky smerom k „vízií nulovej úmrtnosti na cestách“, predstavila Komisia v júni 2019. SWD(2019) 283 final.

<sup>5</sup> COM(2020) 789 final.

<sup>6</sup> Európska komisia.

<sup>7</sup> SEK(2008) 351.

bydliska alebo deliktu nahlásili Komisii alebo ak dotknutá osoba nemá dostatočnú znalosť daných jazykov, v jazyku, ktorým hovorí, alebo ktorému rozumie, aby sa uľahčilo uplatňovanie procesného práva.

Ku návrhu obidvoch smerníc zasadala príslušná pracovná skupina a z ich prerokovania vzišlo navrhované predbežné stanovisko Slovenskej republiky. Ku návrhu časti smernice, ktorá upravuje jazykový režim konania o delikte : Slovenská republika „považuje uvedené za nadbytočnú administratívnu záťaž ... konanie a rozhodovanie vo veciach dopravných deliktov zabezpečujú správne orgány, pričom podľa vnútroštátneho práva sa správne konanie, rozhodnutia a zápisnice správnych orgánov vedú a vydávajú v štátnom jazyku rešpektujúc Dohovor<sup>8</sup> ...“. V ďalšom texte sa preto budeme zaoberať sumarizáciou dôvodov, pre ktoré nie je možné tvrdiť, že vedenie správneho konania o správnom delikte výlučne štátnom jazyku je v súlade so znením Dohovoru.

### Východiská teoretické

Z teoretického hľadiska sa analýze dôvodov rešpektovania dokumentov s obsahom tzv. európskeho správneho práva procesného a aplikácii pevne zavedených záruk v trestnom konaní pri postihovaní správnych deliktov venovali viacerí teoretici. Za ústavné právo spomeniem Sváka, za správne právo Košičiarovú, Hamulákovú, Maslena, z českých kolegov napríklad Skulovú, Práškovú, Frumarovú a Pouperovú.

Preto len stručne uvedieme, že *konceptiu práva na spravodlivý proces* predstavuje zachovávanie právnych požiadaviek v priebehu konania pred orgánom verejnej moci. Pôvodný význam predmetnej koncepcie nachádzame v čl. 6 ods. 1 Dohovoru, podľa ktorého má každý právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne, v primeranej lehote, prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o *akomkoľvek trestnom obvinení*. Koncepciou práva na spravodlivý proces sa postupným vývojom začal spravovať čoraz širší okruh správnych konaní a to aj napriek tomu, že konanie, ktoré uskutočňuje správny orgán nemôže byť „spravodlivé (fair)“ v zmysle predmetného článku Dohovoru.

Pôvodná myšlienka Dohovoru bola základom pre viaceré dokumenty Rady Európy, ktoré sa týkajú aj správneho konania. Rezolúcie a

---

<sup>8</sup> Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

odporúčania síce nie sú pre jej členské štáty záväzné, vyjadrujú však všeobecne uznávanú úroveň ochrany ľudských práv a vyjadrujú, že koncepcia spravodlivého procesu sa má uplatňovať aj na konanie pred správnymi orgánmi. Pritom je však potrebné dbať na to, aby bola zachovaná určitá miera ich zlučiteľnosti so správnym konaním a s jeho charakterom.<sup>9</sup>

Za mnohé z výstupov vo vzťahu k analyzovanej problematike uvediem z diela Košičiarovej konštatovanie, že priama aplikovateľnosť čl. 6 ods. 1 Dohovoru na postupy vo verejnej správe sa týka aj postupov, v ktorých sa rozhoduje o priestupkoch a iných správnych deliktoch, poriadkových sankciách a disciplinárnych deliktoch, pričom dôležitú úlohu zohráva závažnosť sankcie.<sup>10</sup>

Podľa čl. 6 ods. 3 Dohovoru je medzi minimálne práva zaradené právo na bezplatnú pomoc tlmočníka, ak osoba, ktorá čelí trestnému obvineniu<sup>11</sup> nerozumie jazyku používanému pred súdom, alebo ak týmto jazykom nehovorí. Teória jednotne predmetné právo zaraďuje pod princíp riadneho zákonného procesu, resp. spravodlivého konania. Hamuláková napríklad uvádza, že čl. 6 Dohovoru v rámci práva na spravodlivé konanie obsahuje jednak právo obvineného byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie podrobne oboznámený s povahou a dôvodom obvinenia proti nemu a tiež právo obvineného mať bezplatnú pomoc tlmočníka, ak nerozumie jazyku používanému pred súdom alebo týmto jazykom nehovorí.<sup>12</sup> Právo na tlmočníka zvykne byť zaraďované medzi procesné práva, ktoré majú čiastkový<sup>13</sup> alebo odvetvový charakter alebo tiež medzi

---

<sup>9</sup> SREBALOVÁ, Mária. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, s. 235 a nasl.

<sup>10</sup> KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Krakow : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 16 a 17 a tiež napr. SVÁK, Ján.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 2006, s. 415.

<sup>11</sup> Trestným obvinením sa podľa ustálenej judikatúry rozumie obvinenie nielen z trestného činu ale aj správneho deliktu.

<sup>12</sup> Pozri napr. HAMULÁKOVÁ, Zuzana In: HAMULÁKOVÁ, Zuzana HORVAT, Matej: Základy správneho práva trestného. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 64.

<sup>13</sup> Napr. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: In: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Krakow : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 18.

princípy, Košičiarová napríklad uvádza *právo na tlmočníka*, ako jeden z procesnoprávných princípov práva na spravodlivý proces<sup>14</sup>.

Z hľadiska teoretických východísk je teda možné uzavrieť, že z koncepcie práva na spravodlivý proces vyplýva pre správne orgány prejednávajúce priestupky povinnosť viesť konanie o nich v jazyku, ktorému obvinený z priestupku rozumie.

Uvedené právo v sebe zahŕňa nielen *právo na tlmočníka* v priamom resp. ústnom kontakte s obvineným ale aj *právo na preklad* písomností, ktoré sú v rámci správneho konania vyhotovované, ako napríklad oznámenie o začatí konania o priestupku, predvolanie, rozhodnutie a pod.

### Východiská legislatívne

Z legislatívnych východísk uvedieme vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá správnym orgánom vytvára základný právny rámec pre určenie jazyka úradného styku.

K analyzovanej problematike je v prvom rade potrebné uviesť Ústavu<sup>15</sup> a jej čl. 47 ods. 2, podľa ktorého má každý právo na právnu pomoc v konaní pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy od začiatku konania, a to za podmienok ustanovených zákonom a čl. 47 ods. 4, podľa ktorého má právo na tlmočníka každý, kto vyhlási, že neovláda jazyk, v ktorom sa vedie konanie podľa odseku 2.

Zo zákonnej právnej úpravy je pre správne konania ťažiskovým predovšetkým správny poriadok<sup>16</sup>. Podľa nášho názoru je však vo vzťahu ku vedeniu konania v inom než úradnom jazyku táto všeobecná úprava správneho konania minimalistická a málo inštruktívna. Upravuje:

1. v § 3 ods. 3, medzi základnými zásadami správneho konania nasledovné ustanovenie: „Občan Slovenskej republiky, ktorý je osobou patriacou k národnostnej menšine, a ktorý má právo používať jazyk národnostnej menšiny podľa osobitného predpisu<sup>17</sup>, má právo v obciach vymedzených

---

<sup>14</sup> KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Procesnoprávne princípy dobrej verejnej správy v správnom trestaní. In: Právo na spravodlivý proces a správne trestanie. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Krakow : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 111 a nasl.

<sup>15</sup> Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

<sup>16</sup> Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

<sup>17</sup> Zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín (ďalej len „zákon o používaní jazykov národnostných menšín“).

osobitným predpisom konať pred správny orgánom v jazyku národnostnej menšiny (je potrebné uviesť, že zákon o používaní jazyka národnostných menšín, na ktorý správny poriadok odkazuje upravuje v § 2 používanie jazyka menšiny v úradnom styku podrobne a môžeme vyhodnotiť, že ustanovenie § 3 ods. 3 správneho poriadku je z tohto dôvodu nadbytočné),

2. v § 31 ods. 5 iba nepriamo v rámci ustanovení o trovách konania zmieňuje tlmočníka, a to iba ako adresáta náhrady jeho hotových výdavkov, ktoré mu vznikli pri vykonávaní jeho činnosti v rámci správneho konania t.j. bez akýchkoľvek pravidiel pre jeho ustanovenie, činnosť alebo napríklad pre vylúčenie a pod..

Používanie štátneho jazyka v správnom konaní upravuje § 3 ods. 1 zákona o štátnom jazyku Slovenskej republiky<sup>18</sup>. Podľa neho sa v úradnom styku, teda aj v správnom konaní používa štátny jazyk (čím nie je dotknuté používanie jazykov národnostných menšín podľa zákona o používaní jazykov národnostných menšín).

Legislatívna činnosť týkajúca sa všeobecných ustanovení správneho konania patrí pod gesciu ministerstva vnútra. Ako sme už uviedli, aj keď prax ukazuje potrebu prehodnotiť a nanovo upraviť viaceré inštitúty správneho konania tak, aby reflektovali vývoj procesného práva a viaceré zmeny v spoločensko-ekonomických pomeroch, činnosť rezortu vnútra zostáva v tomto ohľade už dlhšie obdobie utlmená. Deje sa tak napriek skôr sporadickým iniciatívam zo strany vlády<sup>19</sup> a početným podnetom z praxe aj z odborného a vedeckého prostredia. Treba však uviesť, že takýto stav vyúsťuje do stability, ktorá je pre rozhodovaciu činnosť správnych orgánov tiež dôležitá.

Mnohé aplikačné problémy správneho konania sú možno aj z tohto dôvodu efektívne riešené na základe Stanovísk Konzultačného zboru Ministerstva vnútra SR pre aplikáciu správneho poriadku (ďalej len „stanovisko konzultačného zboru“), ktoré sú publikované vo Vestníku vlády SR. Konzultačný zbor Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z vlastnej iniciatívy a tiež na základe iných podnetov, zaujíma výkladové

---

<sup>18</sup> Zákon č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky (ďalej len „zákon o štátnom jazyku Slovenskej republiky“)

<sup>19</sup> Vid' napr. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 1032 z 31. októbra 2001, bod C.1., ktoré ukladá podpredsedovi vlády pre legislatívu a ministrom vnútra v spolupráci s ministrom spravodlivosti predložiť legislatívny zámer zmien správneho konania na ústredných orgánoch štátnej správy.

stanoviská k ustanoveniam správneho poriadku aj iných zákonov, ktoré sa týkajú aplikačných problémov v správnom konaní. Ide napríklad o otázky týkajúce sa doručovania občanovi Slovenskej republiky s adresou sídla obecného úradu<sup>20</sup>, okamihu nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia<sup>21</sup>, vylúčenia starostu z prejednávania a rozhodovania vo veci pre predpojatost<sup>22</sup> a tiež napríklad vyhotovovania zvukových záznamov o priebehu konania a podobne. Otázka týkajúca sa používania jazyka pri úradnom styku môže byť z nášho pohľadu jednou z tých, ktoré majú charakter problémových okruhov, ktoré sú predmetom výkladu v stanovisk konzultačného zboru.

## Záver

Ustanovenie § 3 ods. 3 správneho poriadku môžeme vyhodnotiť ako nesystémové. Ak už duplicitne upravuje používanie jazyk národnostných menšín v správnom konaní, malo by sa zmieňovať aj o používaní úradného jazyka. Na rozdiel od tejto „nadpráce“ zákonodarcu nenachádzame v správnom poriadku právnu úpravu potrebnú pre konania, v ktorých figurujú osoby nerezidenti. Problematika chýbajúceho tzv. správneho poriadku trestného, ktorý by mal zásadným spôsobom upraviť konania o iných správnych deliktoch než sú priestupky, už bola analyzovaná v množstve výstupov rôzneho druhu a preto sa ku nej zmienime iba okrajovo. Sústredíme sa na návrh, ktorý by správnym orgánom v praxi umožnil efektívne postupovať aj v konaniach o priestupkoch nerezidentov.

Ako sme už naznačili, pre konania s cudzím prvkom a osobitne pre konania o správnych deliktoch môže byť potrebná činnosť tlmočníka aj prekladateľa a to v závislosti od procesnej situácie. Vychádzame pritom z požiadaviek čl. 6 ods. 1 Dohovoru na konania o akomkoľvek trestnom obvinení. Tieto napĺňa § 2 ods. 20 Trestného poriadku<sup>23</sup>, ktorý je v správnych konaniach potrebné uplatňovať aj na základe § 195 písm. c)

---

<sup>20</sup> Stanovisko Konzultačného zboru MV SR č. 20 z 28. marca 2018

<sup>21</sup> Stanovisko Konzultačného zboru MV SR č. 2 z 25. septembra 2003

<sup>22</sup> Stanovisko Konzultačného zboru MV SR č. 3 z 6. októbra 2003

<sup>23</sup> V § 2 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok (ďalej len „Trestný poriadok“) sú upravené základné zásady trestného konania. Bližšie pozri PALKOVIČ, Jaroslav In: ČENTÉŠ, Jozef. a kolektív: Trestný poriadok. Veľký komentár. 2 aktualizované vydanie. Žilina : Eurokódex, s. r. o., 2015, s. 2 a nasl.



Správneho súdneho poriadku<sup>24</sup> o správnej žalobe vo veciach správneho trestania. Predmetné ustanovenie Správneho súdneho poriadku totiž správnym súdom ponecháva možnosť neriadiť sa rozsahom a dôvodmi správnej žaloby ak ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie. Podľa § 2 ods. 20 Trestného poriadku: „Ak obvinený, jeho zákonný zástupca, podozrivá osoba, poškodený, zúčastnená osoba alebo svedok vyhlási, že neovláda jazyk, v ktorom sa konanie vedie, má právo na tlmočníka a prekladateľa.“ Návrhmi, ku ktorým sme po analýze dospeli sú:

1. právna úprava zásad konania o správnych deliktoch v kódexe správneho trestania,
2. vydanie stanoviska konzultačného zboru Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

Vhodným riešením by mohlo byť napríklad prijatie právnej úpravy správneho trestania<sup>25</sup>, v rámci ktorej by zákonodarca výslovne upravil zásady postupu pri správnom trestaní v rozsahu § 2 Trestného poriadku, vrátane analyzovanej zásady. Takýto návrh, ktorý by správne orgány hneď v úvodných ustanoveniach upozornil na základné pravidlá postupu (podobne ako je to v § 3 a § 4 správneho poriadku) by mohol v praxi pôsobiť efektívne.

Vzhľadom na všeobecne známu situáciu súvisiacu s prípravou nových kódexov z oblasti správneho konania si dovoľíme predostrieť praktický návrh riešenia. Ten spočíva v už spomínanej možnosti Konzultačného zboru Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pre aplikáciu správneho poriadku vydávať stanoviská, ktorými môže efektívnym spôsobom nasmerovať interpretáciu tohto všeobecného predpisu o správnom konaní pre výklad rôznych, predovšetkým praktických situácií, s ktorými sa správne orgány stretávajú. Z nášho pohľadu bola v minulosti táto činnosť mimoriadne úspešná z hľadiska odbornosti aj z hľadiska akceptácie správnymi orgánmi.

---

<sup>24</sup> Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „Správny súdny poriadok“)

<sup>25</sup> Aktuálna právna úprava v Českej republike, s ktorou je naša právna úprava často porovnávaná sa vybrala inou, než nami navrhovanou cestou. V zákone č. 250/2016 Sb. Zákon o zodpovednosti za prešľupky a řízení o nich nie sú zásady výslovne formulované v úvodných ustanoveniach. Okrem znenia zákona porovnaj napr. FRUMAROVÁ, Kateřina In: FIALA, Z., –FRUMAROVÁ, Kateřina, –HORZINKOVÁ, Eva., – ŠKUREK, Martin. et al.: Správní právo trestní. Praha : Leges, 2017, s. 132 a nasl.

Inšpiráciou pre obsah stanoviska môže byť postup pri aplikácii § 18 ods. 1 a 2 zákona o azyle<sup>26</sup>, ktoré znejú: „Ak účastník konania neovláda slovenský jazyk, ministerstvo na konanie o azyle prizve tlmočníka. Účastník konania je oprávnený v konaní používať jazyk, v ktorom sa môže dorozumieť. Účastník konania si môže na vlastné trovy prizvať na konanie ďalšieho tlmočníka podľa svojho výberu.“

Jednoduché pravidlá pre aplikačný postup by mohli byť v navrhovanom stanovisku upravené príkladmo nasledovne: „Úkonom tlmočnickej činnosti je najmä tlmočenie a vykonáva sa len ústne. Úkonom prekladateľskej činnosti je najmä preklad a vykonáva sa len písomne, slúži teda na prekladanie písomností v správnom konaní. Vzhľadom na nedostatok pozitívnej právnej úpravy prizve správny orgán tlmočníka v konaní neformálne. Výber jazyka, v ktorom má účastník konania právo v konaní komunikovať je na správnom orgáne. Pôjde buď o materinský jazyk alebo o jazyk, v ktorom sa môže dorozumieť. Komunikácia nemusí nevyhnutne prebiehať v jazyku, ktorému dáva prednosť účastník konania, ak existuje iný jazyk, o ktorom sa odôvodnene predpokladá, že mu účastník konania bude rozumieť, a v ktorom je schopný komunikovať.“<sup>27</sup>

### Zoznam použitej literatúry

1. BARICOVÁ, Jana –FEČÍK, Marián –ŠTEVČEK, Marek – FILOVÁ, Anita a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1824 s., ISBN 978-80-7400-678-4.
2. ČENTÉŠ, Jozef [et. al]: Trestný poriadok. Veľký komentár. 2 aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, 2015. 955 s. ISBN 978-80-8155-057-7.
3. FIALA, Z., –FRUMAROVÁ, Kateřina, –HORZINKOVÁ, Eva., – ŠKUREK, Martin. et al.: Správní právo trestní. Praha : Leges, 2017, 304 s. ISBN 978-80-7502-219-6.

---

<sup>26</sup> Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o azyle“).

<sup>27</sup> Uvedené pravidlá sú inšpirované postupom navrhovaným pre správne orgány uskutočňujúce konanie o azyle. Sú upravené v Smernici Rady 2005/85/ES o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Procedurálna smernica). Bližšie pozri SREBALOVÁ, Mária In. HRNČÁROVÁ, Nataša, –MEŠŠOVÁ, Barbora, –SREBALOVÁ, Mária, –MACKOVÁ, Darina: Zákon o azyle. Komentár. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 220 a nasl.

4. HAMULÁKOVÁ, ZUZANA, –HORVAT, Matej: Základy správneho práva trestného. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, 308 s., ISBN 978-80-571-0142-0.
5. HRNČAROVÁ, Nataša, –MEŠŠOVÁ, Barbora, –SREBALOVÁ, Mária, –MACKOVÁ, Darina: Zákon o azyle. Komentár. Praha : C. H. Beck, 2012, 448 s., ISBN 978-80-7400-264-9.
6. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín : Heuréka 2017, 279 s., ISBN 978-80-8173-038-2.
7. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Krakow : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, 236 s., ISBN 978-83-7490-790-3.
8. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Procesnoprávne princípy dobrej verejnej správy v správnom trestaní. Právo na spravodlivý proces a správne trestanie. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Krakow : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, 217 s., ISBN 978-83-7490-843-6.
9. PRÁŠKOVÁ, Helena: Základy zodpovednosti za správni delikty. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, 446 s., ISBN 978-80-7400-456-8.
10. SREBALOVÁ, Mária: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2014, 267 s., ISBN 978-80-89603-30-5.
11. SVÁK, Ján: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 2006, s. 1 116 s., ISBN 80-88931-51-7
12. VRABKO, Marián a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 304 s., ISBN 978-80-7251-408-3

### **Kontaktné údaje**

Mária Srebalová, prof. JUDr. PhD.

[maria.srebalova@flaw.uniba.sk](mailto:maria.srebalova@flaw.uniba.sk)

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

# ZÁRUKY PRINCIPIÁLNOSTI A MODERNIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

## GUARANTEES OF PRINCIPALITY AND MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Josef Staša<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Příspěvek se zabývá vlivem modernizace (elektronizace, automatizace a výhledově využívání umělé inteligence) veřejné správy na záruky dodržování principů právního státu při uskutečňování správní činnosti. Zmiňuje se o některých správněprávních aspektech modernizace veřejné správy v České republice a o přípravě evropského právního aktu o umělé inteligenci.

**Klíčová slova:** právního stát, veřejná správa, modernizace, inovace, automatizace, elektronizace, digitalizace, informatizace, strojové učení, umělá inteligence, e-government, informační systémy, digitální služby

**Abstract:** The paper deals with the effect of modernization (electronicization, automatization and prospective use of artificial intelligence) of public administration on guarantees of compliance with the principles of the rule of law in the realization of administrative activities. It mentions some legal aspects of the modernization of public administration in the Czech Republic and the preparation of a European legal act on artificial intelligence.

**Key words:** rule of law, public administration, modernization, innovation, automatization, electronicization, digitalization, informatization, machine learning, artificial intelligence, e-government, information systems, digital services

---

<sup>1</sup> Karlova Univerzita v Praze, Právnická fakulta

## Úvod

Jedním z nejobecnějších požadavků kladených na činnost veřejné správy je dodržování principů právního státu (= „princiální“). Jejimi zárukami, odrážejícími specifické požadavky vyplývající z těchto principů na právní úpravu v předmětné oblasti, jsou přinejmenším jednak procesualizace správních postupů zajišťující respektování práv jejich adresátů, rovný přístup k výkonům veřejné správy a její otevřenost, jednak i systém kontrol veřejné správy zahrnující soudní kontrolu a její odpovědnost.

Obsah pojmu modernizace veřejné správy, či spíše představa o něm podléhá vývoji zásadně zejména „ruku v ruce“ s tím, jaké možnosti otevírá technický a technologický pokrok (ten ale obvykle předbíhá možnosti uplatnění jeho výsledků ve správní praxi); vhodné je ale již na tomto místě předznamenat, že další aspekty této problematiky by neměly zůstat nepovšimnuty.

V souladu se zmíněným vývojem se tak vedle pojmu „modernizace“ objevují pojmy „automatizace“, „elektronizace“, „digitalizace“ a „informatizace“, nejnověji pak úvahy o využití strojového učení a umělé inteligence.

Modernizace veřejné správy a inovace ve veřejné správě jsou přitom tématy, diskutovanými již delší dobu v národním rámci České republiky i v nadnárodním rámci. Jde přitom o hledání (a snad i nalézání) jednoho z klíčů ke zefektivnění veřejné správy.

Dnes již letitým příkladem z České republiky je dokument „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015)“<sup>2</sup>, který v rámci snahy o nový (oproti dříve představeným reformním a modernizačním plánům a aktivitám) komplexní a systematický přístup k zefektivnění veřejné správy (s implicitní souvislostí s její modernizací) představil „hexagon veřejné

---

<sup>2</sup> Cit. dokument, s. 55-57.

správy“ s vrcholy legislativa<sup>3</sup>, organizace<sup>4</sup>, občan<sup>5</sup>, úředník<sup>6</sup>, technologie<sup>7</sup>, finance<sup>8</sup>. U podobných schémat bývá ovšem slabinou nedostatečné (přinejmenším málo konkrétní) uchopení provázanosti jednotlivých vrcholů. Dodnes čitelnou stopu hexagon veřejné správy nezanechal. Byly/jsou slabinou finance, popřípadě jen finance?

Relativně čerstvým příkladem nadnárodní aktivity (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj) je „Deklarace o inovacích ve veřejném prostoru“<sup>9</sup> z r. 2019. I v tomto případě jde o implicitní souvislost s modernizací veřejné správy. Dokument zdůrazňuje cílený přístup k řízení inovací založený na správě portfolia zahrnujícího 4 skupiny inovací<sup>10</sup>

---

<sup>3</sup> Zdůrazněna byla „kvalitní legislativa“, která nemá způsobovat „zbytečnou byrokratickou zátěž“ a má být „co nejjednodušší a nejsrozumitelnější“.

<sup>4</sup> Ve smyslu organizace výkonu veřejné správy. Zdůrazněna byla potřeba „hledat rovnováhu mezi maximálním přiblížením výkonu veřejné správy občanovi a efektivním vynakládáním veřejných prostředků“. Co největší množství agendy by mělo být možné vyřídit na jednom kontaktním místě. Kromě „nalezení správného místa“ (= na jaké úrovni bude daná agenda vykonávána), má jít také o „způsob, jakým je vykonávána“ (úroveň řízení, metody řízení kvality, sledování výkonnosti a efektivnosti vynakládaných prostředků a sledování spokojenosti adresátů).

<sup>5</sup> Občan byl označen (slovy dokumentu) „asi“ (!) za nejdůležitější prvek hexagonu (coby klient veřejné správy). Musí mu být („je nutné“) mu „co možná nejvíce usnadnit styk s úřady“ a „co možná nejméně zneprůjemňovat život nadbytečnou regulací“. Veřejnou správu má být třeba „v maximální možné míře pro občana zprůhlednit, učinit ji otevřenou a umožnit tak občanům participovat na jejích rozhodnutích a kontrolovat její fungování“.

<sup>6</sup> Úředník byl označen (slovy dokumentu) „naproti tomu“ za základní stavební kámen veřejné správy. Na úředníky by mělo být nahlíženo všude (= na všech úrovních) stejně či obci. Zdůrazněny byly požadavky na vysokou „kvalitu ... výkonu“ a na „průběžné vzdělávání“ a „obzvláště“ na kvalitu řízení na všech úrovních.

<sup>7</sup> Zdůrazněna byla souvislost s využitím „moderních informačních a komunikačních technologií“ s cílem ulehčit styk občana s veřejnou správou, ale také komunikaci uvnitř veřejné správy. Má jít ovšem pouze o „nástroj změn“, nikoliv „cíl sám o sobě“. Přednost má mít minimalizace celkové administrativní zátěže pro všechny strany (občan, úřad) před pouhým přesunem z jedné strany na druhou (z občana na úřad).

<sup>8</sup> Na financování veřejné správy měl být kladen „zvýšený důraz“ (systém rozpočtování, způsob alokace zdrojů na jednotlivé aktivity, provázání rozpočtů se strategickými prioritami). Veškeré agendy mají být přezkoumávány z hlediska nákladové efektivnosti.

<sup>9</sup> OECD: „The Declaration on Public Sector Innovation“.

<sup>10</sup> Inovace zaměřené na zlepšování, které modernizují stávající postupy, dosahují efektivnosti a lepších výsledků a staví na stávajících strukturách; inovace orientované na konkrétní úkoly, které mají jasné ambice a priority a podle potřeby rozvíjejí nové metody a přístupy; adaptivní inovace, které reagují na měnící se prostředí a povzbuzují zájem o interpretaci a reakci na změny ve společnosti a v technologiích; anticipační inovace,

a formuluje 5 obecných závazků signatářů deklarace (přijmout a posílit inovace ve veřejném sektoru; povzbuzovat státní zaměstnance v inovativním přístupu a poskytnout jim potřebné podmínky; kultivovat nová partnerství a zapojovat různé názory; podporovat výzkum, opakované experimentování a testování; rozšířit znalosti a zkušenosti a sdílet nejlepší praxi). Přinejmenším z kontextu je patrné, že ve vztahu k veřejné správě nejde pouze o modernizaci ve smyslu technickém a technologickém.

Přestože u modernizace veřejné správy vystupuje do popředí především věcná stránka („vybavenost“ veřejné správy a kvalita/parametry prostředí, v němž je veřejná správa uskutečňována), tedy otázky/záměry, jimž je věnována pozornost převážně v dokumentech nelegislativní povahy, lze za podstatný aspekt modernizace označit rovněž její právní rámec.

Určité limity modernizace veřejné správy mohou, s ohledem na její současný stav a prostředí jejího uskutečňování, vyplývat i ze samotných požadavků na funkční uplatňování záruk principiálnosti.

V legislativním procesu se splnění („standardních“) požadavků na („moderní“) právní úpravu testuje v rámci hodnocení dopadů regulace<sup>11</sup>. V souvislosti s modernizací veřejné správy a ve vztahu k zárukám principiálnosti dlužno akcentovat hodnocení rizik.<sup>12</sup>

## **Modernizace veřejné správy v českém správním právu**

Nejvýznamnějšími „průřezovými“ úpravami, které se dotkly modernizace veřejné správy v jejím současném pojetí, byly

- zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu)<sup>13</sup>,
- zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů,

---

které zkoumají nejistotu a zabývají se vznikajícími problémy, které budou tvořit budoucí priority a budoucí závazky.

<sup>11</sup> RIA (Regulatory Impact Assessment).

<sup>12</sup> V České republice jednak obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace z r. 2011, naposled novelizovány v r. 2023, jednak dílčí metodika z r. 2015. Dostupné na <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/Obecne-zasady-pro-RIA-2023.pdf> a na <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Methodika-hodnoceni-rizik.pdf>.

<sup>13</sup> Novelizoval též tehdejší zákon o správním řízení (správní řád).

- zákon č. 130/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, další související zákony<sup>14</sup>,
- zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů<sup>15</sup>,
- zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech<sup>16</sup>,
- zákon č. 190/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony<sup>17</sup>,
- zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti)<sup>18</sup>,
- zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv)<sup>19</sup>,
- zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce<sup>20</sup>,
- zákon č. 298/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů<sup>21</sup>,

---

<sup>14</sup> Takto „nedůstojně“ byla zřízena kontaktní mísza veřejné správy (Český podací ověřovací informační národní terminál – Czech POINT).

<sup>15</sup> Tímto zákonem byla rovněž zřízeny datové schránky

<sup>16</sup> Jde o základní registr obyvatel, základní registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci, základní registr územní identifikace, adres a nemovitostí a základní registr agend, orgánů veřejné moci, soukromoprávních uživatelů údajů a některých práv a povinností.

<sup>17</sup> Tato novela zavedla elektronickou spisovou službu.

<sup>18</sup> Představuje dosud nejvýznamnější reakci na „nová“ rizika spojená s elektronizací.

<sup>19</sup> Tento zákon má nabýt účinnosti 1.ledna 2024. Koncipuje elektronický systém Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronický systém tvorby právních předpisů (vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv) jako informační systémy veřejné správy.

<sup>20</sup> Obsahuje kromě jiného úpravu kvalifikovaného elektronického podpisu.

<sup>21</sup> Novelou zákona o svobodném přístupu k informacím byla upravena problematika otevřených dat. Národní katalog otevřených dat je informačním systémem veřejné správy.



- zákon č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci,
- zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů<sup>22</sup>,
- zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů<sup>23</sup>.

Do budoucna je tématem

- elektronický (správní) spis,
- automatizace rozhodování<sup>24</sup>,
- integrace rozhodování do informačních systémů veřejné správy.

Ve správním právu se konkrétní užitky modernizace často projevují v jednotlivostech.

V minulosti koncept vedení živnostenského rejstříku v elektronické podobě<sup>25</sup> umožnil u některých správních postupů (živnostenských úřadů) negovat institut místní příslušnosti.

Nebo aktuálně otázka digitálních (digitalizovaných) reprezentací grafických nebo textových údajů:

V polovině příštího roku nabude účinnosti<sup>26</sup> úprava digitální technické mapy kraje (obligatorní; vedena v přenesené působnosti), digitální technické mapy obce (fakultativní; vedena v samostatné působnosti) a digitální mapy veřejné správy (= propojení katastrální mapy, ortofotomapy a digitálních technických map krajů). Bez ohledu na formální označení jde ve všech případech o informační systémy veřejné správy.

V současné době se připravuje paragrafované znění zákona, který upraví mimo jiné informační modely vystavěného prostředí [předpokládá základní model (celostátní) a doplňky/rozšíření (fakultativní) pro kraje,

---

<sup>22</sup> Obsahuje katalog práv v předmětné oblasti, s nadsázkou bývá zmiňován jako „digitální ústava“. Je rovněž základem pro využívání cloud computingu. K prvním reakcím odborné veřejnosti na tento zákon viz (↓) Balounová, J. *Právo na digitální službu – krok správným směrem?*

<sup>23</sup> Tato sbírka je informačním systémem veřejné správy. Zveřejnění se děje prostřednictvím elektronického formuláře a k tomu účelu zřízené datové schránky.

<sup>24</sup> K nerealizovanému legislativnímu záměru automatického povolení stavby viz (↓) Staša, J. *Zjednodušování a komplikace správního řízení*.

<sup>25</sup> Cit. novela živnostenského zákona.

<sup>26</sup> Zákon č. 47/2020 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

obce ,popřípadě jinak (z důvodu ochrany veřejného zájmu) vymezená území (např. zvláště chráněná území nebo některé stavby dopravní a technické infrastruktury); základní model i doplňky/rozšíření mají být informačními systémy veřejné správy]. Potřeba propojování vyvolává potřebu nadstavbového informačního systému veřejné správy (digitální platformy pro sdílení).

Stranou pozornosti tohoto příspěvku zůstává relativně pokročilá modernizace agend daňové správy (v působnosti orgánů finanční správy a orgánů celní správy).

## **K problematice umělé inteligence**

Nejnovějším, prozatím spíše ještě latentním, tématem modernizace veřejné správy je strojové učení a umělá inteligence.

Aktuálně se připravuje evropská právní úprava ve formě nařízení<sup>27</sup>.

Využití umělé inteligence v činnosti veřejné správy lze podle návrhu<sup>28</sup> předpokládat

- při prověřování pravosti dokladů,
- při biometrické identifikaci,
- při řízení provozu silniční dopravy,
- ke koordinaci činnosti integrovaného záchranného systému,
- při hodnocení návrhů v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek,
- při rozhodování o přijímání ke studiu,
- při posuzování rizik ohrožení veřejného zájmu,
- v souvislosti s odhalováním a objasňováním protiprávní činnosti.

Navrhovaná úprava zahrnuje systémy umělé inteligence využívané k uvedeným účelům (s uvážením takových obecných vlastností umělé inteligence, jakými jsou nepřehlednost, složitost, závislost na datech nebo autonomní chování) mezi tzv. vysoce rizikové.

Mezi požadavky na tyto systémy má patřit

- stanovení systému řízení rizik,
- vytváření s použitím tréninkových dat určené kvality,
- vybavenost technickou dokumentací včetně povinností její aktualizace,
- transparentnosti spočívající v možnosti uživatele interpretovat a vhodně používat výstupy,

---

<sup>27</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví harmonizovaná pravidla pro umělou inteligenci (akt o umělé inteligenci) a mění určité legislativní akty unie; COM(2021) 206 final (+ 9 příloh).

<sup>28</sup> Zčásti upraveno s ohledem na obsah činnosti veřejné správy.

- automatické vedení protokolů zaznamenávajících všechny události,
- určené parametry spolehlivosti a kybernetické bezpečnosti,
- možnost lidského dohledu.

Má být rovněž formulována řada povinností poskytovatele (= kdo vyvíjí nebo nechává vyvíjet systém umělé inteligence za účelem jeho uvedení na trh nebo do provozu pod svým vlastním jménem nebo ochrannou známkou za úplaty, nebo zdarma) a uživatelů (= kdo „v rámci své pravomoci“ využívá systém umělé inteligence nikoli při osobní neprofesionální činnosti).

Je otázkou, co v návaznosti na evropskou úpravu a v dalších souvislostech čeká národní právní řády.

## Závěr

Při úvahách o vztahu modernizace veřejné správy k zárukám její principiálnosti lze uvést

a) ve vztahu k zákonné úpravě

- potřebu pokrýt „nové“ vztahy vzniklé v důsledku či v souvislosti s modernizací (po testu únosnosti regulace z hlediska optimální míry regulatorní zátěže),
- případnou potřebu stanovení limitů<sup>29</sup> modernizace (s ohledem na možnosti financování<sup>30</sup> a po vyhodnocení/zvážení jejích rizik),

b) ve vztahu k výkonu správní činnosti

- možné zvýšení operativnosti rozhodování,
- možné zvýšení spolehlivosti rozhodování,
- možné zvýšení nestrannosti rozhodování,
- zvýšení interaktivnosti s adresáty a možnosti jejich participace.

Možná specifická rizika pokročilých etap modernizace<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Od stanovených limitů se odlišují objektivní limity. K některým z nich (ve vztahu k elektronizaci) viz (↓) Vrabko, M., Srebalová, M. *Limity elektronizácie a participácie v správnych konaniach*.

<sup>30</sup> Kromě jiného vážít náklady na modernizaci a očekávanou úsporu nákladů po modernizaci.

<sup>31</sup> Elektronizace, automatizace, perspektivně využití umělé inteligence,

- diskriminace<sup>32</sup>,
- odosobnění<sup>33</sup>.

Modernizace se týká nejen veřejné správy, ale rovněž jejich vnějších kontrol, což by mělo znamenat i jejich zefektivnění.

Teorie správního práva by se měla v blízké budoucnosti věnovat některým obecným otázkám, jejichž náznaky se objevují v právní teorii.<sup>34</sup> Patří mezi ně otázka, zda jsou nejnovější modernizační tendence kompatibilní s ideou právního státu a kontroverznější otázka, zda nenaznačují možnou změnu konceptu právního státu.

### Zoznam použité literatury

1. Balounová, J. Právo na digitální službu – krok správným směrem? In: Inovácie v administratívnom konaní: Zrýchľovanie – elektronizácia – participácia: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 34-43. ISBN 978-80-7160-564-5.
2. Greenstein, S. Preserving the rule of law in the era of artificial intelligence (AI). *Artificial Intelligence and Law* (2002) 30, s. 291-323. DOI: 10.1007/s10506-021-09294-4.
3. Huq, A. Z. *Artificial Intelligence and the Rule of Law*. Chicago Unbound. Public Law and Legal Theory Working Paper Series, No. 764 (2021), 14 s.
4. Staša, J. Zjednodušování a komplikace správního řízení. In: Inovácie v administratívnom konaní: Zrýchľovanie – elektronizácia – participácia: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 15-23. ISBN 978-80-7160-564-5.

---

<sup>32</sup> V souvislosti s elektronizací. Vyplývá z neschopnosti elektronické komunikace. Jeví se spíše jako generačně podmíněná a dočasná.

<sup>33</sup> V souvislosti s automatizací a umělou inteligencí. Prakticky významné též v souvislosti s uplatňováním odpovědnosti. Blíže viz (↓) Staša, J. *On possible depersonalization of originator of administrative acts*.

<sup>34</sup> Viz (↓) Huq, A. Z. *Artificial Intelligence and the Rule of Law*. Zpochybnění tradičních ideálů právního státu v důsledku nejnovějších technologií a potřebu poměřovat jejich výhody a hrozící újmy a chránit právní stát před „erozí“ vnímá (↓) Greenstein, S. *Preserving the rule of law in the era of artificial intelligence (AI)*.

5. Staša, J. Elektronizace výkonu veřejné správy a změny ve správním zákonodárství. In: Verejná správa, právo na spravodlivý proces a e-government . Zborník príspevkov z Medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 9. – 10 mája 2019 v Trnave. Trnava: Trnavská univerzita, 2019, s. 77-89. ISBN 978-80-568-0321-9.
6. Staša, J. On possible depersonalization of originator of administrative acts. In: Sládeček, V. et al. Current Development Tendencies in Public Administration. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2012, s. 187-195. ISBN 978-80- 87382-27-1.
7. Vrabko, M., Srebalová, M. Limity elektronizácie a participácie v správnych konaniach. In: Inovácie v administratívnom konaní: Zrýchľovanie – elektronizácia – participácia: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 8-14. ISBN 978-80-7160-564-5.

### **Kontaktní údaje**

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

stasa@prf.cuni.cz

Charles University, Faculty of Law

# NÁSTROJE KONTROLY AKADEMICKÉ SAMOSPRÁVY PŘI USKUTEČŇOVÁNÍ VZDĚLÁVACÍ ČINNOSTI

## CONTROL OF ACADEMIC SELF-GOVERNMENT IN THE IMPLEMENTATION OF EDUCATIONAL ACTIVITIES

Jana Jurníková<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Stať se zabývá jedním ze segmentů akademické samosprávy, a tou je vzdělávací činnost. Klade si otázku, jaká je role státu při zajištění kvality vzdělávací činnosti, jaká je role vysoké školy a všímá si vztahu mezi těmito dvěma subjekty. V úvodní části je blíže specifikován pojem akademická samospráva a požadavek zajištění kvality vzdělávacího procesu. Pozornost je věnována především studijním programům a podmínkám jejich vzniku a uskutečňování. Centrem pozornosti je institucionální akreditace, její povaha a dopad na vnitrouniverzitní prostředí, cílem však není podat detailní analýzu řízení o udělení institucionální akreditace. Stať se dále zamýšlí nad rolí Akreditačního úřadu ve vztahu k vysokým školám. Institucionální akreditace přináší vysokým školám vyšší míru autonomie, ovšem tato neznamená libovůli při tvorbě studijních programů, a naopak klade vysoké nároky na kultivovanost vysokoškolského prostředí, schopnost sami si vytvářet pravidla zajištění kvality vzdělávacího procesu (a nejen jeho) a tato následně dodržovat. Nelze opomenout významnou roli fakult a nutnost zajištění kontroly i na této úrovni. Najít správný mechanismus kontroly vysokých škol ze strany státu, který by byl efektivní a zároveň příliš neomezoval vysoké školy ve své autonomii, není jednoduché, a lze očekávat, že stávající systém kontroly jak v případě akreditací, tak i kvality vzdělávání, bude předmětem dalších diskusí.

**Klíčová slova:** akademická samospráva, vysoké školy, kontrola, institucionální akreditace, kvalita vzdělávání,

---

<sup>1</sup> Masarykova univerzita, Právnická fakulta, katedra správní vědy a správního práva

**Abstract:** The article deals with one of the segments of academic self-government, namely educational activities. It asks the question what is the role of the state in ensuring the quality of educational activities, what is the role of the university and notes the relationship between these two entities. In the introductory part, the concept of academic self-government and the requirement to ensure the quality of the educational process are specified. Attention is paid in particular to study programmes and the conditions for their establishment and implementation. The focus is on institutional accreditation, its nature and impact on the internal university environment, but the aim is not to provide a detailed analysis of the procedure for granting institutional accreditation. The paper also considers the role of the Accreditation Office in relation to universities. Institutional accreditation brings a higher degree of autonomy to universities, but this does not mean arbitrariness in the development of study programmes, and on the contrary, it places high demands on the sophistication of the university environment, the ability to create their own rules for ensuring the quality of the educational process (and not only its) and then to comply with them. The important role of faculties and the need to ensure control at this level cannot be overlooked. Finding the right mechanism of control of universities by the state, which would be effective and at the same time would not restrict universities too much in their autonomy, is not easy, and it can be expected that the current system of control, both in the case of accreditation and the quality of education, will be the subject of further discussions.

**Key words:** academic self-government, universities, control, institutional accreditation, quality of education

## Úvod

Vysokoškolská, neboli akademická, samospráva je považovaná za jednu z forem samosprávy. Samotnému pojmu samospráva se hojně věnuje odborné literární zázemí a můžeme tedy vysledovat celou řadu definic. V zásadě mezi typické znaky náleží realizace samosprávy subjekty

odlišnými od státu<sup>2</sup>, v případě samosprávy akademické je vykonávána prostřednictvím orgánů vysoké školy. Zákon o vysokých školách<sup>3</sup> rozlišuje veřejné vysoké školy, soukromé vysoké školy a státní vysoké školy. Vysokoškolská samospráva se týká veřejných vysokých škol<sup>4</sup> (dále jen vysoká škola), obsah samosprávných kompetencí jí stanovuje zákon o vysokých školách ve svém § 6 odst 1. Výkonem řady z nich však ve skutečnosti pověřuje i ostatní druhy vysokých škol.<sup>5</sup> Akademická samospráva je vnímána jako správa veřejných záležitostí, která není realizována na rozdíl od obcí a krajů na územním principu, ale vztahuje se k výkonu určité specifické činnosti v podobě vzdělávání.<sup>6</sup> Vysoké školy mají tedy jisté autonomní postavení a stát je oprávněn zasahovat do jejich činnosti jen na základě zákona, v mezích zákona a způsoby, které zákon stanoví.<sup>7</sup> V zákonem stanovených případech může být činnost vysoké školy limitována státními orgány v rámci výkonu jejich vnějších kontrolních oprávnění.<sup>8</sup> Mezi tato oprávnění náleží i nutnost získání oprávnění – státního souhlasu - pro realizaci studijních programů v podobě akreditace. Vysoká škola bez udělení akreditace není oprávněna studijní program uskutečňovat a tedy vykonávat svoji vzdělávací činnost (viz. dále). Podstatou rozhodování o udělení či neudělení akreditace je hodnocení podmínek dané vysoké školy pro realizaci vzdělávací činnosti, přičemž je kladem důraz na její kvalitu a předpoklad jejího dlouhodobého udržení a dalšího rozvoje. Pojdme se dále zamyslet nad formami akreditací a nastavením vztahu mezi

---

<sup>2</sup> Např. D. Hendrych charakterizuje samosprávu jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. str. 150

<sup>3</sup> Zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o vysokých školách)

<sup>4</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. str.344

<sup>5</sup> Kudrová, V. *Hmotněprávní aspekty poplatkové povinnosti studentů veřejných vysokých škol*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 25.

<sup>6</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. str.316

<sup>7</sup> Srov. § 6 odst. 3 zákona o vysokých školách

<sup>8</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 1 Aps 3/2013 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))



akreditačním orgánem a vysokou školou, stejně jako vztahů uvnitř dané vysoké školy. Jejich správná podoba přispívá k celkové kvalitě vysokoškolského prostředí.

### Požadavek kvality vzdělávání

Vysoké školy jsou nedílnou součástí vzdělávací soustavy. Úlohu vysokých škol pro společnost a jejich základní činnost se pokusil zákonodárce zachytit v § 1 zákona o vysokých školách, kdy z daného ustanovení lze především poukázat na vnímání vysokých škol jako „vrcholných center vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti“. Vysoké školy „umožňují v souladu s demokratickými principy přístup k vysokoškolskému vzdělání, získání odpovídající profesní kvalifikace a přípravu pro výzkumnou práci a další náročnou odbornou činnost.“<sup>9</sup>

Pro vysokoškolské prostředí jsou stěžejní základní práva a svobody zakotvená v čl. 15 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje svobodu myšlení, vědeckého bádání a umělecké tvorby, a dále čl. 17 garantující svobodu projevu, právo vyjadřovat své názory, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace, a v neposlední řadě čl. 33 týkající se práva na vzdělání. Jednou z rovin práva na vzdělání zaručeného čl. 33 je i právo na vzdělání určitého obsahu či v určité (minimální) kvalitě.<sup>10</sup> Zmínku o minimálních obsahových požadavcích ve vztahu k právu na vzdělání obsahuje také nález Ústavního soudu pl.ÚS 36/93, když hovoří o tom, že „dosavadní zákon o vysokých školách č. 172/1990 Sb. nezaručoval, že bude za současného personálního stavu vysokých škol zabezpečeno právo studentů na kvalitní výuku a zajištěn životní zájem české vědy a praxe na růstu nových odborníků, kteří by byli schopni uskutečnit kvalitativní zlom ve vzdělávání na úroveň vysokých škol“.<sup>11</sup> Ústavní soud dále klade důraz na požadavek názorové plurality, střetávání myšlenek a konkurenci názorů.<sup>12</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že požadavek kvality vzdělání lze vnímat jako jeden z atributů ústavně garantovaného práva na vzdělání a je tedy třeba

---

<sup>9</sup> Srov. § 1 písm.b) zákona o vysokých školách

<sup>10</sup> Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 681

<sup>11</sup> Srov. Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 36/93 ze dne 17. 5. 1994, dostupný na <https://nalus.usoud.cz/>

<sup>12</sup> Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 681

mu věnovat patřičnou pozornost. Na tuto skutečnost reaguje zákon o vysokých školách a zajišťování kvality vzdělávání, tvůrčí a s nimi souvisejících činností a jejich vnitřní hodnocení svěřuje do samosprávné působnosti vysoké školy.<sup>13</sup> Následně v § 77a stanoví vysokým školám povinnost zajišťovat kvalitu vzdělávací činnosti a související tvůrčí činnosti a dalších souvisejících činností a její splnění podrobuje pravidelnému hodnocení, a to jak vnitřnímu, tak i vnějšímu. Nutno však podotknout, že takto výslovně stanovený požadavek zavedl až zák. č. 137/2016 Sb.<sup>14</sup>, a to v souvislosti se změnami v systému zajišťování kvality na vysokých školách. požadavcích na akreditace.

Vysoké školy mají taktéž povinnost přijmout vnitřní předpis, který stanoví pravidla zajišťování kvality ve výše uvedených oblastech a pravidla jejich hodnocení.<sup>15</sup> Kvalita, mechanismy, které mají zajistit její správnou realizaci, a taktéž formy a postupy v rámci hodnotících procesů mají být výsledkem vnitrouniverzitní diskuse. Jako každý jiný předpis je i tento schvalován akademickým senátem vysoké školy (fakulty se mohou vyjádřit v rámci připomínkových řízení či následně přímo prostřednictvím svých senátorů), a podléhá registraci Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen MŠMT).

### **Vztah státu a vysoké školy – institucionální akreditace**

Vzdělávací činnosti lze na úrovni vysokých škol realizovat několika způsoby, my se zaměříme na formu, které je věnováno nejvíce pozornosti, a tou je vzdělávání v akreditovaných studijních programech.<sup>16</sup> Prostřednictvím nich vysoká škola uskutečňuje podstatnou většinu své vzdělávací<sup>17</sup> činnosti, pouze absolvováním akreditovaného studijního programu se získává vysokoškolské vzdělání a příslušný akademický titul.<sup>18</sup> Úspěšné ukončení vysokoškolského vzdělání je v řadě případů

---

<sup>13</sup> Srov. § 6 zákona o vysokých školách.

<sup>14</sup> zák. č. 137/2016 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

<sup>15</sup> Srov. § 17 odst. 1 písm.j) zákona o vysokých školách

<sup>16</sup> Zákon o vysokých školách rozeznává bakalářský, magisterský a doktorský studijní program (srov. § 2 zákona o vysokých školách).

<sup>17</sup> „Vzdělávání pouze v akreditovaných studijních programech je pak prostředkem realizace ústavně zaručeného práva na vysokoškolské vzdělávání“ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Aps 3/2013 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))

<sup>18</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 66/2010 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)): „Je nepochybné, že vysoké školy, a to veřejné, soukromé i státní, jsou

stěžejní podmínkou pro výkon určitého povolání. Vysoké školy mají bezpochyby již odedávna velký vliv na společnost jako takovou a stát si tedy drží právo rozhodovat o kvalitě vzdělávacího procesu, vědy a výzkumu, a to jak cestou právní regulace, udělování akreditací<sup>19</sup>, tak i financování vysokého školství. Vzdání se práva ovlivňovat prostředí vysokých škol se jeví jako nevýhodné, je však třeba rozumně nastavit jeho míru.

Schopnost studijní programy vytvářet a uskutečňovat je součástí samosprávné působnosti vysoké školy. Vzhledem k jejich důležité roli ve vzdělávání je potřeba nastavit pečlivě kritéria, která je třeba splnit, aby mohl být studijní program realizován a vysoká škola tak mohla zodpovědně plnit jeden ze svých stěžejních úkolů (viz výše).

Byť zákon o vysokých školách svěřuje tvorbu a uskutečňování studijních programů do samosprávné působnosti vysoké školy, stát si ponechává pravomoc podmínky, které musí vysoká škola splňovat, rámcově vytvářet a kontrolovat jejich splnění v rámci udělování oprávnění k jejich realizaci. Tento proces označuje jako akreditaci.<sup>20</sup> Rozhodování o akreditaci není svěřeno do rukou MŠMT, ale Národnímu akreditačnímu úřadu pro vysoké školství (dále jen Akreditační úřad).<sup>21</sup> Představa vysoké školy o daném

---

vykonavatelé veřejné správy, neboť jako státem autorizované privilegované subjekty zajišťují určité záležitosti ve veřejném zájmu, zejména poskytují vysokoškolského vzdělání spojené s přiznáváním akademických titulů, ale i konají habilitačního řízení a řízení ke jmenování profesorem. K tomu jim zákon dává monopol, neboť podle ust. § 2 odst. 9 zákona o vysokých školách nikdo kromě vysoké školy nemá právo přiznávat akademický titul, konat habilitační řízení, konat řízení ke jmenování profesorem, používat akademické insignie a konat akademické obřady."

<sup>19</sup> O výhodách vysokoškolské autonomie bez vládních zásahů pojednává např. Bishoff, Tyler J. (2018) "Accreditation Under Fire: How Striking a Balance Between Accreditor Accountability and Autonomy Can Strengthen Educational Quality," *Roger Williams University Law Review*: Vol. 23 : Iss. 1 , Article 7 dostupný na :[https://docs.rwu.edu/rwu\\_LR/vol23/iss1/7COREM](https://docs.rwu.edu/rwu_LR/vol23/iss1/7COREM).

<sup>20</sup> K procesu akreditace ve vztahu ke kontrole zajištění kvality před rokem 2016 blíže Kudrová, Ver. *Legal aspects of education quality assurance and its external evaluation in the higher education institutions of the Czech Republic. The role of the Accreditation Commission. Studia Prawa Publicznego. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, 2014, roč. 7/2014, č. 3, s. 67-94. ISSN 2300-3936.*

<sup>21</sup> Akreditační úřad byl zřízen zák. č. 137/2016 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). Lze o něm hovořit jako o jedné z forem nezávislého správního úřadu, kdy § 83 zákona o vysokých školách stanovuje požadavek nezávislosti členů orgánů Akreditačního úřadu ve svém rozhodování. Materiálně, administrativně a finančně je

studijním programu dlouhodobě podléhá systému vnější kontroly ze strany státu.

Novinkou v tomto směru, kterou zavedla novela zákona o vysokých školách<sup>22</sup>, je možnost Akreditačního úřadu rozhodovat o udělení institucionální akreditace. Zákon o vysokých školách tak staví na duálním modelu, kdy vedle nově zavedené formy v podobě institucionální akreditace zachovává taktéž možnost akreditovat jednotlivé studijní programy. Podstatou institucionální akreditace je svěření vytváření a uskutečňování studijních programů plně do rukou vysoké školy a tedy i posílení její samosprávné působnosti v této oblasti. Ověření splnění podmínek pro realizaci studijních programů ze strany Akreditačního úřadu se zde neděje cestou jednotlivých rozhodovacích procesů, jejichž předmětem by bylo posuzování splnění podmínek pro uskutečňování konkrétních studijních programů. V rámci jednoho řízení je posuzováno splnění celého souboru požadavků stanovených tzv. standardy pro akreditaci<sup>23</sup> - tyto se váží jednak k institucionálnímu prostředí dané vysoké školy, jednak k souboru požadavků, které mají být v rámci vnitrouniverzitního prostředí kladeny na studijní programy. V řízení se tedy ověřuje, jak je sama vysoká škola připravena rozhodovat o uskutečňování studijních programů, jak jsou nastavena z její strany pravidla pro jejich tvorbu, a jedním z podstatných prvků je ověření správného nastavení systému vnitřního hodnocení kvality jak vzdělávací, tak i vědecko výzkumné činnosti vysoké školy.

Nutno poznamenat, že institucionální akreditace se váže vždy k oblasti či oblastem vzdělávání, tyto jsou určeny přílohou č. 3 k zákonu o vysokých školách a dále konkretizovány v nařízení vlády č. 275/2016 Sb., o oblastech vzdělávání ve vysokém školství. Získání této formy akreditace tak pro vysokou školu nepředstavuje možnost samostatně

---

činnost Akreditačního úřadu zajišťována ze strany MŠMT. Výkonným orgánem je Rada, která má 15 členů. Vzhledem k požadavku nezávislosti se zákon dále podrobně věnuje složení Rady i podmínkám výkonu funkce člena Rady.

<sup>22</sup> zák. č. 137/2016 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

<sup>23</sup> Srov. § 78a odst. 1 zákona o vysokých školách, dle kterého se standardy pro akreditaci rozumí soubor požadavků týkajících se vysoké školy, stanovených se zřetelem k druhu řízení, účelu hodnocení nebo typům a profilům studijních programů. Standardy jak pro institucionální akreditaci, tak i pro akreditaci studijních programů či akreditaci habilitačního řízení a řízení ke jmenování profesorem vydává vláda formou nařízení – srov. Nařízení vlády č. 274/2016 Sb., o standardech pro akreditace ve vysokém školství.

rozhodovat o všech studijních programech, ale pouze o těch, které lze pod danou oblast, pro kterou byla akreditace získána, podřadit. V ostatních případech je třeba jít cestou „klasické“ akreditace, kdy o možnosti uskutečňovat předmětný studijní program bude rozhodovat Akreditační úřad.

### **Role fakult v zajišťování vzdělávací činnosti a jejich kontrola**

Institucionální akreditace pro vysokou školu představuje jednak vyšší míru nezávislosti při vytváření a uskutečňování studijních programů, ale klade na ni taktéž nároky na kvalitní vnitrouniverzitní prostředí. Požadavek správného nastavení kontrolních mechanismů se prolíná do několika úrovní. První z nich vychází z vnitřního členění vysoké školy, která se dle zákona o vysokých školách může členit na fakulty či další součásti.<sup>24</sup> Samotný proces vzniku studijního programu, a to od formulace záměru vytvoření nového studijního programu až po přípravu všech potřebných materiálů, se obvykle děje na úrovni jednotlivých fakult<sup>25</sup>, a řídí se pravidly nastavenými nejen zákonem o vysokých školách, ale i samotnou vysokou školou. Jsou to právě fakulty, resp. jejich orgány, které mají právo rozhodovat v rozsahu stanoveném statutem vysoké školy taktéž o tvorbě a uskutečňování studijních programů.<sup>26</sup>

Výraznou roli v procesu zajišťování kvality sehrává akademický senát, a to zejména akademický senát fakulty, který se k návrhům studijních programů realizovaných fakultou vyjadřuje<sup>27</sup>(v případě studijních programů „nefakultních“ tak činí akademický senát vysoké školy). Akademický senát studijní programy neschvaluje, pouze se k němu vyjadřuje - nemá možnost návrh studijního programu zamítnout, diskuse vedená v rámci jeho jednání však může být pro tvůrce studijního programu inspirací pro provedení případných úprav či změn.

Zákon o vysokých školách vedle požadavku projednání akademickým senátem fakulty stanoví podmínku schválení vědeckou radou fakulty. Dle ustanovení § 30 zákona o vysokých školách „schvaluje návrhy studijních programů, které mají být uskutečňovány na fakultě, a postupuje je prostřednictvím rektora ke schválení vědecké radě veřejné vysoké školy“.

---

<sup>24</sup> Srov. § 22 zákona o vysokých školách

<sup>25</sup> V případě, kdy se studijní program neuskutečňuje na fakultě, se k němu vyjadřuje akademický senát vysoké školy.

<sup>26</sup> Srov. § 24 odst. 2 písm. a) zákona o vysokých školách

<sup>27</sup> Srov. § 27 odst. 2 písm. a) zákona o vysokých školách

Na rozdíl od akademického senátu složeného výhradně ze zástupců akademické obce jsou ve vědecké radě přítomni i členové mimo akademickou obec (povinně musí tvořit alespoň 1/3).

Vedle zákonných požadavků sama fakulta či univerzita si určuje, zda a jak proběhne vnitrofacultní diskuse, a zda návrh na vznik daného studijního programu bude vedle akademického senátu projednávat či přímo schvalovat i jiný orgán.<sup>28</sup> Širší diskuse i schvalovací proces v rámci fakulty umožňuje např. posoudit soulad studijního programu se Strategickým záměrem fakulty či posoudit ekonomické indikátory (např. požadavky na nové materiální vybavení či zajištění kvalitního personálního zázemí).

V procesu vzniku studijního programu i vnitrofacultní diskuse je nutné dbát na demokratické prostředí, ve kterém by se vše mělo odehrávat, a nutno poznamenat, že rozhodování orgánů akademické samosprávy nesmí být diskriminační, svévolné či jinak nezákonné.<sup>29</sup> Vznik či naopak zabránění vzniku studijního programu nesmí být projevem neomezené libovůle či výsledkem neodůvodněného upřednostňování zájmů jednotlivců či skupin.

Vzhledem k výše uvedenému je třeba i na úrovni fakulty nastavit systém zajištění kvality, který musí být efektivní a schopen kontrolovat naplnění podmínek stanovených pro realizaci daného studijního programu. Zákon o vysokých školách výslovně zmiňuje garanta<sup>30</sup> studijního programu<sup>31</sup>, odpovědnost za plnění podmínek má děkan fakulty.<sup>32</sup>

Fakulty mají výrazný podíl na utváření studijních programů, o jejich vzniku však nerozhodují. Tato pravomoc je svěřena v případě institucionální akreditace vysoké školy.

---

<sup>28</sup> Lze poukázat na možnost vzniku orgánu typu Rady pro vnitřní hodnocení na fakultní úrovni.

<sup>29</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 60/2018 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))

<sup>30</sup> Srov. § 44 odst. 7 zákona o vysokých školách.

<sup>31</sup> Nelze opomenout rovinu garantů jednotlivých studijních předmětů.

<sup>32</sup> V mnoha ohledech roli děkana označuje za klíčovou i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 66/2010 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). „Z „mocenského“ hlediska je funkce děkana v rámci veřejné vysoké školy jednou z klíčových; funkce děkana má významnou roli v systému dělby moci uvnitř vysoké školy jako veřejnoprávní korporace vykonávající veřejnou moc“.

Zákon o vysokých školách hovoří o nutnosti zřízení dalšího orgánu vysoké školy, a to Rady pro vnitřní hodnocení.<sup>33</sup> Tato je zřízena statutem vysoké školy a její hlavní úloha spočívá v činnostech vztahujících se právě k vnitřnímu hodnocení kvality nejen vzdělávání, ale i tvůrčí a další činnosti vysoké školy. Vedle vnitřních předpisů i ona svojí činností nastavuje pravidla celého systému vzniku a uskutečňování studijních programů a zajišťování vnitřního hodnocení kvality. Jednou z podmínek jejího správného fungování je zajištění informovanosti o realizaci studijních programů v rámci dané vysoké školy, a schopnost sjednat nápravu v případě zjištěných nedostatků. Zatímco zákon o vysokých školách výslovně hovoří o povinnosti vysoké školy vyhotovit zprávu o vnitřním hodnocení kvality vzdělávací, tvůrčí a s nimi souvisejících činností, a tato je schvalována akademickým senátem, tuto povinnost fakultám zákon neukládá a ponechává na vnitřních předpisech vysoké školy, jak tento proces nastaví. Nebylo by od věci tyto procesy sjednotit na úrovni zákona a obdobně jako v případě schvalování výroční zprávy o činnosti a hospodaření fakulty či strategického záměru fakulty mu přiznat právo schvalovat i zprávu o vnitřním hodnocení kvality. Tento krok by přispěl k zajištění lepší informovanosti akademické obce fakulty a v případě sledování problémů by umožnil na ně zavčas upozornit.

Jak již bylo uvedeno výše, vysoká škola podmínky pro vytváření studijních programů upravuje v zákonných mezích sama, a to formou vnitřního předpisu. Je otázkou, zda se v praxi naplnil očekávaný dopad institucionální akreditace – tedy zjednodušení procesu vedoucího k uskutečnění nového studijního programu.<sup>34</sup> Ukazuje se, že mnohé vysoké školy mají poměrně komplikovaně nastavené systémy tvorby studijních programů, kdy splnění požadovaných kritérií je náročnější a samotný proces vzniku studijního programu může trvat i mnohem déle než cestou akreditace studijního programu Akreditačním úřadem. Hrozbou pro vysoké školy je i složitě nastavený systém kontroly kvality při uskutečňování studijních programů, který s sebou může přinášet velkou administrativní zátěž pro akademické pracovníky a další zaměstnance vysoké školy.

---

<sup>33</sup> Rada pro vnitřní hodnocení však výjimečně nemusí být zřízena v případě, že vysoká škola nemá institucionální akreditaci; v takovém případě přebírá její kompetence vědecká rada vysoké školy.

<sup>34</sup> Srov. důvodová zpráva k zákonu 137/2016 Sb. sněmovní tisk č. 464/0, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)

## Náprava nedostatků při uskutečňování vzdělávací činnosti

Formou institucionální akreditace je dána do rukou vysokých škol velká míra samostatnosti při vzniku a uskutečňování studijních programů, a byť musí mít nastavený fungující systém vnitřní kontroly vzdělávání, svoji podstatnou roli zde sehrává i kontrola vnější, která je svěřena do rukou Akreditačního úřadu. Vysoká škola, které byla udělena institucionální akreditace, nemá absolutní volnost při tvorbě a realizaci studijních programů, ale vždy se musí bezpečně pohybovat v rámci získané akreditace (v rámci institucionální akreditace může vytvářen a uskutečňovat studijní programy jen ve schválených oblastech vzdělávání), dodržovat pravidla daná jak zákonem, tak i nařízeními vlády a svými vnitřními předpisy, a to po celou dobu, na kterou jí akreditace byla udělena.<sup>35</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, Akreditační úřad rozhoduje nejen o akreditacích, ale také provádí vnější hodnocení vzdělávací, tvůrčí a s nimi související činnosti.

K realizaci této činnosti je nezbytně nutné zajistit informovanost Akreditačního úřadu o dění na vysoké škole v této oblasti. Vysoká škola má proto povinnost vyhotovit zprávu o vnitřním hodnocení kvality vzdělávání i tvůrčí činnosti, která podléhá schválení akademického senátu vysoké školy, a může být tedy i předmětem veřejné diskuse. Poskytnutí této zprávy Akreditačnímu úřadu je jednou z povinností vysoké školy formulované v § 85 písm. d). zákona o vysokých školách.

Akreditační úřad je dle § 84 odst. 1 zákona o vysokých školách příslušný taktéž k vykonávání kontroly dodržování právních předpisů při uskutečňování akreditovaných činností vysokých škol. Provádí tak nejen kontrolu splnění nastavených kritérií pro udělení institucionální akreditace, ale taktéž i v dalších fázích uskutečňování vzdělávací činnosti, tedy při vlastní realizaci studijního programu. Předmětem kontroly tak může být např. nedodržení zákonných požadavků při přijímání uchazečů ke studiu, nerovné zacházení se studenty, nedodržování standardní doby studia.

Vysoká škola, která získala institucionální akreditaci a v rámci řízení o jejím udělení bylo tedy shledáno, že splňuje všechna požadovaná kritéria včetně správně nastaveného systému zajišťování kvality, musí

---

<sup>35</sup> Institucionální akreditace je vysoké škole udělována na dobu 10 let (srov. § 81b zákona o vysokých školách).



tento systém realizovat tak, aby byl funkční. V případě nedostatků je prostor pro zásah ze strany Akreditačního úřadu, který může mít různou intenzitu, a to v závislosti na charakteru těchto shledaných nedostatků. Buď se může jednat o úplné odnětí akreditace či omezení akreditace, tedy o zákaz přijímat ke studiu daného studijního programu další uchazeče<sup>36</sup>, nebo může nápravné opatření mířit přímo do roviny institucionální akreditace a může dojít pro určitou oblast vzdělávání k jejímu odnětí nebo opět omezení. V případě omezení ztrácí vysoká škola právo vytvářet další studijní programy v dané oblasti vzdělávání a rozšiřovat v této oblasti stávající studijní programy.<sup>37</sup> V obou zmíněných případech se jedná o podstatný zásah do vzdělávací činnosti vysoké školy, musí být vždy odůvodněný, a vysoká škola je oprávněna se proti rozhodnutí bránit formou odvolání, o němž rozhoduje Přezkumná komise Akreditačního úřadu, a případně dále i soudní cestou.

Než Akreditační úřad rozhodne o takto formulovaných nápravných opatřeních, upozorní vysokou školu na zjištěné nedostatky a uloží jí povinnost sjednat nápravu ve stanovené lhůtě. Zásah ze strany Akreditačního úřadu nastupuje tehdy, když vysoká škola sama prostřednictvím stanovených mechanismů není schopna zajistit dodržování zákonnosti a kvality vzdělání. Je v první řadě na vysoké škole, aby nedostatky zjistila a nápravné mechanismy, které si sama formulovala, uplatnila. Zpravidla se jedná o selhání činnosti vícero subjektů, ať už Rady pro vnitřní hodnocení na úrovni vysoké školy, tak i děkana či garanta studijního programu na úrovni fakulty. Nelze však taktéž nezmínit akademický senát fakulty či vysoké školy.

Nápravná opatření ze strany Akreditačního úřadu tedy nastupují až v případě nečinnosti na úrovni vysoké školy, kdy je třeba ze strany státu zasáhnout z důvodu shledání nedostatků v zákonnosti a kvalitě vzdělávací činnosti. Akreditační úřad i touto formou činnosti pomáhá vysokým školám zlepšit nastavení vnitřních systémů kontroly dodržování kvality vzdělávací činnosti.

---

<sup>36</sup> Právo konat přijímací řízení a přijímat studenty ke studiu v daném studijním programu je jednou ze součástí procesu uskutečňování studijního programu, a to vedle vlastní realizované výuky a vydávání vysokoškolského diplomu.

<sup>37</sup> Srov. § 86 zákona o vysokých školách

## Závěr

Vzdělávací činnost je nezbytnou součástí vysokoškolského prostředí. Tvorba a uskutečňování studijních programů náleží do samosprávné působnosti vysoké školy, což však neznamená absolutní libovůli při realizaci této činnosti. Naopak, významnou roli si zde drží stát, který prostřednictvím zřízení Akreditačního úřadu a zakotvením požadavku akreditace studijních programů kontroluje splnění požadavků kladených na vytváření a uskutečňování studijních programů, a to nejen v procesu jejich vzniku, ale i po celou dobu jejich realizace.

Jednou z forem akreditace je akreditace institucionální, která významně posiluje autonomní prostor vysokých škol při vytváření studijních programů a zajištění kvality vzdělávací činnosti, a to při zachování kontroly ze strany státu. Institucionální akreditace se těší velkému zájmu ze strany vysokých škol<sup>38</sup>, které se snaží nastavit svoje vlastní efektivní systémy zajištění kvality. Jde o proces dynamický, který musí reagovat na zjištěné nedostatky. Akreditační úřad svojí činností má potenciál přispět k tomu, aby se sami vysoké školy naučily vytvářet a realizovat efektivní systém kontroly kvality, vzdání se pravomoci zasáhnout v případě nečinnosti vysoké školy v momentě odhalení nedostatků by však nebylo správnou cestou. Hledání optimálního mechanismus zajištění kvality, a to jak v případě vnějšího, tak i vnitřního hodnocení, bude ještě dlouhou cestou. Vždy je třeba brát v úvahu, v jaké míře omezit autonomii vysokých škol, jaká administrativní zátěž bude s nastaveným systémem spojena a jak požadavek zajištění kvality a s tím související aktivity budou přijaty samotnou akademickou obcí.

## Zoznam použitej literatúry

1. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2
2. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8
3. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012. ISBN 978-80-7357-750-6

---

<sup>38</sup> K 1. 10. 2023 byla udělena institucionální akreditace 18 vysokým školám. Zdroj: [www.msmt.cz](http://www.msmt.cz)

4. Kudrová, Ver. *Legal aspects of education quality assurance and its external evaluation in the higher education institutions of the Czech Republic. The role of the Accreditation Commission.* Studia Prawa Publicznego. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, 2014, roč. 7/2014, č. 3, s. 67-94. ISSN 2300-3936.
5. Kudrová, V. *Hmotněprávní aspekty poplatkové povinnosti studentů veřejných vysokých škol.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014
6. Bishoff, Tyler J. *Accreditation Under Fire: How Striking a Balance Between Accreditor Accountability and Autonomy Can Strengthen Educational Quality.* Roger Williams University Law Review: Vol. 23 : Iss. 1 , Article 7 dostupný na [https://docs.rwu.edu/rwu\\_LR/vol23/iss1/7COREM](https://docs.rwu.edu/rwu_LR/vol23/iss1/7COREM).
7. Zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o vysokých školách)
8. Zák. č. 137/2016 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).
9. Důvodová zpráva k zákonu 137/2016 Sb. sněmovní tisk č. 464/0, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)
10. Nařízení vlády č. 274/2016 Sb., o standardech pro akreditace ve vysokém školství
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Aps 3/2013 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 7 As 66/2010 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 10 As 60/2018 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))
14. Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 36/93 ze dne 17. 5. 1994, dostupný na <https://nalus.usoud.cz/>

## **Kontaktní údaje**

JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.

[jana.jurnikova@law.muni.cz](mailto:jana.jurnikova@law.muni.cz)

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

# PRESKÚMANIE ZÁKONNOSTI AKTOV KATASTRA NEHNUTEĽNOSTÍ

## EXAMINATION OF THE LEGALITY OF ACTS OF THE LAND REGISTRY

Lucia Filagová<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Právna úprava preskúmania aktov katastra nehnuteľností nebola v minulosti a ani v súčasnosti nie je v právnych predpisoch upravujúcich evidenciu nehnuteľností, osobitne upravená. Katastrálne konanie ako osobitný druh administratívno-právneho konania je prepojené s viacerými právnymi predpismi, ktoré ovplyvňujú samotné konanie a nepochybne naň majú dopad. V katastrálnom konaní sa zapisujú práva k nehnuteľnostiam, rozhoduje sa o zmenách hraníc katastrálnych území, o prešetrovaní zmien údajov katastra, o oprave chýb v katastrálnom operáte a obnove katastrálneho operátu. V závislosti od typu katastrálneho konania sa na dané konanie vzťahuje aj zákon SNR č. 71/1967 Zb. o správnom konaní. Vzhľadom na rozsiahlosť problematiky budú predmetom príspevku iba otázky súvisiace s preskúmaním aktov katastra nehnuteľností, v ktorom sa zapisujú práva k nehnuteľnostiam. V uvedenom prípade ide o zápis práv do katastra v súvislosti s vkladom a záznamom práv do katastra nehnuteľností. S uvedeným nepochybne úzko súvisí potreba si zodpovedať otázku, čo sa vlastne pod pojmom „akt katastra nehnuteľností“ rozumie, nakoľko legálna definícia tohto pojmu či už v právnej úprave, alebo odbornej literatúre, absentuje.

**Kľúčové slová:** kataster nehnuteľností, vklad, záznam, zápis práv k nehnuteľnostiam, prieskum aktov katastra nehnuteľností

**Abstract:** The legal regulation of the review of the acts of the Land Registry has not been in the past and is not currently specifically regulated in the legislation governing the registration of

---

<sup>1</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

immovable property. The cadastral procedure as a special type of administrative-legal procedure is interconnected with a number of legal regulations which influence the procedure itself and undoubtedly have an impact on it. In cadastral proceedings, rights to immovable property are registered, changes to the boundaries of cadastral territories are decided, changes to cadastral data are investigated, errors in the cadastral register are corrected and the cadastral register is renewed. Depending on the type of cadastral proceedings, the Act of the National Council of the Slovak Republic No. 71/1967 Coll. on Administrative Proceedings also applies to the proceedings in question. Due to the vastness of the issue, the subject of the paper will be only the issues related to the examination of the acts of the cadastre in which the rights to immovable property are recorded. In this case, the issue is the registration of rights in the cadastre in connection with the entry and recording of rights in the cadastre of immovable property. The above is undoubtedly closely linked to the need to answer the question of what is actually meant by the term 'land registry act', since there is no legal definition of that term either in the legislation or in the specialist literature.

**Key words:** land registry, entry, record, registration of rights to immovable property, examination of acts of the land registry

## Úvod

Katastrálny zákon<sup>2</sup> v úvode uvádza tri druhy zápisov práv k nehnuteľnostiam, avšak ide o zjavnú nesprávnosť, ktorej sa zákonodarca dopustil v texte zákona, nakoľko poznámkou sa žiadne práva do katastra nehnuteľností nezapisujú. Poznámka slúži výlučne na informovanie o tom, že právo k nehnuteľnosti je dotknuté, alebo osoba vlastníka nehnuteľnosti je dotknutá určitou skutočnosťou, ktorá buď informuje tretie osoby (o tejto skutočnosti), alebo bráni osobe vlastníka v nakladaní s nehnuteľnosťou.

Do katastra nehnuteľností možno zapísať iba práva, taxatívne uvedené v § 1 ods. 1 katastrálneho zákona alebo práva, o ktorých to výslovne

---

<sup>2</sup> Zákon NR SR č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov

ustanovuje osobitný zákon. Žiadne iné práva do operátu katastra nehnuteľností zapísať nemožno. V praxi rozoznávame zápisy, ktorými zapisujeme práva do katastra a zápisy „ostatné“, pod ktorými možno rozumieť zápis údajov alebo iných skutočností k nehnuteľnostiam, alebo právach k nim. Vznik, zmena a zánik práv k nehnuteľnostiam sa do katastra nehnuteľností zapisuje však iba v konaní o návrhu na vklad a v konaní o zázname.<sup>3</sup> Práve zápis poznámky do operátu katastra nehnuteľností možno rozumieť pod pojmom „ostatné zápisy do katastra nehnuteľností“, avšak aj zápis iných rozhodnutí alebo opatrení orgánov štátnej správy, ktoré sa však nezapisujú v konaní o zázname, ale v konaní v rámci registra „R“.<sup>4</sup>

### **Katastrálne konanie a akt katastra nehnuteľností**

Správne konanie vo všeobecnosti možno vymedziť ako konanie, v rámci ktorého správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.<sup>5</sup>

Katastrálne konanie je osobitným druhom správneho konania, v rámci ktorého sa zapisujú práva k nehnuteľnostiam, rozhoduje sa o zmenách hraníc katastrálnych území, prešetrovaní zmien údajov katastra, o oprave chýb v katastrálnom operáte a o obnove katastrálneho operátu. Na katastrálne konanie je príslušný okresný úrad, v územnom obvode ktorého sa nachádza nehnuteľnosť, pričom toto konanie je možné vykonať aj elektronicky. V katastrálnom konaní sa postupuje podľa všeobecných predpisov o správnom konaní, ak katastrálny alebo iný zákon neustanovuje inak.<sup>6</sup>

Katastrálne konanie je tiež jedným z druhov administratívnoprávnych konaní, resp. administratívnoprávnych vzťahov. Uvedené vzťahy sa

---

<sup>3</sup> Aj s poukazom na ustanovenie § 41 ods. 2 katastrálneho zákona

<sup>4</sup> Podľa ustanovenia § 9 ods. 1 písm. l) Vyhlášky Úradu geodézie, kartografie a katastra SR č. 9/2010, ktorou sa vydáva Spravovací poriadok pre katastrálne úrady a správy katastra správa katastra vedie register R, ktorý obsahuje listiny, ktoré súvisia s nehnuteľnosťou alebo s vlastníkom, najmä listina o zmene druhu pozemku, o zmene trvalého pobytu, o zmene priezviska fyzickej osoby, o zmene názvu právnickej osoby, žiadosť o zlúčenie listov vlastníctva a o zápis geometrického plánu,

<sup>5</sup> Porovnaj ŠKROBÁK, Ján. Pôsobnosť správneho poriadku. In: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck., 2013, s. 54-56. ISBN 978-80-89603-13-8.

1.

<sup>6</sup> Bližšie pozri § 22 katastrálneho zákona.

vyznačujú tým, že ide o osobitný druh právnych vzťahov, ktorých vznik, zmena a zánik sa realizuje vo verejnom záujme. Tieto vzťahy sa realizujú vo verejnej správe a sú upravené administratívno-právnymi normami, predovšetkým normami správneho práva. Špecifikom tohto vzťahu je, že jedným zo subjektov je vždy subjekt, ktorý má právomoc a zároveň oprávnenie orgánu verejnej správy.<sup>7</sup>

V katastrálnom zákone absentuje explicitná úprava toho, čo možno rozumieť zápisom práv k nehnuteľnostiam. Pod zápisom práv k nehnuteľnostiam možno vzhľadom na vyššie uvedené rozumieť konanie o návrhu na vklad a konanie o zázname. Aktom katastra nehnuteľností preto možno rozumieť rozhodnutie o návrhu na vklad, ako aj oznámenie o vykonaní, resp. nevykonaní záznamu, ktorý má povahu opatrenia.

Katastrálny zákon má svoju vlastnú právnu úpravu niektorých konaní a preto rozdielne upravuje pôsobnosť správneho poriadku vo vzťahu k týmto jednotlivým katastrálnym konaniam.<sup>8</sup> Subsidiárne použitie Správneho poriadku možno aplikovať na konanie o návrhu na vklad, avšak na konanie o zázname sa Správny poriadok nevzťahuje ani len subsidiárne<sup>9</sup>.

### **Konanie o návrhu na vklad**

Konanie o návrhu na vklad je v katastrálnom zákone definované ako rozhodovací procesný postup, v ktorom okresný úrad, katastrálny odbor na základe predložených listín (najmä scudzovacích zmlúv) či už elektronicky alebo v papierovej forme, posudzuje všetky skutkové a právne skutočnosti, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu.<sup>10</sup> V správnej súdnej praxi je vkladové konanie vnímané ako konanie (rozhodovací procesný postup), v ktorom okresný úrad skúma platnosť predloženej zmluvy a oprávnenie prevodcu nakladať s nehnuteľnosťou.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Vrabko, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 66 - 67

<sup>8</sup> K subsidiárnej pôsobnosti správneho poriadku v katastrálnom konaní pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžo/202/2015 z 3. augusta 2016

<sup>9</sup> Bližšie pozri § 34 ods. 3 katastrálneho zákona

<sup>10</sup> Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo 191/2010 zo dňa 24.11.2010,

<sup>11</sup> Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30.06.2020, sp. zn. 10Sžrk/5/2019. Nazerat' na konanie o návrhu na vklad ako na rozhodovací procesný postup, v ktorom okresný úrad, katastrálny odbor (okrem iných) skúma platnosť

Katastrálny zákon neobsahuje explicitnú definíciu skutočnosti, že Správny poriadok sa na konanie o návrhu na vklad vzťahuje iba subsidiárne. Keďže katastrálny zákon má vlastnú úpravu tohto druhu konania, subsidiárne použitie Správneho poriadku možno odvodiť z § 22 ods. 5 katastrálneho zákona. V konaní o návrhu na vklad je preto prioritne potrebné aplikovať úpravu katastrálneho zákona, najmä čo sa týka vymedzenia okruhu účastníkov konania, dôvodov na prerušenie či zastavenie konania, ale aj orgánu, ktorý rozhoduje o podanom odvolaní. Iba na skutočnosti, ktoré nie sú výslovne katastrálnym zákonom upravené preto možno aplikovať úpravu Správneho poriadku.

Konanie o návrhu na vklad je rozhodovací procesný postup okresného úradu ako druh katastrálneho konania, resp. správneho konania na pomedzí verejného (správneho) práva a súkromného práva.<sup>12</sup> Okresný úrad, katastrálny odbor v konaní o návrhu na vklad skúma splnenie ako hmotnoprávných, tak aj procesnoprávných podmienok na povolenie vkladu vecného práva k nehnuteľnosti. Splnenie podmienok na vklad skúma okresný úrad, katastrálny odbor ku dňu rozhodovania o návrhu na vklad, t. j. ku dňu vydania rozhodnutia o návrhu na vklad.

Výsledkom katastrálneho konania o návrhu na vklad môže byť meritórne rozhodnutie okresného úradu, katastrálneho odboru o povolení vkladu, rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad alebo rozhodnutie o zastavení konania o návrhu na vklad. Okresný úrad, katastrálny odbor v konaní o návrhu na vklad môže vydať aj rozhodnutie o prerušení konania, ktoré je ale rozhodnutím procesnej povahy. Uvedené rozhodnutia preto možno považovať za akty katastra nehnuteľností, ktoré sú výsledkom konania o návrhu na vklad.

Voči rozhodnutiu, ktorým sa povoľuje vklad práva do katastra nehnuteľností nemožno podať odvolanie, návrh na obnovu konania a ani ho nemožno preskúmať mimo odvolacieho konania. Uvedené

---

predloženej zmluvy, sa s poukazom na právnu úpravu obsiahnutú v § 31 ods. 2 katastrálneho zákona netýka konania o návrhu na vklad, v rámci ktorého je zmluva o prevode vlastníctva k nehnuteľnosti, vyhotovená vo forme notárskej zápisnice alebo autorizovaná advokátom.

<sup>12</sup> Bližšie pozri JAKUBÁČ, R. 2021. Výzvy správneho súdnictva na pomedzí správneho a občianskeho práva (Súdny prieskum rozhodnutí vo vkladovom konaní). In: Aktuálne výzvy pre správne súdnictvo. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2021 [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, ISBN 978-80-7160-604-8, s. 48 – 54.



rozhodnutie nadobúda právoplatnosť dňom vydania.<sup>13</sup> Právna úprava je výlučne uvedená v katastrálnom zákone a neprichádza do úvahy ani len subsidiárne použitie Správneho poriadku.

Rozhodnutie o zastavení konania o návrhu na vklad je však už aktom katastra nehnuteľností, na ktorý sa Správny poriadok vzťahuje, hoci dôvody zastavenia konania o návrhu na vklad sú taxatívne uvedené v katastrálnom zákone. Uvedené rozhodnutie je na základe podaného odvolania možné preskúmať v rámci inštančného postupu správnym orgánom najbližšie vyššieho stupňa nadriadeným.

Rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad je aktom katastra nehnuteľností, v prípade ktorého ak je voči nemu podané odvolanie, rozhoduje o ňom od 01.07.2016 Úrad geodézie, kartografie a katastra SR<sup>14</sup>, ktorý je ústredným orgánom štátnej správy na úseku katastra.<sup>15</sup>

Rozhodnutie o prerušení konania je rozhodnutie procesnej povahy, ktoré je možné preskúmať v závislosti od toho, či ide o prerušenie ex lege, alebo ide o prerušenie konania na základe rozhodnutia správneho orgánu. Voči rozhodnutiu o prerušení konania nemožno podať odvolanie<sup>16</sup>, avšak uvedené rozhodnutie je možné zrušiť na základe podania mimoriadnych opravných prostriedkov, definovaných v Správnom poriadku, konkrétne na základe preskúmania rozhodnutia mimo odvolacieho konania a v rámci obnovy konania. Rozhodnutie o prerušení konania nadobúda právoplatnosť jeho doručením všetkým účastníkom konania, resp. doručením poslednému účastníkovi konania.

Rozhodnutie o prerušení konania je preskúmateľné súdom v rámci správneho súdnictva na základe podanej všeobecnej správnej žaloby, ktorú môže ako aktívne legitimovaný podať účastník konania o návrhu na vklad. Rozhodnutie o prerušení konania vo svojej podstate môže mať vždy za následok obmedzenie dispozičného oprávnenia vlastníka a tým mu spôsobiť ujmu na jeho subjektívnych právach. Predmetné rozhodnutie je preskúmateľné aj na základe podaného podnetu, alebo z vlastnej iniciatívy prokuratúry, ako orgánu, ktorý vykonáva dozor nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej moci. V prípade, ak sa prokurátor domnieva, že rozhodnutie o prerušení konania je nezákonné, je oprávnený voči nemu podať protest prokurátora. Ak príslušný orgán

---

<sup>13</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 31 ods. 5 katastrálneho zákona

<sup>14</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 31 ods. 7 katastrálneho zákona

<sup>15</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 11 katastrálneho zákona

<sup>16</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 29 ods. 3 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok

podanému protestu nevyhovie, prokurátor je oprávnený voči predmetnému rozhodnutiu podať všeobecnú správnu žalobu.

### Konanie o zázname

Konanie o zázname je možné označiť aj ako osobitný druh správneho konania<sup>17</sup>, resp. bližšie špecifikované katastrálneho konania<sup>18</sup>, alebo ako procesný postup, v ktorom správny orgán na úseku katastra nehnuteľností (príslušný okresný úrad, katastrálny odbor) na základe predložených písomných podkladov posudzuje, či sú splnené podmienky na vykonanie záznamu. Výsledkom tohto procesného postupu je vykonanie záznamu alebo oznámenie dôvodov nevykonania záznamu vyhotoviteľovi listiny alebo tomu, kto listinu predložil na zápis.<sup>19</sup>

Konanie o zázname je *de lege lata* upravené predovšetkým v katastrálnom zákone, vyhláske č. 461/2009 Z. z., ktorou sa vykonáva katastrálny zákon (ďalej aj len „vyhláska č. 461/2009 Z. z.“) a vyhláske č. 22/2010 Z. z., ktorou sa vydáva Spravovací poriadok pre katastrálne úrady a správy katastra. Toto konanie má svoje korene vo federálnom zákone č. 265/1992 Zb. o zápisoch vlastníckych a iných vecných práv k nehnuteľnostiam (ďalej aj len „zákon č. 265/1992 Zb.“).<sup>20</sup> Normatívna úprava konania o zázname je veľmi strohá a je nevyčerpatelným zdrojom podnetov na vedecké bádanie a výskum.

Záznam v zmysle katastrálneho zákona je úkon okresného úradu, ktorý nemá vplyv na vznik, zmenu alebo zánik práv k nehnuteľnostiam, a ktorý plní len evidenčnú funkciu.<sup>21</sup> Legálna definícia tohto pojmu v katastrálnom zákone však napríklad nereflektuje právnu úpravu vzniku záložného práva ako zabezpečovacieho opatrenia zriadeného súdom, ktoré sa tiež do operátu katastra nehnuteľností zapisuje v konaní o zázname, avšak jeho zápis má konštitutívne účinky.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Bližšie pozri zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní

<sup>18</sup> S poukazom na § 22 ods. 1 katastrálneho zákona

<sup>19</sup> Porovnaj s vymedzením konania o návrhu na vklad napríklad v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 24.11.2010, sp. zn. 6Sžo 191/2010.

<sup>20</sup> K právnej úprave záznamu a konania o zázname podľa zákona č. 265/1992 Zb. bližšie pozri napr. BAREŠOVÁ, E., BAUDYŠ, P.: Zákon o zápisoch vlastníckych a jiných věcných práv k nemovitostem. Komentář. Praha : C. H. Beck 2000, s. 108 - 121.

<sup>21</sup> Pozri ustanovenie § 5 ods. 2 katastrálneho zákona.

<sup>22</sup> Pozri § 343 ods. 2 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov.

V konaní o zázname sa do katastra nehnuteľností zapisujú práva k nehnuteľnostiam vymedzené v § 1 ods. 1 katastrálneho zákona, a ktoré vznikli, zmenili sa alebo zanikli zo zákona, rozhodnutím štátneho orgánu, príklepom licitátora na verejnej dražbe, vydržaním, prírastkom a spracovaním, práva k nehnuteľnostiam osvedčené notárom, ako aj práva k nehnuteľnostiam vyplývajúce z nájomných zmlúv, zo zmlúv o prevode správy majetku štátu alebo z iných skutočností svedčiacich o zverení správy majetku obce alebo správy majetku vyššieho územného celku; ďalej sa záznamom do katastra nehnuteľností zapisuje aj zmena poradia záložných práv z dohody záložných veriteľov o poradí ich záložných práv rozhodujúcim na ich uspokojenie.<sup>23</sup>

Splnenie podmienok na vykonanie záznamu do katastra nehnuteľností skúma príslušný okresný úrad v konaní o zázname. Prílohou návrhu na začatie katastrálneho konania je listina iba v jednom vyhotovení, ktorá sa v prípade vykonania zápisu zakladá do zbierky listín. Z uvedeného dôvodu musí byť podanie adresované príslušnému správneho orgánu na úseku katastra nehnuteľností, v územnom obvode ktorého sa nehnuteľnosť dotknutá zápisom nachádza. V konaní o zázname je úplne vylúčená pôsobnosť Správneho poriadku.<sup>24</sup> Úplné vylúčenie pôsobnosti Správneho poriadku však v praxi vyvoláva veľké množstvo aplikačných problémov, nakoľko právna úprava konania o zázname vo vyššie citovaných právnych predpisoch je žalostne nedostatočná a nemožno v konaní Správny poriadok použiť ani len subsidiárne.

V katastrálnom zákone je však skúmanie podmienok na vykonanie záznamu vymedzené až príliš stručne, nakoľko ide iba o strohé konštatovanie, že okresný úrad posúdi, či je predložená verejná listina alebo iná listina bez chýb v písaní alebo počítaní a bez iných zrejmých nesprávností a či obsahuje náležitosti podľa tohto zákona, pričom ak je verejná listina alebo iná listina spôsobilá na vykonanie záznamu, okresný úrad vykoná záznam do katastra nehnuteľností.<sup>25</sup> Katastrálny zákon však osobitne upravuje podmienky na vykonanie záznamu na základe rozhodnutia súdu.<sup>26</sup>

Výsledkom konania o zázname, a teda aj samotným aktom katastra nehnuteľností v tomto konaní je vykonanie zápisu do operátu katastra

---

<sup>23</sup> § 34 ods. 1 katastrálneho zákona.

<sup>24</sup> Pozri § 34 ods. 3 katastrálneho zákona.

<sup>25</sup> Pozri § 36 katastrálneho zákona.

<sup>26</sup> Pozri § 34 ods. 2 a § 36a ods. 2 a ods. 5 katastrálneho zákona.

nehnutelností, alebo nevykonanie zápisu, pričom uvedené konanie má povahu opatrenia orgánu verejnej moci. Zápis verejnej alebo inej listiny do katastra nehnuteľností v rámci konania o zázname je možné vymedziť ako opatrenie okresného úradu, t. j. opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré môže byť vzhľadom na úplne vylúčenú pôsobnosť Správneho poriadku preskúmané iba prostriedkom dozoru, ktorým je protest prokurátora, alebo prostredníctvom všeobecnej správnej žaloby.

Aktívnu vecnú legitimáciu na podanie žaloby má ten, kto sa cíti vykonaním, alebo nevykonaním zápisu do katastra nehnuteľností dotknutý na svojich subjektívnych právach.

### **Súdny prieskum aktov katastra nehnuteľností**

Zápisy do operátu katastra nehnuteľností, ktoré boli vykonané v rámci konania o návrhu na vklad a v konaní o zázname, kde vzhľadom na vyššie uvedené možno zaradiť aj nevykonanie zápisu do katastra nehnuteľností možno preskúmať aj v rámci správneho súdnictva, ktoré je v Slovenskej republike legislatívne upravené v zákone č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov. Uvedená právna norma nahradila nedokonalú a nejednoznačnú právnu úpravu zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (konkrétne jeho piatu časť).

Vklad do katastra nehnuteľností, ktorý je výsledkom konania o návrhu na vklad je možné preskúmať v rámci správneho súdnictva. Nielen vklad, ale po dodržaní inštančného postupu vzhľadom na subsidiárne použitie Správneho poriadku (napr. rozhodnutie o zastavení konania), ako aj vlastnú úpravu katastrálneho zákona (na základe ktorého o odvolaní voči rozhodnutiu, ktorým bol zamietnutý návrh na vklad rozhoduje Úrad geodézie, kartografie a katastra SR) je možné uvedené akty katastra nehnuteľností preskúmať tiež v rámci správneho súdnictva na základe podania všeobecnej správnej žaloby.<sup>27</sup> Ako už bolo spomenuté vyššie, v prípade rozhodnutia o prerušení konania o návrhu na vklad musí žalobca preukázať, že bol ukrátený, resp. priamo dotknutý na svojich subjektívnych právach. Aktívnu legitimáciu na podanie všeobecnej správnej žaloby má v prípade konania o návrhu na vklad iba účastník konania, ktorý pred podaním správnej žaloby vyčerpal všetky riadne opravné prostriedky.

---

<sup>27</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 177 a nasl. Správneho súdneho poriadku

Žalovaným je ten orgán štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností, ktorý rozhodol v poslednom stupni, i keď miestna príslušnosť správneho súdu sa odvíja od sídla prvostupňového orgánu. Ostatní účastníci konania o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia majú v správnom súdnom konaní postavenie ďalších účastníkov konania.<sup>28</sup>

V žalostne nedostatočnej úprave katastrálneho konania o vykonaní záznamu absentuje vymedzenie, kto je účastníkom tohto konania. Na podanie správnej žaloby je však aktívne legitimovaný ten subjekt, kto sa cíti vykonaním alebo nevykonaním záznamu dotknutý na svojich subjektívnych právach. Vykonanie záznamu do katastra nehnuteľností má vždy za následok zápis práva v prospech určitého subjektu a výmaz práva, ktoré bolo zapísané v prospech určitého subjektu.

## Záver

Preskúmanie aktov katastra nehnuteľností je na prvý pohľad jednoduchá téma, ktorá však v sebe skrýva mnoho úskalí, nakoľko katastrálny zákon upravuje niekoľko druhov konaní, na ktoré sa rôznym spôsobom vzťahuje, nevzťahuje, alebo iba subsidiárne vzťahuje Správny poriadok. V závislosti od toho sa odvíja aj možnosť súdneho prieskumu s ohľadom na ne/povinné využitie inštančného postupu a riadnych opravných prostriedkov, ktoré musia byť využité pred podaním správnej žaloby. Uvedený príspevok poskytol len veľmi stručný pohľad na prieskum aktov katastra nehnuteľností, ktoré vzišli z konania o návrhu na vklad a z konania o zázname, avšak katastrálny zákon upravuje aj iné konania, ktorých výsledkom je buď rozhodnutie, alebo iný výstup, ktorý tiež môže mať povahu aktu katastra nehnuteľností.

Vzhľadom na vyššie uvedené je veľmi ťažké prijať jednoznačný záver o opravných prostriedkoch, ktoré by boli vhodné, účinné, účelné či efektívne. V prvom rade by bola potrebná legislatívna zmena, ktorá by zakotvila voči určitým druhom rozhodnutí iba určité druhy opravných prostriedkov, resp. by konkrétne vylúčila jednotlivé druhy opravných prostriedkov (ako je tomu v prípade, keď je návrh na vklad povolený). Určite sa ale domnievam, že prostriedok dozoru zákonnosti, ako opravný prostriedok sui generis, ktorým je protest prokurátora je potrebné ponechať, nakoľko je potrebné zaručiť možnosť ochrany zákonnosti

---

<sup>28</sup> Ustanovenie § 32 ods. 3 písm. a) Správneho súdneho poriadku

v relatívne krátkom čase na rozdiel od súdneho konania, ktoré nikdy nebude trvať toľko, koľko trvá napríklad konanie o proteste prokurátora. Tento článok je iba úvod do problematiky preskúmania rozhodnutí v konaní o návrhu na vklad a v konaní o zázname, nakoľko si to vyžaduje väčší výskum a podrobnejší prieskum, porovnanie lehôt na vybavenie, eventuálne porovnanie s preskúmaním aktov katastra nehnuteľností v iných európskych krajinách. Uvedenú tému sa bližšie a podrobnejšie chystám rozpracovať v mojej dizertačnej práci, ktorá by mohla byť prínosom v ozrejmení fungovania preskúmania aktov katastra nehnuteľností už s porovnaním a vyhodnotením konkrétnych faktov.

### Zoznam použitej literatúry

1. BAREŠOVÁ, E., BAUDYŠ, P.: Zákon o zápisoch vlastníckych a jiných věcných práv k nemovitostem. Komentář. Praha : C. H. Beck 2000, s. 108 – 121.
2. JAKUBÁČ, R. 2021. Výzvy správneho súdnictva na pomedzí správneho a občianskeho práva (Súdny prieskum rozhodnutí vo vkladovom konaní). In: Aktuálne výzvy pre správne súdnictvo. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2021 [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, ISBN 978-80-7160-604-8, s. 48 – 54.
3. ŠKROBÁK, Ján. Pôsobnosť správneho poriadku. In: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck., 2013, s. 54-56. ISBN 978-80-89603-13-8. 1.
4. Vrabko, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 66 – 67
5. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžo/202/2015 z 03.08.2016
6. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo 191/2010 zo dňa 24.11.2010
7. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30.06.2020, sp. zn. 10Sžrk/5/2019
8. zákon NR SR č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov
9. zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok

10. zákon NR SR č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov.

### **Kontaktné údaje**

JUDr. Lucia Filagová

Externý doktorand na Katedre správneho a environmentálneho práva,  
Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

[lucia.filagova@skgeodesy.sk](mailto:lucia.filagova@skgeodesy.sk); [filagovaz@uniba.sk](mailto:filagovaz@uniba.sk)

Úrad geodézie, kartografie a katastra SR

# GARANCIA PRINCÍPU SUBSIDIARITY TRESTNEJ REPRESIE A UPLATNENIE LIBERÁCIE V RÁMCI ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI PRÁVNICKÝCH OSÔB A FYZICKÝCH OSÔB PODNIKATEĽOV<sup>1</sup>

## GUARANTEE OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY OF CRIMINAL REPRESSION AND THE APPLICATION OF EXONERATION WITHIN THE FRAMEWORK OF ADMINISTRATIVE LIABILITY OF LEGAL ENTITIES AND NATURAL PERSONS OF ENTREPRENEURS

Zuzana Hamuláková<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Článok pojednáva o inštitúte liberácie a jeho možnom uplatnení v rámci objektívnej administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov. Autorka analyzuje jednotlivé možné prípady liberácie v rámci administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov vo vzťahu k zachovaniu princípu subsidiarity trestnej represie pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti za tzv. zmiešané správne delikty.

**Kľúčové slová:** princíp subsidiarity trestnej represie, liberácia, administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov

**Abstract:** The article discusses the institute of exoneration and its possible application in the framework of the objective administrative liability of legal persons and natural persons

---

<sup>1</sup> Tento článok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

<sup>2</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra správneho a environmentálneho práva



entrepreneurs. The author analyses individual possible cases of exoneration in the framework of administrative liability of legal persons and natural persons entrepreneurs in relation to the preservation of the principle of subsidiarity of criminal repression in the imposition of administrative liability for the so-called administrative offences of mixed nature.

**Key words:** the principle of subsidiarity of criminal repression, exoneration, administrative liability of legal entities and natural persons of entrepreneurs

## Úvod

Správne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb zaraďujeme k skupine iných správnych deliktov, t. j. k iným správny deliktom ako priestupky. Správne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb sa v právnej teórii označujú ako **zmiešané správne delikty**, keďže zákony väčšinou upravujú zodpovednosť právnických osôb spoločne so zodpovednosťou podnikajúcich fyzických osôb.

**Subjektívna stránka správneho deliktu právnickej osoby** nie je založená na zavinení. V rámci vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti za správne delikty právnických osôb sa vyžaduje **objektívna zodpovednosť**, t. j. zodpovednosť **bez ohľadu na zavinenie**. V prípade, ak sa preukáže, že právnická osoba porušila právnu povinnosť ustanovenú v zákone, správny orgán nebude skúmať, či sa tak stalo úmyselne alebo z nebanlivosti, ale vyvodí zodpovednosť a uloží príslušnú sankciu za správny delikt. Z daného vyplýva, že správny orgán nebude hľadať konkrétneho pracovníka právnickej osoby zodpovedného za protiprávne konanie, ale postihne právnickú osobu ako celok. **Subjektívna stránka správnych deliktov podnikajúcich fyzických osôb** je obdobne ako pri správnych deliktoch právnických osôb konštruovaná **bez ohľadu na zavinenie**, t. j. zavinenie sa neskúma a na vyvedenie zodpovednosti za tento druh správny deliktov postačuje **objektívna zodpovednosť**.

Z uvedeného vyplýva, že k vyvedeniu zodpovednosti za zmiešané správne delikty stačí skutočnosť, že právnická osoba alebo fyzická osoba podnikateľ svojim konaním porušila alebo nesplnila povinnosť stanovenú právnym predpisom, pričom pre vznik administratívnoprávnej

zodpovednosti je zavinenie irelevantné. Správny orgán nezisťuje, či a ako páchatel vnímal objektívnu realitu alebo ako si určité skutočnosti predstavoval, neposudzuje, či určité fakty aktuálne vedel alebo mal vedieť, ani či páchatel chcel alebo nechcel vyvolať určitý výsledok.<sup>3</sup>

Objektívna zodpovednosť je **zodpovednosť bez zavinenia** (založená na objektívnom princípe, označovaná ako zodpovednosť za výsledok), a v tomto smere rozlišujeme zodpovednosť absolútnu t.j. bez možnosti liberácie, a zodpovednosť objektívnu s pripustením liberačných dôvodov. Právna úprava správnych deliktov právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov je väčšinou založená na **absolútnej objektívnej zodpovednosti**, t.j. zodpovednosti bez možnosti vyvinenia sa. Výnimočne sa vyskytuje právna konštrukcia, podľa ktorej sa liberačné dôvody netýkajú vzniku samotnej zodpovednosti, ale sa vzťahujú k uloženiu pokuty, t.j. ovplyvňujú výšku uloženej pokuty.<sup>4</sup> Vzhľadom na to, že v prevažnej miere je pri správnom trestaní právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov zakotvená absolútna objektívna zodpovednosť, príslušné sankčné ustanovenia jednotlivých osobitných zákonov neobsahujú úpravu tzv. **liberačných dôvodov**, ktorých existenciou by bola zodpovednosť právnickej osoby vyvrátená. Príslušný správny orgán ukladá sankciu zodpovednej osobe po zistení, že došlo k porušeniu alebo nesplneniu právnej povinnosti, bez toho aby skúmal, či toto porušenie právnická osoba alebo fyzická osoba podnikateľ zaviniła. Správny orgán sa odvoláva len na zistený stav a škodlivý následok

---

<sup>3</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 320

<sup>4</sup> Napríklad podľa § 24 ods. 2 zákona č. 250/2007 Z. z o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov orgán dozoru uloží výrobcovi, predávajúcemu, dovozcovi, dodávateľovi alebo osobe uvedenej v § 26 tohto zákona, ktorá vyrobila, predala, doviezla alebo dodala výrobok, ktorého vada spôsobila ujmu na živote alebo zdraví, pokutu do 332 000 eur. Rovnakú pokutu uloží tomu, kto takú ujmu spôsobil vadným poskytnutím služby. Pokutu nemožno uložiť osobe, ktorá preukáže, že *ujme nemohla zabrániť ani pri vynaložení všetkého úsilia, ktoré od nej bolo možné požadovať*. Alebo podľa § 23 ods. 2 zákona č. 289/2016 Z.z. o vykonávaní medzinárodných sankcií a o doplnení zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov „*Zodpovednosť za iný správny delikt zaniká, ak právnická osoba alebo fyzická osoba – podnikateľ preukáže, že vynaložila všetko úsilie, ktoré bolo možné vynaložiť, aby porušeniu právnej povinnosti zabránila.*“

a nepreukazuje dostatočne okolnosti a príčiny, ktoré k nemu viedli, nezisťuje konanie a opatrenia právnickej osoby, ktoré mu predchádzali.<sup>5</sup> Tento postup správnych orgánov je predmetom **kritických výhrad**. Výhrady sú odôvodňované predovšetkým tým, že existujú určité okolnosti a skutočnosti v činnosti právnických osôb, ktoré ležia mimo možností postihovaných právnických osôb. I keď tento kritizovaný postup správnych orgánov je v súlade s platnou právnou úpravou (kde nie je požadovaný znak zavinenia), vyplývajú kritické výhrady z požiadavky prihliadnuť pri postihu právnických osôb k vyššie uvedeným skutočnostiam a okolnostiam. Kritika smeruje ku skutočnosti, že pri naplnení znakov správneho deliktu nebýva poskytnutý priestor pre právnické osoby a fyzické osoby podnikateľov k obhajobe, že urobili všetko, čo bolo v ich silách a čo od nich bolo možné požadovať, aby sa deliktuálnej zodpovednosti zbavili. K vyvodeniu absolútnej zodpovednosti stačí len porušenie alebo nesplnenie povinnosti stanovenej zákonom alebo uloženej na jeho základe. Okrem toho vzhľadom na nejednotnosť právnej úpravy tohto inštitútu tak fakticky dochádza k nerovnosti medzi páchatelmi správnych deliktov, keď niektorým je poskytnutá podstatne širšia možnosť obhajoby.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Príkladom môže byť rozhodnutie správneho orgánu a neskôr aj súdov v správnom súdnictve, v ktorom správny orgán uložil právnickej osobe pokutu až vo výške 750 000 SK (24 895,44 eur) za porušenie cenovej disciplíny podľa zákona č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov. Právnická osoba pritom poukazovala, že **nie je daná objektívna možnosť dodržať zákonné ustanovenia zákona o cenách bez porušenia iného zákona** (zákona o dani z pridanej hodnoty). V priebehu správneho konania podrobne popísala realizáciu odpisu stavov počítačiel, na niektorých pracoviskách so zariadeniami starými 30 rokov. Tiež uviedla, že uvedenú problematiku na analógových ústredniach možno vyriešiť len náhradou za digitálnu technológiu, na urýchlenie tohto procesu však nemá dostatok finančných prostriedkov, aj keď každý rok nastáva posun v prospech digitálnej technológie. Správny orgán odvolávajúci sa na charakter objektívnej zodpovednosti za daný správny delikt **nezohľadnil skutočnosti tvrdené právnickou osobou** v priebehu správneho konania a uložil pokutu. Rovnaký postoj zaujali aj sudy v správnom súdnictve, podľa ktorých na námietky zodpovednej právnickej osoby nebolo možné prihliadnuť, **vzhľadom na to, že uvedený správny delikt právnických osôb zakladá svojím charakterom objektívnu zodpovednosť bez možnosti liberácie**. Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 7 SŽ 104/01 z 7. novembra 2001, In: *Judikátúra súdov SR – Správne právo a Obchodné právo, Justičná revue*, príloha 1/2004

<sup>6</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Správni delikty právnických osôb. In: *Acta Universitatis Carolinae: Iuridica*. 4-5. 1992. č.4-5, s.19

## Navrhovaná právna úprava liberačných dôvodov

Na základe uvedeného považujem za správne, aby zákonodarca v prípadnom predpise upravujúcom administratívnoprávnu zodpovednosť právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov zakotvil objektívnu zodpovednosť s možnosťou liberácie. Je potrebné podotknúť a legislatívne rozlišovať, že v súvislosti so subjektívnou a objektívnou zodpovednosťou sa možno stretnúť s pojmami exkulpácia a liberácia, prípadne s exkulpáčnymi a liberačnými dôvodmi. **Exkulpácia** sa spojuje so subjektívnou zodpovednosťou a znamená doslova vyvinenie sa. V tomto prípade subjekt preukáže, že porušenie právnej povinnosti, ku ktorému objektívne došlo, svojim konaním nezavinil. To je úlohou zodpovedného subjektu. **Liberácia** sa vzťahuje k objektívnej zodpovednosti a vyjadruje zbavenie zodpovednosti za správny delikt. Liberácia sa týka len prípadov objektívnej zodpovednosti, kde sa zavinenie nevyžaduje; o zavinení a prípadnom vyvinení, t.j. exkulpácii možno hovoriť len pri zodpovednosti subjektívneho charakteru.<sup>7</sup> Z tohto dôvodu v rámci právnej úpravy objektívnej zodpovednosti správnych deliktov právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov budeme hovoriť o liberácii a liberačných dôvodoch. Ďalej je nevyhnutné poukázať na skutočnosť, že možnosť dovolania sa liberačných dôvodov by mala byť **právnym predpisom výslovne založená**. Uvedené potvrdzuje judikatúra slovenských správnych súdov, podľa ktorej „*Ak ide o zodpovednosť fyzickej osoby podnikateľa za správny delikt, ide o objektívnu zodpovednosť a subjektívna stránka tohto deliktu v zákonoch nie je založená na báze zavinenia. Pre správny orgán je relevantná len existencia protiprávneho stavu, spôsobená činnosťou alebo nečinnosťou fyzickej osoby podnikateľa. Liberačné dôvody, pri preukázaní ktorých dochádza k redukcii, prípadne k zániku zodpovednosti fyzickej osoby podnikateľa za správny delikt, ktoré sa uplatnia vo výške sankcie alebo upustenia od jej uloženia, musia byť zakotvené vo všeobecnej rovine priamo v zákone, podľa ktorého sa uskutočňuje potrestanie za správny delikt správnym orgánom.*“<sup>8</sup> V danom prípade súd neakceptoval námietku žalobcu, že mal byť zbavený spod objektívnej zodpovednosti za správny delikt na základe

---

<sup>7</sup> BOHALO, D. – POTEŠIL, L. – POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 9,10.

<sup>8</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 29. januára 2015, sp. zn. 8 Sžf 111/2013

liberácie, nakoľko liberačné dôvody musia byť zakotvené priamo v zákone.

Určitou inšpiráciou pre zákonodarcu v tejto otázke by mohla byť **česká právna úprava**, v kde v § 21 ods. 1 zákona č. 250/2016 Sb. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* (ďalej len „český zákon o priestupkoch“) český zákonodarca ustanovil v rámci objektívnej zodpovednosti právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov liberačné dôvody takým spôsobom, právnická osoba podnikajúca fyzická osoba „*za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*“ Zodpovednosť podnikajúcej fyzickej osoby bude sledovať režim zodpovednosti právnických osôb, preto keď v ďalšom texte bude uvedený režim zodpovednosti právnických osôb, myslí sa tým aj režim trestania podnikajúcich fyzických osôb.

Vznik zodpovednosti právnickej osoby za priestupok bol vo vecnom zámere návrhu českého zákona o priestupkoch upravený v dvoch variantoch, pričom v priebehu prípravy vecného zámeru do neho bol dosadený ešte tretí variant.

*Variant I* vychádza z pôvodnej, t.j. neodvodenej, a zároveň objektívnej zodpovednosti právnickej osoby, teda zodpovednosti bez ohľadu na zavinenie s možnosťou liberácie. Právnická osoba sa môže zodpovednosti za priestupok zbaviť, ak preukáže, že vynaložila všetko úsilie, ktoré bolo možno spravodlivo požadovať, aby k priestupku nedošlo. Tento variant podporila úplna väčšina pripomienkujúcich miest v medzirezortnom pripomienkovom konaní, aj Legislatívna rada vlády; návrh paragrafového znenia zákona teda vychádzal z tejto varianty.

*Variant II* ve vecnom zámere vychádzal z prezumovanej subjektívnej zodpovednosti právnickej osoby s možnosťou vyvinenia. Podľa tohto variantu právnická osoba koná zavinené, ak nevynaložila všetko úsilie, ktoré „*lze na ní spravedlivě požadovat*“, aby zamedzila alebo odvrátila porušenie právnej povinnosti. Aplikácia tohto variantu by v praxi nebola príliš odlišná od variantu I s tým, že pokiaľ ide o možnosť vyvinenia, je tu viac zdôraznený subjektívny prvok na strane právnickej osoby (por. vyjadrenie „*lze na ní spravedlivě požadovat...*“). Právnická osoba by teda ako dôvod vyvinenia mohla uplatňovať aj skutočnosti subjektívneho charakteru, súvisiaci s jej pomermi. Pre obe varianty je spoločné, že dôkazné bremeno ohľadne vyvinenia sa leží na obvinenej právnickej osobe. *Variant III* bol pôvodne obsiahnutý ako variant II v znení vecného

zámeru, ktorý bol rozoslaný do medzirezortného pripomienkového konania. Išlo o úpravu, ktorá do značnej miery kopírovala princíp tzv. pričítateľnosti podľa zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Išlo teda o zodpovednosť právnickej osoby, ktorá sa odvodzovala od konaní vymedzených fyzických osôb, ktoré sa dalo pričítať právnickej osobe. Pre zavedenie tohto typu vzniku zodpovednosti sa zasadzovali hlasy zdôrazňujúce vhodnosť jednotnosti právneho poriadku, teda toho, že tak v trestnom práve, ako aj v práve správnom by právnické osoby zodpovedali za svoje trestné konanie na základe rovnakých princípov. Ukázalo sa však, že pri aplikácii na všetky priestupky podľa vecného zámeru by táto úprava pravdepodobne priniesla viac ťažkostí tak v legislatívnom vytváraní jednotlivých ustanovení zákona, ako aj pri praktickom posudzovaní zodpovednosti, v porovnaní s oblasťou trestnej zodpovednosti právnických osôb, ktorá zahŕňa len taxatívne vymenované trestné činy. Kameňom úrazu v pripomienkovom konaní sa ukázalo byť najmä obrátenie dôkazného bremena v rámci dokazovania skutočností rozhodujúcich pre vznik zodpovednosti, pretože v tomto prípade by zavinenie právnickej osoby musel preukazovať správny orgán.<sup>9</sup>

Podľa finálne prijatého variantu je zodpovednosť v rámci zmiešaných správnych deliktov upravená v § 21 českého zákona o priestupkoch tak *že „(1) Právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. (2) Právnická osoba se nemůže odpovědnosti za přestupek zprostit, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přiřítatelné právnické osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvráćení přestupku.“*

Vynaložené úsilie k zabráneniu spáchania priestupku so sebou automaticky nesie potrebné opatrenia a náklady, s ktorými musí právnická osoba počítat pri úvahe ohľadne činnosti, ktorú chce vyvíjať. Vykonané opatrenia a ich nákladnosť budú spravidla závisieť od povahy vykonávanej činnosti, a to najmä vzhľadom k nebezpečenstvu a následkom, ktoré môže právnická osoba svojou činnosťou vyvolať alebo spôsobiť, a možno ich v rámci ochrany pred spoločensky škodlivými

---

<sup>9</sup> Ondračková, V. Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky, In: *Správní právo*. Roč. 47, č. 1-2(2014), s. 7,8

konaniami od právnickej osoby požadovať. Nemôže ísť o opatrenia, ktoré by vzhľadom k povahe činnosti právnickej osoby vyžadovali úplne mimoriadne úsilie alebo mimoriadne nákladné úsilie vymykajúce sa z postupov racionálne sa správajúcej právnickej osoby, aj v prípade, ak by boli teoreticky uskutočniteľné, pretože v takomto prípade by už fakticky išlo o absolútnu objektívnu zodpovednosť právnickej osoby. Musí ísť zároveň o opatrenia, ktoré právnická osoba bola spôsobilá objektívne vykonať, a všetko vynaložené úsilie je tak nutné posudzovať objektívne a nie subjektívne. K subjektívnym problémom právnickej osoby možno podľa okolností prípadu prihliadnuť pri ukladaní správnej sankcie a môže ísť o niektorú z poľahčujúcich okolností. Je potrebné dodať, že osobitné zákony môžu upravovať liberačné dôvody odlišne od tejto citovanej všeobecnej právnej úpravy.<sup>10</sup>

To znamená, že to, či bolo alebo nebolo vynaložené všetko úsilie, ktoré možno požadovať, musí správny orgán skúmať **podľa okolností konkrétneho prípadu**. Podľa dôvodovej správy síce platí, že vynaloženie všetkého úsilia je nutné posudzovať objektívne, nie subjektívne, na druhej strane je však nepopierateľné, že vynaloženie všetkého úsilia sa bude musieť posudzovať vždy vo vzťahu ku konkrétnej osobe. Iný mieru vynaloženia všetkého úsilia je schopný vynaložiť spolok s tromi členmi, inú osoba samostatne zárobkovo činná, a inú obchodná spoločnosť s desiatkami tisícov zamestnancov. Pre zbavenie sa zodpovednosti tejto osoby bude vždy nutné, aby z jej strany bola nad príslušnými fyzickými osobami vykonávaná potrebná kontrola a boli vykonané opatrenia k zamedzeniu alebo odvráteniu priestupku. V žiadnom prípade by tak nemalo k liberácii postačovať len napr. formálne prijatie etického kódexu zamestnancov, bez toho, aby dodržiavanie týchto pravidiel bolo riadne kontrolované a prípadné porušenia sankcionované, napr. prostriedkami pracovného práva.<sup>11</sup>

Rozhodujúce skutočnosti musia byť v konaní náležite dokázané a dôkazné bremeno leží na obvinenej právnickej osoby (por. dikciu „*právnická osoba prokáže, že vynaložila veškeré úsilí.*“). Možnosť liberácie nie je závislá na výslovnej žiadosti alebo návrhu obvinenej právnickej osoby (podobne ako predtým pri návrhu postihnutej osoby na

---

<sup>10</sup> BOHADLO, D. - BROŽ J. - KADEČKA, S. - , PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V.. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.). Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 140,141

<sup>11</sup> FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 52, 53

prejednanie návrhového priestupku alebo pri návrhu na náhradu škody v priestupkovom konaní). Liberačný dôvod môže právnická osoba uplatniť v rámci svojej obhajoby v priebehu správneho konania, pri vyjadrení sa k podkladom konania, prípadne aj v odvolacom konaní. V niektorých prípadoch je právnická osoba už dopredu pripravená preukázať naplnenie liberačného dôvodu, inokedy táto možnosť zjaví až v priebehu konania. Úspešné uplatnenie a preukázanie liberačného dôvodu má za následok zbavenie sa zodpovednosti.<sup>12</sup>

Vynaloženie všetkého úsilia teda musí preukazovať právnická osoba, pričom naplnenie liberačného dôvodu bude závisieť od správnej úvahy správneho orgánu, ktorý bude konanie viesť. Tento správny orgán však bude v rámci svojej úvahy viazaný rozhodnutiami iných správnych orgánov alebo vlastnými rozhodnutiami v skutkovo rovnakých alebo podobných právnych prípadoch<sup>13</sup>, tak ako je to aj v zmysle slovenskej právnej úpravy dané zásadou materiálnej rovnosti.<sup>14</sup>

K zbaveniu sa zodpovednosti však môže prísť len vtedy, keď právnická osoba vynaloží všetko úsilie **pred spáchaním priestupku**. To znamená, že pre liberáciu bude irelevantné, že páchatel až po naplnení skutkovej podstaty priestupku, (zvyčajne po vykonanej kontrole, ktorou boli zistené nedostatky alebo po začatí konania o priestupku) deklaruje, že právnu povinnosť už neporušuje (napr. že už nakúpil a predáva len bezchybný tovar, alebo už určité konanie nezahŕňa do uzatváraných zmlúv..). Odstránenie škodlivého následku však môže predstavovať poľahčujúcu okolnosť.<sup>15</sup>

V § 21 ods. 2 českého zákona o priestupkoch sa nachádza **zákonné vylúčenie liberačných dôvodov**, najmä námietku excesného konania fyzickej osoby pričítateľného podozrivej právnickej osobe. Aj keď toto pravidlo platilo už predtým, jeho výslovná úprava zmenší počet dopredu

---

<sup>12</sup> Podľa § 86 ods.1 písm. a) českého zákona o priestupkoch správny orgán v takomto prípade konanie zastaví, pretože skutok, o ktorom sa vedie konanie, nie je priestupkom. In: PRÁŠKOVÁ, H. *Nové priestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s. 154,155

<sup>13</sup> ONDRUŠOVÁ, M. - ONDRUŠ, R., VYTOPILOV, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení nich Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád)* Praha: Leges, 2017, s. 158

<sup>14</sup> V zmysle § 3 ods. 5 zákona . 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) „Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.“

<sup>15</sup> Podľa §39 písm. c) českého zákona o priestupkoch. In: PRÁŠKOVÁ, H. *Nové priestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s.155



k neúspechu odsúdených obhajob páchatel'ov a vyjasní predmet skutkového skúmania, pretože práve nedostatočná kontrola zo strany právnickej osoby bola častým dôvodom pre nenaplnenie liberačného dôvodu, pretože právnická osoba nevykonala všetko, čo od nej bolo možné požadovať.<sup>16</sup>

Pre možnú inšpiráciu pre slovenský právny poriadok je dôležité objasniť pojem „vynaložiť všetko úsilie“. Za vynaloženie riadnej starostlivosti je možné považovať súbor opatrení a činností, ktoré majú preventívny účel a sú dostatočné k zabráneniu porušovania alebo neplnenia právnych povinností za bežných okolností. Od právnickej osoby možno v rámci tejto starostlivosti vyžadovať napr. opatrenia k ochrane majetku, pravidelné školenia a kontrola zamestnancov, vyhodnocovanie rizík pri činnosti týchto osôb, vypracovanie vhodných interných predpisov, stanovenie administratívnych a účtovných postupov, archiváciu písomností a uchovávanie informácií, zvolenie vhodnej vnútornej štruktúry, delby práce a jasné rozdelenie povinností za jej plnenie, prijatie zásad pre výber nových zamestnancov, realizácia pravidelných kontrol predávaného tovaru odoberaného od dodávateľov, overovanie pravdivosti informácií a údajov od dodávateľov, zavedenie interného auditu a podobne..<sup>17</sup>

K zbaveniu sa zodpovednosti nebude stačiť formálne naplnenie preventívnych a kontrolných opatrení, napr. prijatie dokumentu (tzv. *compliance programu* ako systému zásad a pravidiel k zabezpečeniu dodržiavania právnych a interných predpisov a etických noriem zamestnancov, vedením spoločnosti, obchodnými partnermi a podobne..), ktorý by síce obsahoval zásady a opatrenia k protiprávnej činnosti, v skutočnosti by sa tieto opatrenia neplnili alebo obchádzali.<sup>18</sup> Pokiaľ však právnická osoba preukáže, že vydala vnútornú smernicu, ktorou zakázala konkrétne konanie, s touto smernicou oboznámila zamestnancov, poprípade iné osoby, ktorých konanie možno pričítať právnickej osobe, a pravidelne ako aj náhodne kontrolovala dodržiavanie smernice, a skutočne sa snažila odhaliť protiprávne konanie, potom

---

<sup>16</sup> ČERNÝ, P. Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přešupek. In: Potěšil L. – Hejč, D. – Valdhans, J. (eds.): Dny práva 2017 – Days of Law 2017, Část VIII. – *Odpovědnost za přešupky podle nové právní úpravy*, AUB Iuridica Editio Scientia, Masarykova univerzita, Brno 2018, str. 10.

<sup>17</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přešupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s.154

<sup>18</sup> Tamtiež s.155

**pôjde o liberačný dôvod.** Rovnako spravidla pôjde o liberačný dôvod, pokiaľ právnická osoba preukáže, že si na konkrétnu úlohu najala tretiu osobu a do zmluvy zakotvila povinnosť tejto osoby dodržiavať všeobecne záväzné predpisy. To neplatí, pokiaľ sa preukáže, že nedodržiavanie právnych predpisov právnická osoba tolerovala. Rovnako tak sa bude posudzovať rozsah, počet a spôsob školenia osôb, ktoré sa priestupkového konania dopustili. Tu je rozhodujúce, kedy možno ešte protiprávne konanie fyzickej osoby pričítať právnickej osobe a kedy už pôjde o exces, ktorému právnická osoba nemohla zabrániť ani s vynaložením všetkých možností, ktoré by sa od nej mohlo požadovať.<sup>19</sup> V rámci objektívnej zodpovednosti sa už aj v slovenskom právnom prostredí uvádza, že jej uplatnenie neznamena, že by právnická osoba zodpovedala za protiprávny stav vyvolaný udalosťou (vyššia moc). Vo vzťahu k právnickým osobám ako možný liberačný dôvod do úvahy pripadá najmä **vyššia moc**. Za vyššiu moc sa považuje objektívne neodvratiteľná okolnosť, ktorej nemôže byť zabránené ani pri vynaložení všetkého úsilia, ktoré možno požadovať za daných podmienok konkrétneho prípadu. Pravidelne je vyššia moc len neodvratiteľná udalosť všeobecnejšieho a rozsiahlejšieho rázu, bez ohľadu na to, či ide o udalosť živelného rázu (napr. prírodná katastrofa), alebo sociálneho rázu (napr. vojnové udalosti, nákazlivá choroba). Nesmie to ale byť okolnosť neodvratiteľná len subjektívne, vyplývajúca najmä z hospodárskych pomerov zodpovednej osoby a tiež prekážka nesplnenia povinností, ktoré bola povinná prekonať alebo odstrániť (napr. nedostatok úradného povolenia). Znamená to, že **právnická osoba by nezodpovedala v prípade, že preukáže riadnu realizáciu všetkých možných opatrení, ktorými zabezpečila splnenie dotknutej povinnosti, a ktoré bola objektívne spôsobilá zrealizovať** (napríklad rôzne preventívne opatrenia, ochranu majetku, opatrenia na úseku bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci...).<sup>20</sup> Príkladom rozhodovania súdov v správnom súdnictve o vyššej moci je prípad, keď správny orgán zodpovednej osobe uložil pokutu za porušenie zákona č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov, tým,

---

<sup>19</sup> ONDRUŠOVÁ, M. - ONDRUŠ, R., VYTOPILO, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení nich Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád)* Praha: Leges, 2017, s. 158

<sup>20</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty právnických osob. In: *Acta Universitatis Carolinae: Iuridica*. 4-5. 1992. Č.4-5, s. 21

že nezabezpečila pracovisko tak, aby nebola ohrozená bezpečnosť a zdravie jej zamestnancov, nevykonala opatrenia so zreteľom na všetky okolnosti týkajúce sa demontáže podpornej konštrukcie debniaceho systému a nedodrжала povinnosť sústavne kontrolovať a vyžadovať dodržiavanie právnych predpisov na zabezpečenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci. V dôsledku tohto porušenia zákona došlo k udalosti, v rámci ktorej utrpeli zamestnanci zodpovednej osoby závažný pracovný úraz. Zodpovedná osoba sa bránila argumentáciou, že nemohla zabrániť pádu konštrukcie na zem, pretože prišiel náhly nárazový vietor, ktorý sa oprel do konštrukcie a celá konštrukcia sa postupne prevrátila. Súdy v správnom súdnictve potvrdili rozhodnutie správneho orgánu, keďže zodpovedná osoba informáciami o počasí disponovala a nespravila nič pre to, aby zabránila zamestnancom v práci pokračovať. To znamená, že **zodpovedná osoba sa nemôže vyviniť s odkazom na argument, že išlo o náhly jav, a že bolo nemožné od nej vyžadovať takú organizáciu práce a zodpovednosti nadriadených pracovníkov prítomných na pracovisku, ktorá by umožňovala operatívne a včas reagovať na danú situáciu.**<sup>21 22</sup>

### Porovnanie s trestnoprávnou úpravou

Pre porovnanie v zákone č. 418/2011 Sb. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (ďalej len „český zákon o TZPO“) sa nachádza ustanovenie podobné ustanovenie ako v § 21 českého zákona o priestupkoch, a to konkrétne v ustanovení § 8 odst. 5, podľa ktorého: *„Právnická osoba se trestní odpovědnosti podle odstavců 1 až 4 zproští, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu osobami uvedenými v odstavci 1 zabránila.“* Už hneď pri prvom pohľade je jasná odlišnosť v rámci zákonnej úpravy liberácie právnickej osoby v porovnaní s priestupkovým právom. Z dikcie *„veškeré úsilí, které na ní bylo možno..“* vyplýva, že trestná zodpovednosť právnických osôb je na rozdiel od zodpovednosti

---

<sup>21</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5 Sžo 11/2012, In: *Zo súdnej praxe*, č. 3, 2013, s. 142

<sup>22</sup> Pre úplnosť je potrebné dodať, že niektorí autori zaraďujú vyššej moci k okolnostiam vylučujúcim protiprávnosť, konkrétne ku krajnej núdzi. Napríklad ZÁSTĚROVÁ, J. K některým teoretickým otázkám okolností vylučujících protiprávnost v právu životního prostředí, *Právník* 1987, s. 624 a nasl. In: PRÁŠKOVÁ, H. *Správní delikty právnických osob*. In: *Acta Universitatis Carolinae: Iuridica*. 4-5. 1992. č.4-5, s. 13

za priestupky založená na zavinení a posudzovaná subjektívne podľa pomerov a okolností konkrétnej právnickej osoby. Z tohto dôvodu nebudeme v súvislosti s vyvinením sa subjektívnej zodpovednosti právnickej osoby hovoriť o liberačnom, ale o exkulpačnom dôvode. Okrem toho sa právnická osoba môže vyvinieť z trestnej zodpovednosti za trestný čin spáchaný jej zamestnancom ak preukáže, že jej orgány uskutočnili také opatrenia, ktorá mali uskutočniť podľa iného právneho predpisu alebo ktoré od nich možno spravodlivo požadovať, najmä ak uskutočnili povinnú alebo potrebnú kontrolu nad činnosťou zamestnancov alebo iných osôb, ktorým sú nadriadené, alebo uskutočnili nevyhnutné opatrenia k zamedzeniu alebo odvráteniu následkov spáchaného trestného činu.<sup>23</sup> **Rozdiely** medzi trestnoprávnou zodpovednosťou a zodpovednosťou za priestupky sú jednak v tom, že liberačný dôvod v trestnom konaní zisťuje a preukazuje orgán činný v trestnom konaní, kým v konaní o priestupkoch preukazuje liberačný dôvod sám obvinený z priestupku. Ďalej tiež v tom, že v prípade trestnoprávnej zodpovednosti sa zohľadňuje subjektívna situácia právnickej osoby, kým v konaní o priestupkoch sa nezohľadňuje.

Vo vzťahu k porovnaniu citovaných odlišných úprav trestnoprávnej zodpovednosti a zodpovednosti za priestupky právnických osôb sa v českej odbornej verejnosti vyskytuje **kritika**; podľa Černého je trestná zodpovednosť právnických osôb je založená na osobitnej subjektívnej zodpovednosti právnickej osoby (nie na objektívnej zodpovednosti), ktorá sa prejavuje predovšetkým v zohľadnení aktuálnych možností predmetnej právnickej osoby, teda dochádza k zohľadneniu jej subjektívnej hospodárskej a organizačnej situácii; to je zdôraznené aj formuláciou „na ní bylo možno spravedlivě požadovat“. Nemožno však prehliadnuť, že ustanovenia § 8 ods. 5 českého zákona o TZPO a ustanovenia § 21 českého zákona o priestupkoch sú si veľmi blízke a mali by byť v niektorých prípadoch zhodne aplikované. Ide o prípady porušenia, ktorému nemohla právnická osoba zabrániť nielen vo vzťahu k svojej aktuálnej situácii, v ktorej sa nachádzala v čase spáchania porušenia, ale nemohla by mu zabrániť žiadna právnická osoba v danom odvetví aj pri vynaložení požadovaného úsilia o prevenciu porušenia. Inými slovami nebolo v silách právnickej osoby (ani inej porovnateľnej právnickej osoby) reálne zabrániť protiprávnemu konaniu fyzickej osoby,

---

<sup>23</sup> §8 ods. 2 písm. b) českého zákona o TZPO

ktorej konanie je jej pričítateľné. Kritika smeruje k tomu, že nemožno aplikačnú prax § 8 ods. 5 českého zákona o TZPO prehliadať, a to aj vzhľadom na to, že medzi priestupkovým a trestnoprávnym konaním existuje zjavná prepojenosť spočívajúca v postupovaní veci priestupkovými orgánmi orgánom činným v trestnom konaní a naopak. Z doterajšieho prístupu k liberácii v konaní v oblasti správneho trestania a z nastúpeného trendu posudzovania vyvinenia v trestnom konaní vyplýva, že zatiaľ čo excesy fyzických osôb (zamestnancov) ako dôvodu liberácie sa v priestupkovom konaní v zásade nepripúšťajú, v trestnom konaní možno tento dôvod vyvinenia sa aplikovať. Tu možno vidieť do budúcnosti najväčšie nebezpečenstvo rozkolu trestnoprávnej a správnoprávnej judikatúry vo veci vyvinenia sa právnickej osoby.<sup>24</sup>

Námietky smerujú aj voči slovnému spojeniu „veškeré úsilí“ v § 21 českého zákona o priestupkoch. Kritika smeruje jednak voči tomu, že ide o najprísnejšiu možnú variantu, nakoľko nič viac ako všetko možné úsilie ani nemožno požadovať.<sup>25</sup> Rovnako tak by podľa Grygara bolo vhodné *de lege ferenda* aspoň prostredníctvom demonštratívneho výpočtu uviesť, čo sa vynaložením všetkého možného úsilia vôbec myslí, čím by sa aspoň zvýšila právna istota adresátov právnej normy.<sup>26</sup> Na druhej strane je však potrebné dať do pozornosti, že aj vo vzťahu k slovnému spojeniu „spravedlivě požadovat“, sa vyskytujú námietky vo vzťahu k jej neurčitosti a nerešpektovaniu zásady *nullum crimen sine lege certa*.<sup>27</sup>

Pre porovnanie v rámci slovenskej právnej úpravy trestnej zodpovednosti právnických osôb je možnosť vyvinenia koncipovaná v § 4 ods. 2 zákona č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov takým spôsobom, že „Trestný čin podľa § 3 je spáchaný právnickou osobou aj vtedy, ak osoba uvedená v

---

<sup>24</sup> ČERNÝ, P. Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přešupek. In: Potěšil L. – Hejč, D. – Valdhans, J. (eds.): Dny práva 2017 – Days of Law 2017, Část VIII. – *Odpovědnost za přešupky podle nové právní úpravy*, AUB Iuridica Editio Scientia, Masarykova univerzita, Brno 2018, str. 14,16

<sup>25</sup> GVOZDEK, F. Zamyšlení nad novelou zákona o trestní odpovědnosti. *Bulletin advokacie* č. 11, 2016, s. 45

<sup>26</sup> GRYGAR, T. *Specifika řízení o přešupku právnické osoby. 1 vydání*. Praha: C.H.Beck, 2020, s. 91

<sup>27</sup> GVOZDEK, F. Zamyšlení nad novelou zákona o trestní odpovědnosti. *Bulletin advokacie* č. 11, 2016, s. 45

odseku 1<sup>28</sup> nedostatočným dohľadom alebo kontrolou, ktoré boli jej povinnosťou, hoci z nedbanlivosti umožnila spáchať trestný čin osobou, ktorá konala v rámci oprávnení, ktoré jej boli zverené právnickou osobou.“ Aj v tomto prípade podobne ako v českej právnej úprave vynaloženie úsilia na zabezpečenie dostatočného dohľadu alebo kontroly zo strany právnickej osoby sa bude posudzovať subjektívne a dôkazné bremeno nebude ležať na právnickej osobe, ale v trestnom konaní ho bude znášať orgán činný v trestnom konaní.

## Záver

V prípade budúcej právnej úpravy administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov by som ponechala uplatnenie súčasnej objektívnej zodpovednosti, t.j. zodpovednosti bez ohľadu na zavinenie zodpovednej osoby. Za účelom zabránenia neprimerane tvrdého postihu právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov by však podľa môjho názoru bolo vhodné, aby slovenský zákonodarca zvolil **konštrukciu objektívnej zodpovednosti s možnosťou liberácie, t.j. so zavedením liberačných dôvodov**. Táto varianta by stále nevyžadovala a nebola spojená s ťažkosťami s dokazovaním zavinenia konkrétnych fyzických osôb, ale zároveň by umožnila vziať do úvahy aj okolnosti konkrétneho prípadu, na základe ktorých nemohla právnická osoba alebo fyzická osoba podnikateľ ani pri vynaložení všetkého úsilia zabrániť spáchaniu správneho deliktu. Liberačný dôvod je akousi protiváhou prísnej absolútnej objektívnej zodpovednosti.

Možnou inšpiráciou všeobecnej úpravy liberácie v rámci správnych deliktov právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov by mohol predstavovať spomínaný § 21 českého zákona o priestupkoch. Aj napriek vytýkaným nedostatkom sa domnievam, že zákonné vymedzenie pojmu „všetko úsilie, ktoré možno od nej požadovať“ ani demonštratívnym spôsobom nebude vhodné, pretože je podľa môjho názoru skôr nereálne

---

<sup>28</sup> § 4 ods. 1 zákona č. č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov: „Trestný čin podľa § 3 je spáchaný právnickou osobou, ak je spáchaný v jej prospech, v jej mene, v rámci jej činnosti alebo jej prostredníctvom, ak konal a) štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu, b) ten, kto vykonáva kontrolnú činnosť alebo dohľad v rámci právnickej osoby, alebo c) iná osoba, ktorá je oprávnená zastupovať právnickú osobu alebo za ňu rozhodovať.“

normatívne zakotviť úplný výpočet spôsobov, ktorými možno vynaložiť všetko úsilie zo strany právnických osôb alebo fyzických osôb podnikateľov, ktorými by sa mohli vyvinieť zo zodpovednosti a generálna úprava v zákone by poskytovala pomerne veľký priestor na zneužitie zo strany zodpovedných osôb. To znamená, že to, či bolo alebo nebolo vynaložené všetko úsilie, ktoré možno požadovať, bude musieť skúmať a posudzovať správny orgán, prípadne správny súd, a to **podľa okolností konkrétneho prípadu**, nakoľko ako bolo uvedené, aj keď sa vynaloženie všetkého úsilia posudzuje objektívne, bude sa musieť posudzovať vždy vo vzťahu ku konkrétnej osobe, a inú mieru vynaloženia všetkého úsilia je schopný vynaložiť spolok s tromi členmi, inú osoba samostatne zárobkovo činná, a inú obchodná spoločnosť s desiatkami tisícov zamestnancov. Netreba tiež zabúdať na dodržiavanie zásady materiálnej rovnosti, pri naplnení ktorej budú správne orgány/správne súdy v rámci svoje úvahy viazané rozhodnutiami iných správnych orgánov alebo vlastnými rozhodnutiami v skutkovo rovnakých alebo podobných právnych prípadoch. Okrem toho aj z jednotlivých spomenutých variant vecného zámeru návrhu českého zákona o priestupkoch vyplynulo, že súčasné znenie prijala väčšina ako najviac vyhovujúcu alternatívu na pomery českého právneho poriadku, ktorý bol do prijatia českého zákona o priestupkoch veľmi podobný ako súčasná slovenská právna úprava zmiešaných správnych deliktov.

Pre zbavenie sa zodpovednosti právnickej osoby v prípade zodpovednosti za priestupky bude teda potrebné, aby z jej strany bola vykonaná potrebná kontrola nad príslušnými fyzickými osobami, a tiež boli vykonané opatrenia na zamedzenie alebo odvrátenie priestupku (§21 ods. 2 českého zákona o priestupkoch). Na tento účel možno právnickým osobám **odporučiť** podobne ako je to odporúčané v prípade trestnej zodpovednosti právnických osôb vytvorenie a prijatie vlastného tzv. **compliance programu**. Pod (*Corporate*) *Compliance Programs* rozumieme vnútorný systém noriem, ktoré zabezpečujú dohľad a kontrolu nad činnosťou právnickej osoby, a zároveň záväzný výkon jednotlivých činností v rámci právnickej osoby s náležitou starostlivosťou, aby sa tak predišlo páchaniu trestnej činnosti v rámci právnickej osoby.<sup>29</sup> To znamená, že právnická osoba si bude musieť svoje vnútorné predpisy (napr. riadiace akty, štatúty, smernice...) nastaviť takým spôsobom, aby

---

<sup>29</sup> BURDA, E. - KORDÍK, M. – KURILOVSKÁ, L. – STRÉMY, T. a kol. *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár. 1 vydanie*. Bratislava: C.H. Beck, 2018 s. 114

účinne zabránila možnému protiprávnemu konaniu fyzických osôb, ktorých konanie je právnickej osobe pričítateľné. Podoba konkrétnych interných opatrení pochopiteľne bude závisieť od mnohých faktorov, ako najmä od predmetu činnosti právnickej osoby, jej veľkosti, počtu zamestnancov, spôsobu jej riadenia, štruktúry zákazníkov a zmluvných partnerov (napr. či obchoduje s rizikovými krajinami), úplne osobitné pravidlá sa potom budú objavovať v prípade právnických osôb podliehajúcich osobitnej regulácii (banky, obchodníci s vojenským materiálom a pod.).<sup>30</sup> Kontrolné mechanizmy a opatrenia musia tiež zodpovedať postaveniu fyzickej osoby, ktorej konanie je právnickej osobe pričítateľné. V prípade zamestnancov budú tieto opatrenia súčasťou najmä pracovnej zmluvy, pracovných poriadkov, organizačných smerníc a pokynov vedúcich zamestnancov. V prípade štatutárnych orgánov a iných orgánov právnickej osoby to môžu byť napr. etické kódexy správania, ich organizačné poriadky.. Zároveň je nutné, aby právnická osoba oboznámila dotknuté fyzické osoby s nastavením kontrolných mechanizmov a potrebných opatrení, napr. prostredníctvom školenia ohľadne právnych povinností právnickej osoby a naplnenia znakov správnych deliktov, ktoré s ohľadom na jej činnosť pripadajú do úvahy, ďalej aby mali dotknuté fyzické osoby napr. možnosť akékoľvek potenciálne chybné konanie nahlásiť bez toho, aby mali obavu z postihu v rámci právnickej osoby (tzv. *whistleblowing*). Právnická osoba môže príslušné opatrenia prijať sama alebo k zabezpečeniu takýchto opatrení využiť už spomenuté compliance programy, ktoré ponúkajú špecializované spoločnosti aj vo vzťahu k trestnoprávnej zodpovednosti právnickej osoby.<sup>31</sup>

V tejto súvislosti je však potrebné upozorniť na rozdiel medzi trestnoprávnou zodpovednosťou a zodpovednosťou za správne delikty jednak v dôkaznom bremene preukazovania existencie liberačného dôvodu, ako aj ich, v administratívnom konaní, objektívne posudzovanie. To znamená, že na vyvinenie sa zo zodpovednosti za správny delikt **nebude stačiť len čisto formálne nastavenie kontrolných mechanizmov a vnútorných predpisov** právnickej osoby alebo

---

<sup>30</sup> GRYGAR, T. *Specifika řízení o přestupku právnické osoby. 1 vydání*. Praha: C.H.Beck, 2020, s. 92

<sup>31</sup> BOHADLO, D. - BROŽ J. - KADEČKA, S. - , PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V.. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.). Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 142



podnikajúcej fyzickej osoby, ale bude nutné, aby právnická osoba alebo podnikajúca fyzická osoba **aktívne vyžadovala ich dodržiavanie** fyzickými osobami, ktorých konanie im je pričítateľné, a aktívne vyhľadávali ich možné porušenie zo strany uvedených osôb, a to napríklad prostredníctvom poverených zamestnancov, pričom vo väčších právnických osobách to budú spravidla špecializované útvary interného auditu alebo iné kontrolné útvary. Okrem preventívnych opatrení musí právnická osoba alebo podnikajúca fyzická osoba prijať aj opatrenia smerujúce k odstráneniu protiprávneho stavu. O uskutočnených (nielen) kontrolných opatreniach by mala právnická osoba alebo podnikajúca fyzická osoba viesť príslušnú dokumentáciu, aby ich realizáciu mohli v rámci dôkazného bremena preukázať.<sup>32</sup>

Na jednej strane je vynaloženie všetkého úsilia potrebné posudzovať objektívne, na druhej strane je však možné požadovať len také opatrenia, ktoré teoreticky a prakticky možné, pričom tieto požiadavky by nemali byť bezhrebé, neprimerané a ekonomicky neúnosné.<sup>33</sup> Nemožno teda vyvodiť záver, že právnická osoba alebo podnikajúca fyzická osoba nevynaložila všetko úsilie, pretože k správne mu deliktu došlo, s argumentom, že pokiaľ by také úsilie vynaložila, správny delikt by nebol spáchaný.<sup>34</sup>

### Zoznam použitej literatúry

1. BOHADLO, D.- BROŽ J. - KADEČKA, S. - , PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V.. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.). Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s., ISBN: 978-80-7598-052-6
2. BOHALO, D. – POTEŠIL, L. – POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C.H.Beck, 2013, 220 s. ISBN: 978-80-7400-413-1
3. BURDA, E. - KORDÍK, M. – KURILOVSKÁ, L. – STRÉMY, T. a kol. *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár. 1*

---

<sup>32</sup> BOHADLO, D.- BROŽ J. - KADEČKA, S. - , PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V.. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.). Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 142

<sup>33</sup> Napr, rozsudok Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 250/2014-35 z 4.2.2015, rozsudok Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 123/2014-33 z 19.9.2014, rozsudok Krajského soudu v Praze č.j. 46A 86/2013 z 23.6.2015

<sup>34</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. s.158

- vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2018, 560 s. ISBN: 978-80-89603-64-0
4. ČERNÝ, P. Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přešupek. In: Potěšil L. – Hejč, D. – Valdhans, J. (eds.): Dny práva 2017 – Days of Law 2017, Část VIII. – *Odpovědnost za přešupky podle nové právní úpravy*, AUB Iuridica Editio Scientia, Masarykova univerzita, Brno 2018, str. 7-16, ISBN 978-80-210-8955-6
  5. FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, 400 s., ISBN: 978-80-7502-250-9
  6. ONDRAČKOVÁ, V. Nová právní úprava odpovědnosti za přešupky a řízení o nich – vybrané otázky, In: *Správní právo*. Roč. 47, č. 1-2(2014), s. 6-15.
  7. ONDRUŠOVÁ, M. - ONDRUŠ, R., VYTOPIL, P. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení nich Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přešupkový řád)* Praha: Leges, 2017, 776 s., ISBN: 978-80-7502-212-7
  8. GRYGAR, T. *Specifika řízení o přešupku právnické osoby. 1 vydání*. Praha: C.H.Beck, 2020, 168 s. ISBN: 978-80-7400-783-5
  9. GVOZDEK, F. Zamyšlení nad novelou zákona o trestní odpovědnosti. *Bulletin advokacie* č. 11, 2016, s. 42- 45
  10. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha : C. H. Beck, 2013, 446 s. ISBN: 978-80-7400-456-8 s
  11. PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty právnických osob. In: *Acta Universitatis Carolinae: Iuridica*. 4-5. Praha: Kolokvium. 1992, s. 3-96
  12. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přešupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 448 s., ISBN: 978-80-7502-221-9

### Kontaktné údaje

doc. JUDr. Zuzana Hamuľáková, PhD.

[zuzana.hamulakova@flaw.uniba.sk](mailto:zuzana.hamulakova@flaw.uniba.sk)

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

# AKTUÁLNE TRENDY ODVOLANIA V SPRÁVNOM KONANÍ<sup>1</sup>

## RECENT TRENDS ON THE APPEAL IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Matej Horvat<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Článok sa venuje odvolaniu v správnom konaní z pohľadu aktuálnej aplikačnej praxe, keď účastníci konania a ich zástupcovia využívajú podanie odvolania bez jeho odôvodnenia, resp. uvedenia dôvodov, pre ktoré toto odvolanie podávajú. Článok analyzuje, či takto formulované odvolanie možno podať, prichádza k záveru, že áno, ale zároveň poukazuje na praktické problémy, ktoré sú s takto formulovaným odvolaním problematické.

**Kľúčové slová:** odvolanie, odvolanie bez odôvodnenia, správne konanie

**Abstract:** The article deals with the appeal in the administrative proceedings from the perspective of the current application practice, when the parties to the proceedings and their representatives file the appeal without its justification, or stating the reasons for which they filed the appeal. The article analyses whether an appeal formulated in this way can be filed, concludes that it can, but also points out various practical issues that are connected with such a formulated appeal.

**Key words:** appeal, appeal without reasoning, administrative proceedings

---

<sup>1</sup> Tento článok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

<sup>2</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta.

## Úvod

Odvolanie je opravným prostriedkom využívaným v správnom konaní podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.<sup>3</sup> Tento opravný prostriedok možno označiť za štandardný opravný prostriedok v správnom konaní, pretože ako taký sa využíva v množstve právnych predpisov, teda nielen v správnom poriadku. Ako príklad môžu slúžiť také zákony ako sú: zákon o priestupkoch, daňový poriadok, zákon o sociálnom poistení, ale aj zákon o akreditácii orgánov posudzovania zhody, alebo zákon o ochrane pamiatkového fondu.

Z pohľadu právnej teórie je tento opravný prostriedok považovaný za riadny opravný prostriedok,<sup>4</sup> a to spolu s rozkladom.<sup>5</sup> Za mimoriadne opravné prostriedky sa považujú obnova konania a prieskum rozhodnutia mimo odvolacieho konania.<sup>6</sup>

Vo všeobecnej rovine je odvolanie upravené v § 53 SP,<sup>7</sup> pričom zakotvenie tohto inštitútu je ponímané ako prejav zásady dvojinštančnosti konania,<sup>8</sup> teda jednej zo zásad správneho poriadku, ktorá nie je zakotvená priamo v texte tohto zákona (porovnaj § 3 SP), ale je odvodená z jeho textu.<sup>9</sup>

Vzhľadom na textové vymedzenie jednotlivých ustanovení správneho poriadku (§ 53 až 60 SP) platí, že tento opravný prostriedok slúži na nápravu nielen nezákonných rozhodnutí, ale aj vecne nesprávnych rozhodnutí.<sup>10</sup>

Zo zakotvenia tohto opravného prostriedku by mohlo vyplývať, že účastník správneho konania má právo na dvojstupňové konanie. Toto

---

<sup>3</sup> Ďalej len správny poriadok alebo SP.

<sup>4</sup> VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 131.

<sup>5</sup> Pozri napríklad HORVAT, M. Osobitosti rozkladu ako riadneho opravného prostriedku. In Kolegiálni orgány vo verejnej správe. Praha : Wolters Kluwer, 2013, s. 44 – 53.

<sup>6</sup> KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín : Heuréka, 2017, s. 240.

<sup>7</sup> Proti rozhodnutiu správneho orgánu má účastník konania právo podať odvolanie, pokiaľ zákon neustanovuje inak alebo pokiaľ sa účastník konania odvolania písomne alebo ústne do zápisnice nevzdal.

<sup>8</sup> ŠKROBÁK, J. Preskúvanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní. Bratislava : PraF UK, 2014, s. 21.

<sup>9</sup> SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár. Bratislava : Iura Edition, 2007, s. 35.

<sup>10</sup> Napríklad POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. Správny poriadok. Praha : C. H. Beck, 2022, s. 482.

právo účastníka konania má, pretože vyplýva z právnej úpravy správneho poriadku, ale na druhej strane nejde o právo, ktoré by bolo chránené z pohľadu ústavnej úpravy alebo z pohľadu medzinárodnej úpravy.

Slovenská ústava nepozná právo na odvolanie (alebo právo na podanie opravného prostriedku). Vo svojom texte upravuje „len“ právo každého domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky a zároveň právo toho, 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 (čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky<sup>11</sup>). Z komparatívneho hľadiska rovnaký záver platí napríklad aj o ústave Maďarska, Rakúska, Talianska alebo Belgicka (odvolanie je prípustné, ale vyplýva zo zákonnej úpravy).

Právo na dvojstupňové konanie, na rozdiel od našej úpravy, však zakotvujú ústavy napríklad Poľska (čl. 78), Chorvátska (čl. 18 ods. 1), či Slovinska (čl. 25, 157 a 158). Dvojstupňové konanie potom poznajú napríklad aj v Macedónsku, Srbsku alebo Rumunsku.

Právo na opravný prostriedok nie je upravené ani v medzinárodnej úprave, a teda Slovenskej republike nevyplýva takýto záväzok zo žiadnej medzinárodnej zmluvy o ľudských právach, ktorá by mala prednosť pred národným právnym poriadkom (čl. 7 ods. 5 ústavy Slovenskej republiky). Na strane druhej však treba povedať, že medzinárodná úprava vychádza z myšlienky, že ak je právo na opravný prostriedok už zakotvené v národnom právnom poriadku, potom platí, že tento opravný prostriedok musí byť efektívny, t. j. nie len iluzórny.<sup>12</sup> Vo všeobecnosti to vyplýva z práva na spravodlivý proces (čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd).<sup>13</sup>

V rámci tohto článku sa budem preto venovať vymedzeniu odvolania v slovenskom právnom poriadku, či toto vymedzenie napĺňa požiadavku

---

<sup>11</sup> Bližšie k tomu pozri OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 581 a nasl.

<sup>12</sup> Porovnaj PIATEK, W., HORVAT, M. A comparative analysis of limitations in administrative appeals in Europe: the case of Poland and Slovakia. In Review of European Administrative Law, roč. 11, č. 2 (2018), s. 5.

<sup>13</sup> Ďalej len Dohovor; pozri aj oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb.

na efektívny opravný prostriedok a zároveň poukážem na situácie, keď účastníci konania podajú opravný prostriedok bez toho, aby zdôvodnili, prečo ho podali, t. j. bez toho, aby uviedli dôvody nezákonnosti alebo nesprávnosti, pre ktoré napádajú rozhodnutie správneho orgánu.

### **Odvolanie v správnom konaní – materiálne náležitosti odvolania**

Materiálne (obsahové) náležitosti odvolania slovenskej právnej úpravy sú mimoriadne stručné. Správny poriadok dokonca ani neobsahuje osobitné ustanovenie, ktoré by ich vymedzilo. Vzhľadom však na skutočnosť, že odvolanie sa považuje za podanie v správnom konaní (§ 19 SP<sup>14</sup>) a na znenie § 60a SP,<sup>15</sup> platí, že z odvolania musia vyplývať tri základné obsahové náležitosti, a to:

- a) kto podanie realizoval,
- b) v akej veci,
- c) čo sa navrhuje.

Pre účastníka konania – odvolateľa preto platí, že musí identifikovať svoju osobu prostredníctvom identifikačných údajov, ako je meno, priezvisko, adresa alebo obchodné meno a sídlo. Ďalej musí identifikovať vec, v akej podáva odvolanie, čiže musí vymedziť rozhodnutie, voči ktorému podáva odvolanie. Postačuje pritom len toto vymedzenie, ak má správne konanie v danej veci osobitné označenie, zákon nevyžaduje vymedzenie aj konania, postačuje identifikácia napádaného rozhodnutia. Napokon musí vymedziť aj to, čo sa navrhuje – z podania odvolania, z tohto samotného faktu, vyplýva, že minimálne sa navrhuje rozhodnutie preskúmať z hľadiska jeho zákonnosti alebo správnosti.

Obdobná právna úprava platí aj pre zákon o sociálnom poistení, kde tento zákon tiež nevymedzuje osobitné náležitosti odvolania.

Z tejto právnej úpravy preto vyplýva, že odvolanie možno podať aj veľmi jednoduchým a neformálnym podaním, z ktorého v zásade postačuje, ak vyplýva, že odvolateľ žiada preskúmať rozhodnutie správneho orgánu.

Inak je to však v prípade daňového poriadku, kde tento zákon presnejšie vymedzuje obsahové náležitosti odvolania. Podľa § 72 ods. 4 písm. c) a d) daňového poriadku odvolanie obsahuje dôvody podania odvolania a dôkazy preukazujúce odôvodnenosť odvolania, ak sa v odvolaní

---

<sup>14</sup> Na naše účely je podstatná druhá veta § 19 ods. 2 SP: Z podania musí byť zrejmé, kto ho podáva, akej veci sa týka a čo sa navrhuje.

<sup>15</sup> Ustanovenia prvej až tretej časti sa primerane vzťahujú aj na konanie o odvolaní.

nenamieta len rozpor s právnymi predpismi; ak je to možné, daňový subjekt predloží aj listinné dôkazy. V tomto prípade platí, že odvolanie musí byť na kvalitatívne vyššej úrovni, pretože vyžaduje aj odôvodnenie. Význam zjednodušenej možnosti podania odvolania možno vidieť najmä v tom, že správne konanie je zásadne konaním neformálnym, resp. menej formalizovaným než súdne konanie a tiež aj v tom, že v správnom konaní zvyčajne účastníci konania vystupujú vo svojom vlastnom mene, čiže správne konanie nemá povinné právne zastúpenie, ako je to v prípade správneho súdneho konania. Táto jednoduchšia forma preto potom, podľa môjho názoru, vhodne korešponduje s požiadavkou na to, aby odvolanie bolo efektívnym opravným prostriedkom, ako to vyžaduje právo na spravodlivý proces.

Z komparatívneho hľadiska v rámci okolitých krajín (najmä V<sub>4</sub>) potom platí, že rovnako benevolentnú právnu úpravu nachádzame v právnej úprave Poľska.

Podľa čl. 128 poľského správneho poriadku platí, že k odvolaniu nie je potrebné predložiť podrobné odôvodnenie. Stačí, ak je z odvolania zrejmé, že strana nie je spokojná s vydaným rozhodnutím. Táto úprava je z obsahového hľadiska takmer totožná so slovenskou úpravou, ale s tým rozdielom, že poľský zákon priamo vymedzuje materiálnu náležitosť špeciálne pre odvolanie, čo naša úprava nemá, a zároveň účastníka konania nabáda na to, odvolanie odôvodniť (slová „nie je potrebné *podrobné* odôvodnenie“).

Pre maďarskú právnu úpravu je typické, že ich správne konanie je štandardne jednostupňové; dvojstupňové konanie je výnimkou, ktorú musí zakotviť osobitný právny predpis. Náležitosti odvolania v takom prípade však nájdeme v maďarskom správnom poriadku v čl. 118 ods. 2, podľa ktorého v odvolaní sa uvedú jeho dôvody. V odvolaní možno uvádzať nové skutočnosti len vtedy, ak o nich účastník konania v prvostupňovom konaní nevedel alebo ak sa na ne neodvolal bez vlastného zavinenia.

Česká právna úprava zachytáva náležitosti odvolania v § 82 ods. 2 českého správneho poriadku, podľa ktorého v odvolaní musí byť uvedené, ktoré rozhodnutie sa napáda, v akom rozsahu sa napáda a dôvody, na základe ktorých sa tvrdí, že rozhodnutie alebo konanie, ktoré mu predchádzalo, je nezákonné alebo nesprávne. Ak v odvolaní nie je uvedený rozsah, v akom odvolateľ rozhodnutie napáda, má sa za to, že odvolanie smeruje k zrušeniu rozhodnutia v celom rozsahu.

Pri ukrajinskom správnom poriadku platí, že podľa čl. 81 ods. 3 treba na odvolanie podať návrh, ktorý musí obsahovať odôvodnenie.

Z uvedeného preto vyplýva, že všeobecne je trendom skôr ten prístup, keď odvolanie je zo strany odvolateľa (účastníka konania) aj odôvodnené. Domnievam sa, že to je najmä z toho dôvodu, že týmto spôsobom účastník navedie správny orgán na to, čo považuje za problematické z pohľadu zákonnosti alebo správnosti. Zásadne tento prístup možno hodnotiť pozitívne, pretože sa ním efektívne zabraňuje tomu, aby nadriadený správny orgán „prehliadol“ tieto skutočnosti, čo by mohlo mať výrazný vplyv na posúdenie veci zo strany súdnej moci. Za veľmi vhodné potom treba považovať v prípade českej úpravy aj to, že uplatňuje určitú poistku, keď by účastník konania nedostatky nevymedzil. Vtedy sa uplatní pravidlo, že rozhodnutie sa napáda v celom rozsahu a navrhuje sa jeho zrušenie. Na druhej strane však vyžaduje od účastníka konania väčšiu právnu znalosť veci.

### **Podanie odvolania bez odôvodnenia**

Z vlastnej empirickej skúsenosti viem, že právna prax sa v ostatnej dobe niekoľkokrát stretla so situáciou, keď účastník konania podal odvolanie len jednoduchým spôsobom, keď v ňom uviedol v zásade len to, že „sa odvoláva voči rozhodnutiu“ a, prípadne, že „dôvody podania odvolania dodám neskôr“.

Týmto podaním účastník konania splnil podmienky na prieskum rozhodnutia v rámci konania o opravnom prostriedku.

Tento záver možno oprieť o to, že z textu tohto podania vyplýva, kto ho realizoval, taktiež aj identifikácia toho, voči čomu smeruje a napokon z neho v zásade vyplýva aj to, čoho sa účastník domáha, a to prieskumu tohto rozhodnutia. Z daného dôvodu som preto toho názoru, že je povinnosťou správneho orgánu prvého stupňa upovedomiť ostatných účastníkov konania o obsahu podaného odvolania, vyzvať ich, aby sa k nemu vyjadrili, a podľa potreby doplniť konanie a postúpiť vec nadriadenému správne orgánu na rozhodnutie (§ 57 SP). Som toho názoru, že v týchto situáciách nemožno uvažovať o alternatívne, že by správny orgán prvého stupňa rozhodol v autoremedúre (§ 56 SP). Podmienkou tu totiž je, že správny orgán vyhovuje účastníkovi konania v plnom rozsahu. Ak však účastník konania neformuluje, čo presne chce dosiahnuť, potom mu správny orgán nemá ako vyhovieť, a preto zásadne nemožno rozhodnúť v rámci autoremedúry.



Nadriadený správny orgán je potom povinný o podanom odvolaní zákonom upraveným spôsobom rozhodnúť (§ 59 SP).

S takto formulovaným odvolaním sú však spojené aj ďalšie praktické otázky.

Prvá z nich znie, či je správny orgán povinný vyzvať účastníka konania na doplnenie jeho podania (odvolania). Som toho názoru, že v zásade nemusí, pretože § 59 ods. 1 SP ustanovuje povinnosť odvolacieho orgánu preskúmať napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu, a teda v zásade nič nebráni tomuto správneho orgánu riadne realizovať odvolacie konanie, o to viac, ak sme dospeli k záveru, že ide o riadne podané odvolanie.

Táto povinnosť správneho orgánu je preto dôležitou poistkou efektívnosti odvolania ako opravného prostriedku. Len v správnom konaní totiž môže správny orgán zmeniť rozhodnutie aj tým spôsobom, že ho zmení z hľadiska jeho vecnej správnosti. Zároveň, tým, že účastník konania nemusí mať právne vzdelanie, sa ním aj účastníkovi napomáha, pretože ten si nie vždy musí uvedomiť každú právnu nuansu prípadu. Dané ustanovenie správneho poriadku preto vnímam ako dôležitú záruku efektívnosti odvolania ako komponentu práva na spravodlivý proces.

Vo vzťahu k výzve na doplnenie odvolania ešte možno poukázať aj na princíp súčinnosti zakotvený v § 3 ods. 2 SP, ktorý zaväzuje aj nadriadený orgán. Nadriadený správny orgán preto určite nepochybí, ak vyzve účastníka konania na vymedzenie dôvodov odvolania. Jeho povinnosťou to však nie je.

V tejto súvislosti potom treba ešte doplniť, že táto výzva nemá charakter výzvy na doplnenie náležitostí podania (§ 19 ods. 3 SP), a preto ak ostane účastník konania nečinný, a teda nebude na túto výzvu reagovať, nemôže správny orgán takéto konanie zastaviť v režime § 30 ods. 1 písm. d) SP.<sup>16</sup> Druhá zaujímavá otázka plynie zo skutočnosti, že v právnej praxi sa takto formulované odvolania vyskytli predovšetkým na úseku slobodného prístupu k informáciám. Som toho názoru, že v tomto konaní správny orgán dokonca vôbec nie je vôbec povinný vyzývať účastníka konania na doplnenie dôvodov odvolania, a to z dôvodu rýchlosti a hospodárnosti konania. Zákonodarca vo veciach slobodného prístupu k informáciám totižto preferuje rýchlosť konania na úkor jeho hospodárnosti, čo možno vyčítať z faktu, že nedodržanie lehoty na vydanie rozhodnutia má za

---

<sup>16</sup> Správny orgán konanie zastaví, ak účastník konania na výzvu správneho orgánu v určenej lehote neodstránil nedostatky svojho podania a bol o možnosti zastavenia konania poučený.

dôsledok vznik tzv. fiktívneho negatívneho rozhodnutia.<sup>17</sup> Jednoducho povedané, v dôsledku textácie zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, by sa to „proste nestihlo“, ak rátame do úvahy proces doručovania účastníkovi, lehotu na vyjadrenie a opätovné doručenie správneho orgánu. Tomuto procesu by nepomohlo ani rozšírenie elektronickej formy komunikácie, lebo aj tam treba rátať minimálne s určenou lehotou na podanie vyjadrenia.

Práve v tomto konaní potom považujem podanie odvolania bez odôvodnenia a s textom, že „dôvody odvolania budú doplnené dodatočne“, za celkom nebezpečné. Problém, ktorý totiž môže nastať, je ten, že v dobe elektronickej komunikácie môže účastník konania doručiť svoje doplnené podanie aj o 23:59 v posledný deň lehoty, kedy mal správny orgán vydať rozhodnutie. V takom prípade však už rozhodnutie správneho orgánu jestvuje a je zasielané účastníkovi konania, inak by totiž *ex lege* došlo k „vydaniu“ fiktívneho rozhodnutia.

Som toho názoru, že v takýchto situáciách nemožno toto konanie účastníka dávať na ťarchu správneho orgánu. Toto konanie jednoznačne nesie so sebou znaky zneužitia práva a tiež z dôvodu aplikácie zásady *vigilantibus iura scripta sunt*, t. j. práva patria bdelym, ho treba odmietnuť. Rozhodnutie správneho orgánu preto bez ďalšieho nemožno považovať len z tohto dôvodu za nezákonné.

Ako zaujímavosť potom možno ešte spomenúť, že v jednom prípade sa tohto konania dokonca dopustila advokátska kancelária, pričom dôvody odvolania správneho orgánu ani len neboli v lehote na vydanie rozhodnutia dodané. Som toho názoru, že v takom prípade ide o závažné porušenie povinností advokátskej kancelárie, ktorá má chrániť práva svojho klienta a že v tomto možno dokonca uvažovať aj o uplatnení disciplinárnej právomoci Slovenskej advokátskej komory voči nej.

## Záver

Na základe predloženej analýzy praktického stavu vecí a po jeho konfrontácii s teoretickými názormi a textom správneho poriadku možno dospieť k nasledujúcim záverom.

---

<sup>17</sup> K teoretickým aspektom pozri napríklad: VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 144.

Som toho názoru, že formálne podané odvolanie, ktoré len vymedzuje, že subjekt sa voči určitému rozhodnutiu správneho orgánu odvoláva, je odvolaním podaným v súlade so správnym poriadkom. Správny orgán je povinný toto odvolanie posúdiť, pretože po posudzuje v celom rozsahu, a to po právnej, skutkovej, zákonnej aj vecne správnej rovine, a je povinný ho vybaviť v lehotách na vydanie rozhodnutia. Týmto naša právna úprava napĺňa predpoklad efektívneho opravného prostriedku ako súčasti práva na spravodlivý proces.

Správny orgán nie je povinný vyzvať účastníka konania na doplnenie jeho podania (odvolania), ak tak však urobí, naplní tým princíp spolupráce správneho orgánu s účastníkom konania. Ak však účastník konania na túto výzvu nereaguje, tak správny orgán nesmie vec zastaviť rozhodnutím podľa § 30 ods. 1 písm. d) SP.

Zároveň treba povedať, že ak účastník konania takto formuluje svoje odvolanie, tak o ňom nemožno rozhodnúť v rámci autoremedúry, ale vo veci musí vydať rozhodnutie až nadriadený správny orgán. Zároveň tým sa účastník ochudobňuje aj o možnosť výslovne vymedziť a vysvetliť správne orgánu to, čo považuje za nezákonné v rámci rozhodnutia alebo v postupe, ktorý viedol k jeho vydaniu.

Špecificky sú potom tieto odvolania problematické v prípade konania o slobodnom prístupe k informáciám, kde je správny orgán prísne viazaný lehotami na vydanie rozhodnutia. Ak by účastník konania doplnil svoje odvolanie v primeranej lehote, potom sa s jeho argumentáciou správny orgán musí vysporiadať vo svojom rozhodnutí. Ak však účastník konania doplní dôvody až napríklad v posledný deň lehoty na vydanie rozhodnutia, potom som toho názoru, že správny orgán nie je povinný na tieto dôvody prihliadnuť.

Ostáva tak otázka, či je vhodné, aby správny poriadok umožňoval podanie odvolania aj bez uvedenia dôvodov. V tomto som však toho názoru, že vzhľadom na charakter správneho poriadku ako všeobecného procesného predpisu verejnej správy, je na mieste takto ‚benevolentná‘ úprava. Účastníci konania nie sú povinní byť zastúpení v konaní a správne konanie je menej formálne ako súdne konanie. Z daného dôvodu preto odporúčam, aby povinnosť odôvodňovania odvolania bola ponechaná na zákonodarcu, a to v osobitných právnych predpisoch.

Zároveň týmto treba dať aj odpoveď na otázku, či je odvolanie efektívnym opravným prostriedkom v zmysle práva na spravodlivý proces. Domnievam sa, že práve tým, že jeho formulácia je jednoduchá

a tým, že nadriadený správny orgán je povinný skúmať na jeho základe celý rozsah rozhodnutia, tak tým táto úprava naplňuje štandard práva na spravodlivý proces.

### **Zoznam použitej literatúry**

1. HORVAT, M. Osobitosti rozkladu ako riadneho opravného prostriedku. In Kolegiální orgány ve veřejné správě. Praha : Wolters Kluwer, 2013, s. 44 – 53.
2. KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín : Heuréka, 2017.
3. OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021.
4. PIATEK, W., HORVAT, M. A comparative analysis of limitations in administrative appeals in Europe: the case of Poland and Slovakia. In Review of European Administrative Law, roč. 11, č. 2 (2018), s. 5-20.
5. POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J. MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. Správny poriadok. Praha : C. H. Beck, 2022.
6. SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár. Bratislava : Iura Edition, 2007.
7. ŠKROBÁK, J. Preskúmavanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní. Bratislava : PraF UK, 2014.
8. VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2018.
9. VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2019.

### **Kontaktné údaje**

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.

[matej.horvat@flaw.uniba.sk](mailto:matej.horvat@flaw.uniba.sk)

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

# KONCEPČNÍ OTÁZKY ROZKLADU JAKO ŘÁDNÉHO OPRAVNÉHO PROSTŘEDKU

## CONCEPTUAL ISSUES OF REMONSTRANCE AS AN ORDINARY REMEDY

Štěpán Burda<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Příspěvek nastiňuje aktuální otázky spojené s rozkladem jakožto řádným opravným prostředkem ve správním řízení. Klíčovou koncepční otázkou, na kterou příspěvek upozorňuje, je propojení protikladných prvků autoremedury a instančního postupu v tomto opravném prostředku. Dále se věnuje otázce výrokového potenciálu v řízení o rozkladu, účelnosti tohoto institutu a také problematice alternativ k rozkladovému řízení. Cílem příspěvku je především v kontextu autorova počínajícího doktorského výzkumu identifikovat stěžejní otázky s rozkladem spojené a představit argumenty, které podporují různé způsoby nazírání na tento institut.

**Klíčová slova:** rozklad, autoremedura, instance, ústřední orgány státní správy

**Abstract:** The paper presents contemporary issues connected to the remonstrance as an ordinary remedy in administrative proceedings. A key conceptual issue, which the paper draws attention to, is the fusion of conflicting elements of self-remedy and proceedings in a higher instance which are brought together in remonstrance proceedings. The paper further examines the issue of how remonstrance proceedings might be ended, the usefulness of the institute, as well as possible alternatives to the remonstrance. The goal of the paper is to identify key issues connected to the remonstrance and present arguments supporting various viewpoints regarding this institute, all within the context of the author's beginning doctoral research.

---

<sup>1</sup> Student 1. ročníku doktorského studijního programu Veřejnoprávní studia, Právnická fakulta Masarykovy univerzity.

**Key words:** remonstrance, self-remedy, instance, central administrative bodies

## Úvod

Rozklad jako řádný opravný prostředek proti rozhodnutím ústředních orgánů státní správy<sup>2</sup> je obvykle považován za tradiční součást českého (i slovenského) správního řízení. Při bližším pohledu na tento institut je však problematizována nejen jeho tradiční povaha, ale i celá řada jeho dalších aspektů, včetně jeho celkového koncepčního uchopení, účelnosti a budoucího směřování. Tento příspěvek, který je výstupem autorova počínajícího doktorského výzkumu, se pokusí na některé zásadní otázky spojené s rozkladem upozornit a nastínit jejich možná řešení. Za tímto účelem se zaměří zejména na problematiku výrokového potenciálu rozhodnutí o rozkladu, v němž se zrcadlí poněkud nejasné uchopení tohoto institutu v legislativě, doktríně i praxi. Dále bude příspěvek věnovat pozornost též úvahám o účelnosti rozkladu a možným alternativám přezkumu rozhodnutí ústředních orgánů státní správy.

## Historické vnímání rozkladu

Jak upozorňuje Skulová, rozklad se v podobě, v jaké je vnímán v současnosti, v československém právním řádu objevuje až s přijetím zákona č. 71/1967 Sb., o správní řízení (správní řád).<sup>3</sup> I v době konstituční monarchie a následně první československé republiky byl tento pojem v souvislosti se správním řízením užíván. Jeho význam byl však poněkud jiný, neboť neměl v zásadě žádnou souvislost s ministerstvy či jinými ústředními správními úřady. Například Hoetzel pojem rozkladu ztotožňuje s autoremedurou, když uvádí: „*Za těchto podmínek pokládá se rozklad (autoremedura) podle vládnoucího názoru za něco samozřejmého i v tom smyslu, že lze za ni žádati i samostatně (ne jen ve formě stížnosti).*“

---

<sup>2</sup> Ačkoli jde o obvykle zmiňovaný definiční znak rozkladu, lze upozornit na to, že český právní řád zná i situace, kdy se rozklad podává proti rozhodnutí správního orgánu, který nemá povahu ústředního správního úřadu (např. rozklad proti rozhodnutí České národní banky, bezpečnostního sboru ve věcech nemocenského pojištění, či předsedy vlády jako nadřízeného služebního funkcionáře ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů).

<sup>3</sup> SKULOVÁ, Soňa: Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv. In: Kolegiální orgány ve veřejné správě. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, s. 35. ISBN 978-80-904579-9-7.

*Arci podání rozkladu nechrání strany před zmeškáním lhůty ke skutečnému opravnému prostředku nebo ke stížnosti na nejv. správní soud.*<sup>4</sup> Rozklad byl tedy vnímán v zásadě jako neformální žádost, aby (jakýkoli) správní orgán přehodnotil své dřívější rozhodnutí. Povahu tohoto prostředku nápravy jako nenárokového vystihují s odkazem na Pražáka Horáková a Tomoszková: *„Správněprávní předpisy se o tomto opravném prostředku zvláště nezmiňují, protože ten, kdo je oprávněn se domáhat nápravy u vyššího úřadu, tak může stejně dobře činit také u úřadu, který vydal rozhodnutí, jež má být napraveno. Ovšem povinnost nižší instance znovu se zabývat věcí, kterou již rozhodla, nebyla stanovena. A je otázkou, jestli úřad je vůbec oprávněn své vlastní rozhodnutí nebo opatření změnit. Dovožovalo se, že tak úřad může učinit pouze tehdy, když z rozhodnutí, proti kterému byl podán rozklad, jiná strana ještě nenabyla žádná práva.*“<sup>5</sup>

### **Mezi autoremedurou a odvoláním?**

V návaznosti na výše uvedený historický exkurz lze při pohledu na současnou úpravu rozkladu vyslovit domněnku, že tento institut se pohybuje na pomezí dvou krajních koncepcí, které by bylo možno pracovníě nazvat jako „autoremedurní“ a „instanční“. „Autoremedurní“ koncepce rozkladu ve své podstatě navazuje na výše uvedené historické vnímání a ve své čisté podobě by rozklad koncipovala jako prostředek nápravy, na který není právní nárok, který není nutně vyčerpán pro přístup k soudní ochraně ve správním soudnictví, o němž rozhoduje tentýž orgán a v němž je výrokový potenciál omezen s ohledem na ochranu postavení dalších účastníků řízení. Naopak koncepce „instanční“ by v maximální možné míře přibližovala rozklad odvolání, jeho bezúspěšné vyčerpání považovala za podmínku přípustné správní žaloby, vedoucího ústředního správního úřadu by koncipovala jako další stupeň rozhodování (nadřízený správní orgán) a také výrokový potenciál by dovozovala shodně s odvolacím řízením. Současný český právní rámec a jeho uchopení praxí prvky obou těchto krajních koncepcí kombinuje, což přináší nemalé interpretační potíže a řadu doktrinálních i praktických otázek. Není sporu o tom, že na vyřízení rozkladu je podle současného stavu právní nárok a

---

<sup>4</sup> HOETZEL, Jiří: Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 325-326. ISBN 978-80-7598-168-4.

<sup>5</sup> HORÁKOVÁ, Monika – TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol.: Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko. Praha: Linde, 2011, s. 38. ISBN 978-80-7201-845-1.

že jeho bezúspěšné vyčerpání je podmínkou přípustnosti správní žaloby.<sup>6</sup> Zároveň však doktrína i praxe setrvávají na tom, že jde o rozhodování v rámci jednoho a téhož správního orgánu a mezi vedoucím ústředního správního úřadu a tímto úřadem nelze dovozovat instanční vazby.<sup>7</sup> Ostatně v tomto směru zůstává nadále přiléhavá i historická judikatura, která dovodila, že ministerstvo a ministr jsou totožné pojmy.<sup>8</sup> Důsledkem toho je i praxe, podle níž v řízení o žalobě proti rozhodnutí o rozkladu není žalovaným správním orgánem vedoucí ústředního správního úřadu, ale tento úřad jako celek.<sup>9</sup> Nejproblematictější je však otázka výrokového potenciálu rozhodnutí o rozkladu, neboť v tomto směru se názory napříč teorií i praxí různí, a to mnohdy zcela diametrálně.

### Výrokový potenciál rozhodnutí o rozkladu

Zatímco zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), se ve svém § 61 výslovně k otázce možných způsobů rozhodnutí v řízení o rozkladu nevyjadřoval, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v § 152 odst. 6<sup>10</sup> uvádí značně problematickou a nejasnou úpravu<sup>11</sup> forem výroku:

---

<sup>6</sup> SKULOVÁ, Soňa – POTĚŠIL, Lukáš – HEJČ, David: Rozklad. In: Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 173. ISBN 978-80-7400-647-0.

<sup>7</sup> Viz např. MATES, Pavel – KOPECKÝ, Martin: Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona). Praha: Leges, 2015, s. 142. ISBN 978-80-7502-100-7.

<sup>8</sup> Nález nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 1947, č. 302 (Boh. A 1729), z nějž se podává: „*Úřad ten je organisován monokraticky, nositelem kompetencí v tomto úseku veřejné správy je člen vlády, pověřený presidentem republiky, aby jej řídil [...] Všechna rozhodnutí a opatření vycházející od ministerstva jsou tedy po právu volnými projevy ministra samého, nikoli projevy nějakého místa, které by stálo samostatně vedle ministra. S tohoto hlediska jsou tedy ministr průmyslu a ministerstvo průmyslu pojmy identické*“.

<sup>9</sup> Například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, č. j. 8 Afs 75/2007-115, podle nějž: „*Ve věci soudního přezkumu rozhodnutí předsedy Úřadu, o rozkladu proti rozhodnutí Úřadu v prvním stupni, je třeba za žalovaného ve smyslu § 69 s. ř. s. považovat Úřad, jako jediný správní orgán v rámci předmětné věcné působnosti, byť žaloba napadá rozhodnutí předsedy tohoto úřadu.*“

<sup>10</sup> V původním vyhlášeném znění zákona šlo o odstavec 5, k přečíslování došlo od 1. 7. 2017 v souvislosti v vložení nového odstavce 4 týkajícího se nakládání s utajovanými skutečnostmi v rozkladovém řízení.

<sup>11</sup> Což ostatně konstatoval i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 28/2012-21: „*Zůstává ovšem otázkou, co tímto ustanovením zákonodárce vlastně zamýšlel a jak toto ustanovení vyložit. [...] Zde je ovšem nutno podotknout, že tento pokus nelze považovat za legislativně příliš zdařilý*“.



(6) *Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu*  
a) *rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo*  
b) *rozklad zamítnout.*

Na první pohled je patrné, že varianta podle písmene a) nápadně připomíná úpravu autoremedury v § 87 téhož zákona,<sup>12</sup> lze proto uvažovat o tom, zda touto úpravou zákonodárce nezamýšlel příklon k výše vymezenému „autoremedurnímu“ pojetí rozkladu, tedy koncepci vylučující výrok vracející věc první instanci a s výrokovým potenciálem zdůrazňujícím ochranu nabytých práv účastníků, a to i na úkor zásady legality. Tomuto pojetí ostatně konvenuje i důvodová zpráva k obsahově téměř totožnému ustanovení vládního návrhu správního řádu: „*Věcně je toto rozhodování omezeno hledisky odstavce 4. V ostatních případech bude možné domáhat se ochrany u soudu.*“<sup>13</sup> Část doktríny se ve větší či menší míře k tomuto závěru přiklání. Například Průcha uvádí, že úpravu výroku v řízení o odvolání nelze podpůrně využít a výrok o vrácení věci „prvostupňovému orgánu“ je vyloučen.<sup>14</sup> Obdobně se vyjadřuje i Skulová.<sup>15</sup> Oproti tomu praxe spolu s částí doktríny šla při interpretaci tohoto ustanovení poněkud jiným směrem. Již v roce 2005 dovodil poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, že podmínka nezpůsobení újmy jinému účastníku se vztahuje pouze ke změně rozhodnutí, nikoli jeho zrušení, přičemž výrok o vrácení věci orgánu prvního stupně je možný.<sup>16</sup> K obdobné koncepci se přiklonila i judikatura<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> „*Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.*“

<sup>13</sup> Sněmovní tisk 201. Vládní návrh na vydání zákona správní řád. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. IV. volební období. 2003. Komentář k § 126. Dostupné zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=6278&pdf=1>

<sup>14</sup> PRŮCHA, Petr in SKULOVÁ, Soňa a kol.: Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 299-300. ISBN 978-80-7380-830-3.

<sup>15</sup> SKULOVÁ, Soňa: Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv. In: Kolegiální orgány ve veřejné správě. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, s. 38. ISBN 978-80-904579-9-7.

<sup>16</sup> Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005.

<sup>17</sup> Např. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 28/2012-21, či rozsudek téhož soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 63/2016-40.

a část odborné literatury.<sup>18</sup> I z omezených empirických dat, která jsou ve vztahu k rozhodovací praxi v řízení o rozkladu dostupná, vyplývá, že možnost vrácení věci „prvostupňovému orgánu“ je poměrně hojně využívána.<sup>19</sup> Lze tedy uzavřít, že v současné době převažujícím přístupem k této sporné úpravě je koncepce do značné míry se blížící spíše odvolání a „instančnímu“ pojetí rozkladu, přičemž oproti odvolání je pouze omezena možnost změny napadeného rozhodnutí. Takový závěr lze považovat za koncepčně vhodnější,<sup>20</sup> byť jde o interpretaci do určité míry odporující původnímu úmyslu zákonodárce i textu zákona. Jakkoli lze chápat snahu „autoremedurní“ koncepce uspořádat přístup k soudu a zabránit tomu, aby byla věc opakovaně vrácena k projednání v rámci téhož orgánu, pomyslnou „cenou“ za tento výsledek je nutnost zamítnat i rozklad proti rozhodnutí zjevně nezákonnému, jestliže by tím byla způsobena újma jiným účastníkům.<sup>21</sup> Zatímco v případě autoremedury, která bude následována plnohodnotným odvolacím řízením, lze takový postup přijmout, v případě rozkladu jde o popření zásady legality, které by i v očích adresátů veřejné správy mohlo působit až absurdně a demotivačně. Ve vztahu k debatě o přípustnosti výroku o vrácení věci si ovšem lze klást otázku, zda jde skutečně o věcný problém, nebo pouze o

---

<sup>18</sup> Za všechny např. KOPECKÝ, Martin – STAŠA, Josef a kol.: Správní řád: Komentář. Praha: Wolters Kluwer CZ, 2022, s. 762-763. ISBN 978-80-7676-422-4. Či JEMELKA, Luboš – PONDĚLÍČKOVÁ, Klára – BOHADLO, David: Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 959-961. ISBN 978-80-7400-751-4.

<sup>19</sup> Např. z dat získaných v roce 2014 od Ministerstva kultury vyplývá, že věc byla u tohoto ústředního správního úřadu vyřízena tímto způsobem v 11,7 % řízení (KADEČKA, Stanislav – HEJČ, David – PROKOPOVÁ, Klára – VENCLÍČEK, Jiří: Dispositional Instruments of Protection against Administrative Acts (not in Legal Force) and their Effectiveness. In: Mednarodna revija za javno upravo, Roč. XII, č. 2-3 (2014), s. 108.

<sup>20</sup> Ostatně důkazem o větší atraktivnosti „instanční“ koncepce rozkladu je i fakt, že řada úprav rozkladu ve zvláštních zákonech jej přibližuje odvolání explicitně a mnohdy i ve větší míře než zmíněná praxe ve vztahu ke správnímu řádu. Jde například o úpravy rozkladu u České národní banky, Českého telekomunikačního úřadu, Energetického regulačního úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadu průmyslového vlastnictví, Národního bezpečnostního úřadu a dalších. Analýza těchto zvláštních úprav však přesahuje možnosti tohoto příspěvku.

<sup>21</sup> To je ostatně hlavním argumentem vzneseným poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu v jeho výše citovaném závěru („Při využití shora uvedeného gramatického výkladu by to znamenalo, že pokud nelze rozkladu vyhovět plně (a nejde o opožděný nebo nepřijatelný rozklad), je jedinou možností zamítnutí rozkladu a potvrzení rozhodnutí, které přitom může být zčásti nebo zcela nezákonné, což by bylo v rozporu s § 2 odst. 1 správního řádu a také čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“)

pouhou terminologickou diskuzi bez reálných důsledků. Pokud totiž akceptujeme tezi, že řízení o rozkladu probíhá v rámci jediného správního orgánu, pak lze na věc pohlížet i tak, že zrušením rozhodnutí i bez tohoto výroku dochází k odstranění překážky věci rozhodnuté a „znovuotevření“ řízení před ústředním správním úřadem, ve kterém je bez dalšího pokračováno, přičemž na opětovném rozhodování se samozřejmě mohou podílet úřední osoby odlišné od ministra či jiného vedoucího ústředního správního úřadu.<sup>22</sup> Tím je tedy pouze na základě aplikace § 152 odst. 6 písm. a) *in principio* správního řádu a bez nutnosti dovozovat přiměřené užití ustanovení o ukončení odvolacího řízení dosaženo fakticky totožného výsledku jako při vrácení věci nižší instanci. Na otázku absence výslovné úpravy o vázanosti právním názorem ministra či jiného vedoucího ústředního správního úřadu, na kterou upozorňuje literatura,<sup>23</sup> pak lze v rámci této koncepce odpovědět tak, že zdrojem této vázanosti v tomto případě nejsou instanční vazby mezi nadřízenými a podřízenými správními orgány, nýbrž služební vztahy nadřízenosti a podřízenosti v rámci jednoho správního orgánu.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> To ostatně jako menšinový názor uvádí i Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 3 As 28/2012-21 („*Při přijetí této premisy by pak bylo logické, že výrokem rozhodnutí o rozkladu může být rozhodnutí téhož správního orgánu vydaného nižší organizační složkou pouze zrušeno, neboť věc není kam vracet a v zahájeném správním řízení, obdobně jako při aplikaci ustanovení § 87 správního řádu, pokračuje bez dalšího tato nižší organizační složka, která podle okolností ve věci znovu meritorně rozhodne nebo usnesením řízení zastaví.*“). Jako majoritní názor soud uvádí koncepci dovozuující nutnost výroku o vrácení věci: „*Jestliže by nyní správní orgán rozhodující o rozkladu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pouze zrušil tak, jak požaduje stěžovatelka, neměl by správní orgán prvního stupně žádný procesní prostředek, jak zahájené řízení formálně ukončit. Nové rozhodnutí ve věci by vydat nemohl, neboť k tomu by musel být zmocněn vrácením věci k novému projednání, a tuto možnost stěžovatelka popírá, zastavit řízení usnesením by však rovněž nemohl, neboť k tomu by nebyly splněny podmínky ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu.*“ Soud celou věc uzavřel s tím, že pro jeho rozhodnutí ve věci tato otázka ve svém důsledku nebyla podstatná: „*Nejvyšší správní soud je proto z důvodů výše uvedených toho názoru, že formy výroku rozhodnutí správního orgánu v rozkladovém řízení a v řízení odvolacím nejsou odlišné a i tam, kde by výrok pro různé doktrinální názory na definici správního orgánu formálně odlišný být mohl, nemá odlišné důsledky.*“

<sup>23</sup> JEMELKA, Luboš – PONDĚLÍČKOVÁ, Klára – BOHADLO, David: Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 960. ISBN 978-80-7400-751-4.

<sup>24</sup> Jde tedy svým způsobem o projev nikoli instančního dozoru, nýbrž služebního dozoru (dohledu), tedy o Háchou popsany „výron moci služební“. K tomu viz KOPECKÝ, Martin: Správní právo: obecná část. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 221-222. ISBN 978-80-7400-919-8.

## Účelnost rozkladu

Vedle otázek vztahujících se k fungování institutu rozkladu, jako je například problematika výrokového potenciálu nastíněná výše, vystávají samozřejmě také otázky týkající se účelnosti tohoto institutu a vhodnosti jeho zachování do budoucna. Je rozklad skutečně efektivním prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv? Nebo je naopak přežitkem, který by bylo záhodno nahradit modernějšími formami přezkumu rozhodnutí? Není v možnostech tohoto příspěvku dát na tyto otázky zcela vyčerpávající odpověď, a proto to není ani jeho ambicí. V následujících pasážích tudíž budou alespoň nastíněny různé náhledy na tuto problematiku, včetně relevantních argumentů. Předně lze upozornit, že zásada dvouinstančnosti správního řízení není v České republice ani na Slovensku ústavně chráněna a je v dispozici zákonodárce,<sup>25</sup> na rozdíl například od Polska.<sup>26</sup> Lze také konstatovat, že kritika rozkladu jako institutu zcela neúčelného je povětšinou omezena pouze na situace, kdy i přezkoumávané rozhodnutí vydal přímo ministr či jiný vedoucí ústředního správního úřadu.<sup>27</sup> V ostatních případech se doktrína povětšinou omezuje na návrhy dílčích modifikací rozkladu a obecně akceptuje jeho zachování.<sup>28</sup> S těmito závěry lze nepochybně souhlasit, zejména s ohledem na obecný princip preference zjednání

---

<sup>25</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 47/2004-61, č. 1409/2007 Sb. NSS.

<sup>26</sup> Srov. čl. 78 Ústavy Polské republiky. I ten nicméně připouští z této zásady výjimky.

<sup>27</sup> Např. VAČOK, Juraj: Možno vždy považovať rozklad za prostriedok nápravy? In: Dny práva - 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2008, s. 1666. ISBN 978-80-210-4733-4. Vačok uvádí: „*V správnych konaniach, kde v prvom stupni rozhoduje vedúci ústredného orgánu štátnej správy, vnímam rozklad len ako „nutné zlo“, za účelom splniť si povinnosť vyčerpať riadne opravné prostriedky, a tak získať právo domáhať sa ochrany práv pri súdnom preskúmaní rozhodnutia.*“

<sup>28</sup> Např. ŠKROBÁK, Ján: Preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2014, s. 178. ISBN 978-80-7160-373-3. („*Rozklad nie je ideovo zbytočný riadny opravný prostriedok a s ohľadom na špecifiká rozhodovania ÚOŠS je užitočným a prínosným procesným inštitútom.*“) Nebo SKULOVÁ, Soňa – POTĚŠIL, Lukáš – HEJČ, David: Rozklad. In: Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 176. ISBN 978-80-7400-647-0. („*Není cílem zpochybnit institut rozkladu jako takový. Zvláště pokud nacházíme prostor a také významný důvod pro zachování dostatečných možností přezkumu rozhodnutí uvnitř veřejné správy.*“)

nápravy uvnitř veřejné správy, který by však zrušením rozkladu bez náhrady byl výrazně oslaben.<sup>29</sup> Stav, kdy o opravném prostředku mnohdy rozhoduje osoba postrádající odbornost v daném odvětví a nadto výrazně politicky aktivní, by mohl navozovat obavy z institutu rozkladu jako prostředku politizace veřejné správy, který pouhé nezávazné stanovisko rozkladové komise není s to korigovat. Dostupná empirická data však tyto obavy spíše nepotvrzují.<sup>30</sup> Naopak, ačkoli je samozřejmě iluzorní představa, že ministr bude skutečně činit procesní úkony, studovat správní spis či koncipovat rozhodnutí, lze rozklad vnímat jako prostředek zvýšení politické i právní odpovědnosti vedoucího ústředního správního úřadu za chod jeho rezortu, neboť jestliže je tento nucen každé rozhodnutí o rozkladu vlastnoručně podepisovat, jen stěží pak může případná pochybení „svalovat“ na anonymní masu podřízených úředníků.<sup>31</sup>

### Alternativy k rozkladu

V kontextu různých legislativních řešení či mezinárodního komparativního srovnání lze identifikovat hned několik možných alternativ k institutu rozkladu, ať již jako jeho komplexní náhradu v rámci obecné úpravy správního řízení, nebo pouze v rámci některých dílčích agend. Předně si lze představit částečný příklon zpět k „autoremedurnímu“ pojetí rozkladu. Jistou inspiraci lze v tomto směru pozorovat v polské úpravě (*wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy*<sup>32</sup>). V důsledku legislativních změn z roku 2017 již účastník tento opravný

---

<sup>29</sup> K tomu např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS („Originární ochrana poskytovaná správními soudy však nastoupí teprve poté, co nebylo dosaženo nápravy či ochrany v rámci samotného systému veřejné správy. Odpovídá to základní koncepci správního soudnictví jako kontroly veřejné správy a nikoli náhrady v její věcné kompetenci.“).

<sup>30</sup> Například v letech 2007-2012 se vedoucí ústředních správních úřadů v ČR ztotožnili s doporučením rozkladové komise ve 11 877 rozhodnutích. Naopak k odchýlení se došlo v pouhých 33 případech. Viz SKULOVA, Soňa – POTĚŠIL, Lukáš – HEJČ, David: Rozklad. In: Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 177. ISBN 978-80-7400-647-0.

<sup>31</sup> Ostatně lze upozornit na to, že jako o individuálních rozhodnutích příslušných vedoucích zpravidla o rozhodnutích o rozkladu informují laickou veřejnost i média, namátkou: <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/3614750-tendr-na-druhy-usek-metra-d-byl-podle-predsedy-antimonopolniho-uradu-mlsny-v-poradku>

<sup>32</sup> Art. 127 § 3, Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego.

prostředek proti rozhodnutí ministra nemusí vyčerpat, aby mohl podat přípustnou správní žalobu.<sup>33</sup> Příbuznou alternativou je úplné upuštění od opravných prostředků ve správním řízení a přímý přístup ke správnímu soudu.<sup>34</sup> Ta je uplatňována zejména tam, kde je značný zájem na rychlosti definitivního vyřízení věci; její výrazné rozšíření by však nejspíše vyžadovalo debatu o rozsahu zachování kasačního principu správního soudnictví<sup>35</sup> a přijetí opatření, která by zamezila zahlcení správních soudů. V neposlední řadě pak lze uvést izřizování zvláštních přezkumných orgánů (správních tribunálů), jejichž prototypem je v českém prostředí zejména Komise pro rozhodování ve věcech cizinců.<sup>36</sup> Ve vztahu k těmto orgánům nepochybně vzniká řada zajímavých otázek týkajících se účasti laického prvku na rozhodování, žádoucí míry judicializace a nezávislosti těchto orgánů a podobně. Jelikož doktrinální konsenzus, jak již bylo zmíněno, stojí převážně na stanovisku zachování rozkladu do budoucna, s čímž se ztotožňuje i autor příspěvku, bude patrně využitelnost těchto alternativ předmětem posuzování zejména v úpravách správního řízení v jednotlivých předpisech zvláštní části správního práva.

## Závěr

Dle názoru autora příspěvku je nadále vhodné rozklad zachovat jako integrální složku obecné úpravy správního řízení. Tento postoj je odůvodněn zejména preferencí zjednání nápravy uvnitř veřejné správy oproti výraznému zvýšení zatížení správních soudů, k němuž by zrušení rozkladu bez náhrady vedlo. Ani dostupná empirická data nesvědčí o

---

<sup>33</sup> K tomu např. FIRLUS, Jakub Grzegorz: *Fakultatywny charakter wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w świetle zmodyfikowanego kształtu zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*. In: *Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ – Nauki Społeczne*, č. 17 (2017), s. 29-48.

<sup>34</sup> Takový přístup je uplatňován například v azylovém řízení podle § 32 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, či v řízení před Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí (např. § 16h odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky). Je také typický pro správní rozhodování Evropské komise.

<sup>35</sup> K němu stručně např. POTĚŠIL, Lukáš: *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 57-58. ISBN 978-80-7400-899-3.

<sup>36</sup> Méně výrazná je pak Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu. V rámci evropské veřejné správy pak jde o tzv. odvolací senáty některých agentur Evropské unie (např. Úřad EU pro duševní vlastnictví či Evropská agentura pro chemické látky).

zásadních systémových nedostacích rozkladu jako institutu. Z hlediska koncepčního uchopení považuje autor za nejvhodnější přiblížit úpravu rozkladu úpravě odvolání, neboť to lépe reflektuje jeho povahu jako nárokového řádného opravného prostředku. Zároveň je však třeba zohledňovat organizační specifika ústředních správních úřadů, zejména tezi o totožnosti ústředního správního úřadu a jeho vedoucího a z toho plynoucí absenci dvouinstančnosti. Autor by též uvítal případné zpřesnění nejasné úpravy výrokového potenciálu. Alternativy k rozkladu, kterými je zejména přímý soudní přezkum a vytváření zvláštních odvolacích orgánů, mají podle autora své místo především v rámci zvláštní části správního práva, kde mohou být legitimním prostředkem přizpůsobení obecné úpravy správního řízení potřebám dané agendy.

### Seznam použité literatury

1. FIRLUS, Jakub Grzegorz: Fakultatywny charakter wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w świetle zmodyfikowanego kształtu zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. In: Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ – Nauki Społeczne, č. 17 (2017), s. 29-48.
2. HOETZEL, Jiří: Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. 492 s. ISBN 978-80-7598-168-4.
3. HORÁKOVÁ, Monika – TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol.: Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko. Praha: Linde, 2011. 294 s. ISBN 978-80-7201-845-1.
4. JEMELKA, Luboš – PONDĚLÍČKOVÁ, Klára – BOHADLO, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. 1182 s. ISBN 978-80-7400-751-4.
5. KADEČKA, Stanislav – HEJČ, David – PROKOPOVÁ, Klára – VENCLÍČEK, Jiří: Dispositional Instruments of Protection against Administrative Acts (not in Legal Force) and their Effectiveness. In: Mednarodna revija za javno upravo, Roč. XII, č. 2-3 (2014), s. 99-122.
6. KOPECKÝ, Martin – STAŠA, Josef a kol.: Správní řád: Komentář. Praha: Wolters Kluwer CZ, 2022. 924 s. ISBN 978-80-7676-422-4.
7. KOPECKÝ, Martin: Správní právo: obecná část. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. 549 s. ISBN 978-80-7400-919-8.
8. MATES, Pavel – KOPECKÝ, Martin: Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona). Praha: Leges, 2015. 176 s. ISBN 978-80-7502-100-7.

9. POTĚŠIL, Lukáš: Kasační stížnost. Praha: C. H. Beck, 2022. 320 s. ISBN 978-80-7400-899-3.
10. SKULOVÁ, Soňa: Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv. In: Kolegiální orgány ve veřejné správě. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, s. 33-43. ISBN 978-80-904579-9-7.
11. SKULOVÁ, Soňa – POTĚŠIL, Lukáš – HEJČ, David: Rozklad. In: Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 163-179. ISBN 978-80-7400-647-0.
12. SKULOVÁ, Soňa a kol.: Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.
13. ŠKROBÁK, Ján: Preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2014. 213 s. ISBN 978-80-7160-373-3.
14. VAČOK, Juraj: Možno vždy považovať rozklad za prostriedok nápravy? In: Dny práva - 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2008, s. 1662-1667. ISBN 978-80-210-4733-4.

### **Kontaktní údaje**

Mgr. Štěpán Burda  
480176@mail.muni.cz  
Právnická fakulta Masarykovy univerzity



# PŘEZKUM ZÁVAZNÝCH STANOVISEK

## REVIEW OF THE BINDING OPINIONS

Alena Kliková<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Příspěvek pojednává o problematice tzv. závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy. Věnuje se otázkám spojeným se změnami jejich procesního režimu, které pro oblast jejich nejčastějšího využití přinesly změny stavebního zákona v České republice. Změny se týkají zejména režimu jejich přezkoumání v odvolacím řízení a v přezkumném řízení. Dále se týkají možnosti přezkumu tzv. fikce závazného stanoviska, která byla do českého právního řádu taktéž zakotvena novelizacemi stavebního zákona.

**Klíčové slová:** závazné stanovisko, správní řád, přezkum

**Abstract:** The paper deals with the issue of the so-called binding opinions of the concerned state administration bodies. It focuses on the issues related to the changes in their procedural regime, which were brought about by the amendments to the Construction Act in the Czech Republic. The changes concern in particular the regime of their review in appeal proceedings and in review proceedings. They also concern the possibility of reviewing the so-called fiction of binding opinion, which was also introduced into the Czech legal system by amendments to the Construction Act.

**Key words:** binding opinion, administrative procedure, review

### Úvod

Předmětem tohoto příspěvku je problematika tzv. závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy jako podkladových aktů při vydávání správních rozhodnutí, příp. pro potřeby jiných správních úkonů, a to se

---

<sup>1</sup> Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Veveří 70, Brno

zaměřením na přezkum těchto závazných stanovisek ve vztahu k novelizacím českého stavebního zákona.

Cílem příspěvku je zamyslet se nad výjimkami z obecné právní úpravy správního procesu v rámci přezkumu závazných stanovisek. Důvodem jsou mimo jiné i časté změny právní úpravy v této oblasti v rámci rekodifikací veřejného stavebního práva. Jedna z řešených otázek se věnuje i potřebnosti a vhodnosti těchto výjimek a dále i tomu, zda tyto výjimky vedou ke zrychlení samotných procesů v rámci povolování staveb a k právní jistotě stavebníka.

Procesní režim závazných stanovisek je v obecné rovině upraven správním řádem č. 500/2004 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2006. Správní řád obsahuje také zakotvení možnosti přezkumu závazných stanovisek, včetně procesního postupu.

Vzhledem k tomu, že jedno z nejčastějších využití závazných stanovisek je v režimu stavebního zákona, který v minulosti vycházel toliko z úpravy jejich obecného procesního režimu, bude se tento příspěvek věnovat výjimkám z obecné právní úpravy správního řádu uvedeným ve stavebním zákoně, a to s ohledem na vývoj těchto změn v posledních letech.

## **Závazná stanoviska a dotčené orgány obecně**

S obecným vymezením dotčených orgánů počítá správní řád.<sup>2</sup> Dotčené orgány můžeme vymežit jako zvláštní orgány, které mají za úkol hájit specifické veřejné zájmy, jejichž ochrana je jim svěřena zvláštními právními předpisy. Dotčené orgány vystupují v řadě speciálních správních řízení, kdy za jedny z nejčastějších můžeme označit řízení dle stavebního zákona<sup>3</sup>. Podstata působnosti dotčeného orgánu spočívá v jeho aktivní účasti ve správním řízení, v němž dochází k prolínání různých oborů

---

<sup>2</sup> Viz § 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů;

Podle úpravy obsažené ve správním řádu jsou dotčenými správními orgány jednak ty správní orgány, o kterých to v příslušných věcných oblastech úpravy veřejné správy stanoví zvláštní zákon, a dále potom všechny ty správní orgány, které jsou podle zvláštních zákonů příslušné k vydání závazných stanovisek, jak je má na mysli § 149 správního řádu, popř. které jsou příslušné k vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Dále rovněž ze samotného správního řádu vyplývá, že postavení dotčených orgánů mají územní samosprávné celky, a to tam, kde se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.

<sup>3</sup> zákon č. 183/2006 Sb., popř. zákon č. 283/2021 Sb.

veřejné správy a nelze očekávat od jediného správního úřadu, který vede správní řízení, že bude schopen kvalifikovaně veškeré odborné problematiky obsáhnout.<sup>4</sup> Dotčené orgány jsou zřizovány pouze zákonem a jejich prioritním posláním je ochrana veřejného zájmu v rámci zákonem jim vymezené pravomoci a působnosti. Zákon, který správní orgán zřizuje, současně vymezuje jejich pravomoc a působnost. Dotčené orgány veřejné správy chrání celospolečenské veřejné zájmy, např. z hlediska ochrany životního prostředí, ochrany kulturních památek, ochrany zdraví a životů apod.<sup>5</sup> Tyto celospolečenské veřejné zájmy chrání dotčené orgány veřejné správy nejen z hlediska ekonomického, ale zejména ve výše zmíněných oblastech.<sup>6</sup> Právní úprava správního řádu se však omezuje pouze na nejzákladnější vymezení pojmu dotčeného orgánu a jeho základních práv ve správním řízení. Pokud jde o vymezení dotčeného orgánu, vychází správní řád z toho přístupu, že primárně ponechává na zvláštních zákonech, aby stanovily, které správní orgány a případně ve kterých případech mají plnit působnost dotčeného orgánu.<sup>7</sup> Dotčené orgány v rámci své působnosti vydávají souhlasy, vyjádření, stanoviska nebo závazná stanoviska k některým zvažovaným činnostem. Z výše uvedených aktů vydávaných dotčenými orgány je závazným podkladem pro vydání rozhodnutí závazné stanovisko, které je specifické nejenom svojí formou, ale také možnostmi obrany účastníků proti vydanému závaznému stanovisku. Závazná stanoviska se od ostatních podkladových správních úkonů podle části čtvrté odlišují, pokud jde o

---

<sup>4</sup> PRŮCHA, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012, s. 353

<sup>5</sup>Slovník územního plánování, zdroj: <http://www.uur.cz/slovník2/default.asp?ID=2205#definice>

<sup>6</sup> KNECHT, M.: Stavební právo v praxi, praktická příručka s vybranými vzory, literaturou a judikaturou, včetně souvisejících předpisů. Vyškov: TSM, spol. s r.o., 2010, s. 14

<sup>7</sup> KRÝSA, I.: Disertační práce, Postavení dotčených správních úřadů. Brno: PrF MU, 2014, s. 31

jejich hmotněprávní a procesní účinky v řízení a způsobem jejich přezkoumávání.<sup>8,9,10</sup>

### **Přezkum závazných stanovisek obecně dle správního řádu**

Závazné stanovisko (nikoliv ve formě rozhodnutí) je možné přezkoumat v přezkumném řízení dle § 149 odst. 8 správního řádu<sup>11</sup>. Účastníkem přezkumného řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu může být v užší variantě účastenství jen ten, komu bylo závazné stanovisko vydáno, tzn. ten, kdo žádá o vydání rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu, v širší variantě účastenství to mohou být všichni účastníci správního řízení, v němž se o takové žádosti rozhoduje. Právní úprava na tuto otázku odpověď nedává, neboť přezkum závazných stanovisek ani dalších úkonů správních orgánů prováděných v režimu čtvrté části správního řádu nebyl myšlen jako řízení s účastníky ve smyslu § 9 správního řádu (koneckonců takové účinky ani úkon, který je výsledkem takového přezkumného řízení, nemá).<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> KRÝSA, I.: Disertační práce, Postavení dotčených správních úřadů. Brno: PrF MU, 2014, s. 81

<sup>9</sup> Poznámka: Specifikum českého právního řádu ve vztahu k činnosti dotčených orgánů je vydávání koordinovaných závazných stanovisek nebo koordinovaných stanovisek, jichž charakterizuje stavební zákon. Dle ustanovení § 4 odst. 6 stavebního zákona je-li dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů tentýž orgán veřejné správy, vydává koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko, zahrnující požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které hájí. V těchto věcech se tedy nevydává několik samostatných závazných stanovisek nebo stanovisek, ale je vydáno jedno. Podmínkou je mimo výše uvedené i to, že požadavky dotčených orgánů na ochranu jednotlivých veřejných zájmů nejsou v rozporu.

<sup>10</sup> viz KLIKOVÁ, Alena. Charakteristika závazných podkladů pro vydání rozhodnutí a možnost ochrany subjektivních práv účastníků. In doc. Soňa Skulová, Ph.D., JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, s.r.o., 2017. s. 250-252. ISBN 978-80-7400-647-0. GA13-30730S, projekt VaV.

<sup>11</sup> § 149 odst. 8 správního řádu „Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Přezkumné řízení lze zahájit do 1 roku od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno; závazné stanovisko nelze v přezkumném řízení zrušit nebo změnit po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.“

<sup>12</sup> VEDRAL, J. Závazná stanoviska a jejich přezkum. Zdroj: ASPI.

Další možností přezkoumání závazného stanoviska, které bylo podkladem pro rozhodnutí ve věci, je podání odvolání dle ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu<sup>13</sup>. Ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu neumožňuje, aby nadřízený orgán dotčeného orgánu závazné stanovisko zrušil a věc vrátil prvostupňovému dotčenému orgánu k vydání nového závazného stanoviska. Vystává tak otázka, zda by nebylo vhodné zakotvit tuto možnost, a to z důvodu např. možné neznalosti místních poměrů a s tím spojené rychlosti dalšího postupu prvostupňového dotčeného orgánu, hospodárnosti takového postupu, či efektivnosti, aj.<sup>14</sup>

Závěrem této pasáže je nutné dodat, že dle § 149 odst. 9 správního řádu je zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.

### **Přezkum závazných stanovisek dle stavebního zákona**

Jak bylo uvedeno výše, právní úprava přezkumu závazných stanovisek v České republice je v obecné rovině zakotvena ve správním řádu a dále je upravena v rámci stavebního zákona, a to konkrétně jak v zákoně č. 183/2006 Sb. (ve znění pozdějších předpisů), tak v novém stavebním zákoně č. 283/2021 Sb. (ve znění pozdějších předpisů).

V několika posledních letech dochází v České republice k reformám právní úpravy veřejného stavebního práva, která výrazně zasahuje i do

---

<sup>13</sup> § 149 odst. 7 správního řádu „Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Pokud nelze závazné stanovisko potvrdit nebo změnit bezodkladně, nadřízený správní orgán potvrdí nebo změní závazné stanovisko nejpozději do 30 dnů ode dne vyžádání jeho potvrzení nebo změny. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvláště složitý případ. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.“

<sup>14</sup> viz KLIKOVÁ, Alena. Charakteristika závazných podkladů pro vydání rozhodnutí a možnost ochrany subjektivních práv účastníků. In doc. Soňa Skulová, Ph.D., JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, s.r.o., 2017. s. 250-252. ISBN 978-80-7400-647-0. GA13-30730S, projekt VaV

problematiky závazných stanovisek jako podkladových aktů pro postupy dle stavebního zákona a týká se i možnosti přezkumu těchto závazných stanovisek.

**Do roku 2018** stavební zákon možnost přezkumu závazných stanovisek samostatně neupravoval a postupovalo se obecně dle správního řádu. Tento postup byl v praxi kritizován, a to z důvodu, že zrušení nebo změna napadeného závazného stanoviska mohla způsobit škody stavebníkům, kteří postupovali dle správního rozhodnutí vydaného na základě původního závazného stanoviska, popř. se proces povolování stavby prodlužoval. Celospolečenský tlak na zrychlení procesů vedoucích k získání povolení stavby a k zajištění právní jistoty pro stavebníka vedl k zákonodárným aktivitám, které vyústili ve změny stavebního zákona (mimo jiné) v oblasti přezkumu závazných stanovisek. Některé změny však byly minimálně sporné, a nejenom že nevedly ke zkrácení procesů, ale bylo jim odbornou veřejností vytýkáno možné omezení ochrany veřejných zájmů na úkor výstavby.

**S účinností od 1. 1. 2018** došlo ke změně a ve stavebním zákoně v ustanovení § 4 odst. 9, 10, 11 byla zakotvena specifická možnost přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro postupy dle stavebního zákona. Nezákoně závazné stanovisko dotčeného orgánu bylo možné zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu *pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4<sup>15</sup> správního řádu.* Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně používala ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu. Zrušení nebo změna závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu v případě, že rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, o jehož zrušení nebo změně nadřízený správní orgán rozhodl, a které současně založilo jeho adresátům právo podle tohoto zákona a již nabylo právní moci, není důvodem obnovy řízení.

Tato právní úprava byla sporná nejenom z důvodu, že existovaly dva možné výklady, ale i proto, že lhůta pro přezkum byla neúměrně krátká a že byla vyloučena možnost obnovy řízení v případě změny nebo zrušení podkladového závazného stanoviska. Z důvodu možného ohrožení

---

<sup>15</sup> pozn. dle zákona účinného ke dni 30. 9. 2023 se jedná o § 149 odst. 7

chráněných veřejných zájmů, byla podána ústavní stížnost skupinou senátorů a žádali zrušení sporného ustanovení. Než však byla ústavní stížnost rozhodnuta, došlo k další změně právní úpravy stavebního zákona.

**S účinností od 1. 1. 2021** došlo k další změně stavebního zákona, a to novelou č. 403/2020 Sb. I tato změna však vyvolává otázky a kritiku. Konkrétně se jedná o nastavení fikce<sup>16</sup> kladného bezpodmínečného závazného stanoviska, kdy dle § 4 odst. 9 stavebního zákona (ve znění účinném ke dni 1. 1. 2021) *jestliže není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek*.

Přezkum tzv. fiktivního závazného stanoviska byl umožněn stavebním zákonem § 4 odst. 10 *„Jestliže v případě uvedeném v odstavci 9 věty druhé nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, vydá nadřízený správní orgán nové závazné stanovisko, kterým se závazné stanovisko podle odstavce 9 ruší. Nové závazné stanovisko lze vydat do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.“*

V roce 2021 byl přijat **nový stavební zákona č. 283/2021 Sb.**, který však plně do dnešního dne (30. 9. 2023) nenabyl účinnosti a byl již dvakrát novelizován. První znění stavebního zákona (platné do 30. 6. 2023) zakotvovalo taktéž fikci kladného bezpodmínečného závazného stanoviska<sup>17</sup> (ustanovení § 178 odst. 3 nového stavebního zákona), s tím, že *nebyly-li v případě uvedeném v § 178 odst. 3 splněny předpoklady pro vydání souhlasného vyjádření, koordinovaného vyjádření nebo závazného stanoviska bez podmínek, vydá nadřízený správní orgán nové vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko, kterým se vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko ruší. Nové vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko lze vydat do vydání rozhodnutí, pro které bylo vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko podkladem*.

V roce 2023 byla schválena **novela nového stavebního zákona (zákon č. 152/2023 Sb.)**, která opět možnost přezkumu závazných stanovisek změnila. Ponechává se fikce<sup>18</sup> kladného bezpodmínečného závazného

---

<sup>16</sup> pozn. neplatí pro závazná stanoviska dle § 4 odst. 12 zákona č. 183/2006 Sb.

<sup>17</sup> pozn. neplatí pro závazná stanoviska dle § 178 odst. 4 zákona č. 283/2021 Sb.

<sup>18</sup> pozn. taktéž neplatí pro závazná stanoviska dle § 178 odst. 4 zákona č. 283/2021 Sb.

stanoviska, ale lhůta pro nové vyjádření nebo závazné stanovisko, kterým se ruší původní fiktivní závazné stanovisko se prodlužuje na 6 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí, pro které bylo vyjádření nebo závazné stanovisko podkladem. A dále se nově upravuje lhůta pro přezkum závazných stanovisek dle stavebního zákona obecně, kdy zahájit přezkumné řízení, jehož předmětem je závazné stanovisko sloužící jako podklad pro řízení podle stavebního zákona, bude možné do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, jehož bylo závazné stanovisko podkladem. Závazné stanovisko nelze v přezkumném řízení zrušit nebo změnit po uplynutí 9 měsíců od právní moci rozhodnutí, jehož bylo závazné stanovisko podkladem.

## **Závěr**

V návaznosti na výše popsané časté změny právní úpravy přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro postupy dle stavebního zákona, je na místě se zamyslet nad potřebností a praktičností takové speciální právní úpravy a zda není dostačující obecné zakotvení v rámci správního řádu. Časté změny právní úpravy v této oblasti spíše navozují dojem, že nedosáhly kýženého cíle, a to zjednodušení a zrychlení povolování staveb a ani požadovanou právní jistotu pro stavebníka. Dle názoru autorky přílišná mnohost výjimek z obecné právní úpravy může spíše způsobit nepřehlednost právní úpravy a nejasnost v aplikační praxi. Vzhledem k tomu, že poslední dvě změny doposud nenabýly účinnosti, je předčasné hodnotit jejich uplatnění v praxi. Co se však týče předchozích právních úprav, je možné zhodnotit, že v praxi nepřinesly očekávané výsledky, postupy stavebních úřadů se příliš nezrychlily a nezjednodušily.

## **Zoznam použitej literatury**

1. KLIKOVÁ, Alena. Charakteristika závazných podkladů pro vydání rozhodnutí a možnost ochrany subjektivních práv účastníků. In doc. Soňa Skulová, Ph.D., JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, s.r.o., 2017. s. 250-252. ISBN 978-80-7400-647-0. GA13-30730S, projekt VaV.
2. KNECHT, M.: Stavební právo v praxi, praktická příručka s vybranými vzory, literaturou a judikaturou, včetně souvisejících předpisů. Vyškov: TSM, spol. s r.o., 2010



3. KRÝSA, I.: Disertační práce, Postavení dotčených správních úřadů. Brno: PrF MU, 2014
4. PRŮCHA, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012
5. Slovník územního plánování, zdroj:  
<http://www.uur.cz/slovník2/default.asp?ID=2205#definice>
6. VEDRAL, J. Závazná stanoviska a jejich přezkum. Zdroj: ASPI.

### **Kontaktné údaje**

JUDr. Alena Kliková, Ph.D.

[alena.klikova@law.muni.cz](mailto:alena.klikova@law.muni.cz)

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

# VYUŽITELNOSŤ INŠTITÚTU KONEČNÉHO UŽÍVATEĽA VÝHOD PRE ÚČELY ZAISŤOVANIA MAJETKU<sup>1</sup>

## USABILITY OF THE INSTITUTION OF THE END-USER OF THE BENEFITS FOR THE PURPOSE OF SECURING ASSETS

Šimon Bleho<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Článok sa venuje dvom základným hypotézam (i) ne/možnosti zaistenia majetku konečnému užívateľovi výhod, ktorý nie je spoločníkom v rámci obchodnej spoločnosti podľa Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií a podľa Zákona o preukazovaní pôvodu majetku, (ii) kompatibility Zákona o zaisťovaní majetku a Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií v oblasti zaisťovania majetku. V závere autor predkladá návrh *de lege ferenda*, ktorý upravuje zmenu definíciu dotknutej osoby v Zákone o zaisťovaní majetku, ktorá podľa právneho stavu *de lege lata* nie je kompatibilná so Zákonom o vykonávaní medzinárodných sankcií.

**Kľúčové slová:** Konečný užívateľ výhod, Zaisťovanie majetku, Výkon medzinárodných sankcií.

**Abstract:** The article discusses two basic hypotheses (i) the non/possibility of seizing assets from an end-user beneficiary who is not a partner in a partnership under the International Sanctions Implementation Act and the Proof of Origin Act, (ii) the compatibility of the Asset Seizure Act and the International Sanctions Implementation Act in the area of asset seizure. In conclusion, the author presents a *de lege ferenda* proposal that provides for a change in the definition of a person concerned in the Asset Forfeiture Act,

---

<sup>1</sup> Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

<sup>2</sup> Katedra správneho a environmentálneho práva.

which, according to the de lege lata legal situation, is not compatible with the Law on the Implementation of International Sanctions.

**Key words:** End-user of benefits, Asset hedging, Implementation of international sanctions.

## Úvod

Predmetný článok skúma využiteľnosť inštitútu konečného užívateľa výhod (ďalej len „KÚV“) pre účely zaistovania majetku podľa zákona č. 312/2020 Z. z. o výkone rozhodnutia o zaistení majetku a správe zaisteného majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Zákon o zaistovaní majetku“). Autor v článku skúma ne/možnosť zaistenia majetku resp. obchodného podielu KÚV, ktorý nefiguruje v obchodnej spoločnosti ako spoločník, ale danú spoločnosť ovláda napríklad prostredníctvom spriaznenej osoby. Uvedený skutkový stav je skúmaný pre účely zákona č. 289/2016 Z. z. o vykonávaní medzinárodných sankcií a o doplnení zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o vykonávaní medzinárodných sankcií“) a pre účely zákona č. 101/2010 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku (ďalej len „Zákon o preukazovaní pôvodu majetku“).

Cieľom predkladaného článku je zodpovedať na dve stanovené hypotézy: (i) V zmysle Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií a Zákona o preukazovaní pôvodu majetku je možné zaistiť majetok resp. obchodný podiel KÚV, ktorý nie je spoločníkom v rámci obchodnej spoločnosti, (ii) Zákon o zaistovaní majetku je v oblasti zaistovania majetku kompatibilný so Zákonom o vykonávaní medzinárodných sankcií.

Výber prvej hypotézy vychádza z praktických skúseností najmä v Západnej Európe. K obchádzaniu medzinárodných sankcií dochádza spôsobom, že KÚV hromadí svoj majetok v obchodnej spoločnosti, kde nie je spoločníkom, avšak danú obchodnú spoločnosť ovláda prostredníctvom spriaznenej osoby. Týmto spôsobom sa obchádza zaistenie obchodného podielu.<sup>3</sup> V rámci prvej hypotézy tiež poukazujeme

---

<sup>3</sup> K tomu pozri napríklad článok dostupný online na: <https://www.reuters.com/world/us-task-force-russian-oligarchs-sees-evidence-sanctions-evasion-unit-chief-2022-04-01/> (citované dňa 08.09.2023)

na odlišnosti zaistovania majetku pre účely Zákona o výkone medzinárodných sankcií a Zákona o preukazovaní pôvodu majetku. V druhej hypotéze poukazujeme na nekompatibilné ustanovenia Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií a Zákona o zaistovaní majetku, pričom v závere predkladáme návrhy *de lege ferenda* na ich odstránenie.

### **Využitelnosť inštitútu konečného užívateľa výhod pre účely zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií**

Európska únia v súvislosti s vojnou na Ukrajine vydala viacero balíčkov sankcií postihujúcich fyzické osoby a inštitúcie Ruskej federácie.<sup>4</sup> Vykonávať uvedené medzinárodné sankcie je povinná aj Slovenská republika. Preto považujeme tému využitia inštitútu KÚV pre účely zaistenia majetku za mimoriadne aktuálnu.

Výkon zaistenia majetku v zmysle Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií upravuje § 11 ods. 1 a ods. 2 a § 14 Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií.<sup>5</sup> Je potrebné skúmať, či takto zákonne definovaná možnosť zaistiť sankcionovanej osobe majetok sa vzťahuje aj na KÚV konkrétnej obchodnej spoločnosti. Autor v rámci tejto kapitoly neskúma, či je možné zaistiť majetok spoločníka obchodnej spoločnosti, ktorý je oficiálne zapísaný v obchodnom registri ako spoločník a je zároveň KÚV. Takýto skutkový stav je zrejmý. Daná kapitola sa zameriava na situácie, ktoré sú bežné najmä v zahraničí. V rámci tejto kapitoly autor skúma, či je možné zaistiť v zmysle Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií majetok osobe, ktorá je KÚV napríklad na základe zmluvy o tichom spoločenstve alebo osobe, ktorá skutočne

---

<sup>4</sup> Prehľad sankcií voči Ruskej federácii dostupný online na: <https://www.consilium.europa.eu/sk/infographics/eu-sanctions-russia-ukraine-invasion/> (citované dňa 14.10.2023)

<sup>5</sup> Znenie: „Medzinárodnou sankciou v oblasti obmedzenia výkonu vlastníckeho práva je bez omeškania a bez predchádzajúceho oznámenia fyzickej osobe alebo právnickej osobe vydané obmedzenie, príkaz alebo zákaz

a) nakladať, sprístupniť majetok vo vlastníctve sankcionovaných osôb **alebo priamo alebo nepriamo ovládaného sankcionovanými osobami, ako aj majetok osôb konajúcich v mene alebo na príkaz sankcionovaných osôb,**

b) nakladať s majetkom priamo alebo nepriamo, úplne alebo čiastočne v prospech sankcionovaných osôb, vlastným alebo kontrolovaným priamo alebo nepriamo sankcionovanými osobami a osobami, ktoré konajú v mene alebo na pokyn sankcionovaných osôb.“

ovláda alebo kontroluje právnickú osobu, avšak táto osoba nie je nie je zapísaná ako spoločník ani ako konečný užívateľ výhod.

Podobný skutkový stav riešil aj Okresný súd Žilina.<sup>6</sup> Okresný súd Žilina týmto uznesením vymazal obchodnú spoločnosť LAMA SK, a. s., z registru partnerov verejného sektora, pretože na základe vykonaných dôkazov dospel k záveru, že daná obchodná spoločnosť neuvádza skutočného KÚV, resp. neuvádza všetkých KÚV. Z vykonaných dôkazov v konaní existuje podozrenie, že jedným zo skutočných konečných užívateľov spoločnosti LAMA SK, a. s., môže byť aj známy spolupracujúci obvinený, ktorému hrozí trest prepadnutia majetku a má zaistený majetok. Obchodný podiel v spoločnosti LAMA SK, a. s., však zaistený nemá, keďže oficiálne nie je zapísaný ako KÚV a nie je tiež spoločníkom v tejto spoločnosti.

Je potrebné sa zamerať na znenie § 11 ods. 1 a ods. 2 Zákona o výkone medzinárodných sankcií. Z daného ustanovenia vyplýva, že je možné zaistiť (i) majetok vo vlastníctve danej osoby, (ii) majetok priamo alebo nepriamo ovládaný/kontrolovaný sankcionovanými osobami. Prvá možnosť je vylúčená, pretože podľa nami stanoveného skutkového stavu KÚV nie je spoločníkom, teda nejde o vlastníctvo obchodného podielu. Je potrebné sa zamerať na druhú možnosť. Zákon o výkone medzinárodných sankcií používa pojem „majetok priamo alebo nepriamo ovládaný sankcionovanými osobami.“ Aj v zmysle § 6a ods.1 zákona č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov<sup>7</sup> (ďalej len „**AML zákon**“) platí, že KÚV je fyzická osoba, ktorá skutočne **ovláda** alebo **kontroluje** právnickú osobu. Najdôležitejším aspektom, ktorý rozhoduje o tom, či možno zaistiť konečnému užívateľovi výhod majetok na základe Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií je, či KÚV ovláda/kontroluje danú obchodnú spoločnosť.

Tu je potrebné sa zamerať na to, čo znamená ovládať a kontrolovať obchodnú spoločnosť. Realnosť ovládania právnickej osoby definuje I. Šafranko nasledovne: „*Sumarizujúc vyššie uvedené pojem „skutočne*

---

<sup>6</sup> Uznesenie Okresného súdu Žilina, sp. zn. 43PEXre/5/2019 zo dňa 03.02.2022.

<sup>7</sup> Znenie: „*Konečným užívateľom výhod je každá fyzická osoba, ktorá skutočne ovláda alebo kontroluje právnickú osobu, fyzickú osobu – podnikateľa alebo združenie majetku, a každá fyzická osoba, v prospech ktorej tieto subjekty vykonávajú svoju činnosť alebo obchod; medzi konečných užívateľov výhod patrí najmä.*“

*ovláda alebo kontroluje" tak možno vykladať ako možnosť osoby vykonávať rozhodujúci vplyv na spoločnosť. Možnosť vykonávať rozhodujúci vplyv možno charakterizovať ako schopnosť riadiť spoločnosť buď prostredníctvom majetkových alebo iných práv na spoločnosti alebo prostredníctvom iných práv, zmlúv alebo skutočností, ktoré jej umožňujú mať vplyv na zloženie a rozhodovanie orgánov spoločnosti."<sup>8</sup>*

*„Podstatným znakom komentovanej časti generálnej klauzuly je realnosť ovládania. **Konečným užívateľom výhod je akákoľvek fyzická osoba, ktorá sa skutočne (reálne), t. j. fakticky (bez ohľadu na formálnoprávny stav) podieľa na podnikaní, riadení alebo kontrole právnickej osoby, fyzickej osoby-podnikateľa alebo združenia majetku.** „Fakticky“ znamená konanie na základe akejkoľvek dohody (bez ohľadu na jej formu), a teda napríklad konanie na základe dohody vyplývajúcej z blízkych osobných alebo rodinných väzieb alebo tiež konanie na základe dohody, ktorá je podľa právneho poriadku protiprávna (napr. § 186a OBZ)“.<sup>9</sup>*

Na základe uvedených skutočností je teda zrejmé, že osobe, ktorá nie je spoločníkom v obchodnej spoločnosti, ale je KÚV, pretože reálne ovláda obchodnú spoločnosť možno zaistiť majetok na základe Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií. Takýto právny záver však so sebou prináša aj právnu polemicu, či nejde o neprimeraný zásah do vlastníckeho práva spoločníka, ktorý je zapísaný v obchodnom registri. Pretože ide o faktické zaistenie majetku spoločníka, pričom daný obchodný podiel nie je vo vlastníctve osoby<sup>10</sup>, kvôli ktorej bol obchodný podiel zaistený. Nemožno však dospieť k záveru, že podľa všetkých definícií KÚV vyjadrených v §6a AML zákona možno KÚV zaistiť majetok na základe Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií. Napríklad, ak ide o KÚV, ktorý má právo na hospodársky prospech 25% z podnikania právnickej osoby. KÚV, ktorý má právo na 25% hospodársky podiel z podnikania právnickej osoby a nemá iné práva k právnickej osobe, túto právnickú osobu skutočne neovláda. Preto je dôležité rozlišovať osobitne prípad od prípadu a posúdiť, či ide o KÚV, ktorý skutočne ovláda/kontroluje právnickú osobu.

---

<sup>8</sup> ŠAFRANKO, Ivan, AZUD, Ján, MACEK, Jaroslav: Zákon o registri partnerov verejného sektora. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2021. s. 67–68.

<sup>9</sup> ŠAFRANKO, Ivan, AZUD, Ján, MACEK, Jaroslav: Zákon o registri partnerov verejného sektora. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2021. s. 68.

<sup>10</sup> Konečného užívateľa výhod.

## Kompatibilita Zákona o zaistovaní majetku so Zákonom o výkone medzinárodných sankcií

Kedže Zákon o vykonávaní medzinárodných sankcií pre účely zaistenia majetku nadväzuje na Zákon o zaistovaní majetku, je potrebné skúmať, či sú tieto dva zákony v oblasti zaistovania majetku kompatibilné. V rámci Zákona o zaistovaní majetku ako problematickú vnímame definíciu dotknutej osoby.<sup>11</sup> J. Záhora uvádza k definícii dotknutej osoby nasledovné: „*Spravidla to bude vlastník majetku, môže však ísť aj o osobu, ktorá má konkrétny majetok v držbe. Môže to byť jednak fyzická osoba, ale aj právnická osoba a v prípade medzinárodných sankcií aj štát, na ktorý sa vzťahuje medzinárodná sankcia.*“ Je možné polemizovať, či gramatickým výkladom možno dospieť k záveru, že je možné zaistiť majetok aj osobe, ktorá ho má v držbe. Podľa názoru autora, z gramatického výkladu § 2 ods. 3 Zákona o zaistovaní majetku vyplýva, že majetok možno zaistiť iba vlastníkovi.<sup>12</sup> Podľa Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií však možno zaistiť majetok aj osobe, ktorá majetok nevlastní. Je však potrebné neopomenúť, že môže byť zaistený obchodný podiel, ktorý KÚV nevlastní. Podľa Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií je možné takémuto KÚV zaistiť majetok, avšak podľa Zákona o zaistení majetku to možné nie je, keďže definuje dotknutú osobu nedostatočne široko a obmedzuje sa iba na osoby, ktoré majetok vlastnia. Túto definíciu dotknutej osoby považujeme za nedostatočnú a nekompatibilnú so Zákonom výkone medzinárodných sankcií.

Je pravdou, že Zákon o zaistovaní majetku je *lex generalis* vo vzťahu k Zákonu o vykonávaní medzinárodných sankcií, ktorý je *lex specialis*. Definícia dotknutej osoby aj tak prináša právnu neistotu. V zmysle § 1 ods. 3 Zákona o zaistovaní majetku sú všeobecné iba ustanovenia § 3 až 9 Zákona o Zaistovaní majetku. Definícia dotknutej osoby je upravená v § 2 ods. 3 Zákona o Zaistovaní majetku. Dotknutá osoba je inštitútom používaným v celom Zákone o zaistovaní majetku, pričom zo zákonného znenia nie je zrejmé, či je možné ju modifikovať špeciálnym zákonom, v našom prípade Zákonom o vykonávaní medzinárodných sankcií. Ak má byť zachovaný účel § 11 ods.1 písm. a) Zákona o

---

<sup>11</sup> Znenie § 2 ods. 3 Zákona o zaistovaní majetku: „*Dotknutou osobou sa na účely tohto zákona rozumie osoba, ktorej majetok bol alebo má byť zaistený.*“

<sup>12</sup> Je dôležité sa v § 2 ods. 3 Zákona o zaistení majetku zamerať na slovné spojenie „*ktorej majetok má byť zaistený.*“ Z uvedeného slovného spojenia je zrejmé, že ide o osobu, ktorá majetok vlastní.

vykonávaní medzinárodných sankcií, je potrebné definíciu dotknutej osoby zmeniť. Ako návrh *de lege ferenda* navrhujeme zmeniť znenie § 2 ods. 3 Zákona o zaistovaní majetku nasledovne: „Dotknutou osobou sa na účely tohto zákona rozumie osoba, ktorá majetok vlastní alebo ho má v držbe a tento majetok bol alebo má byť zaistený.“

Takéto navrhované zákonné znenie by odstránilo právnu neistotu ohľadom ne/možnosti zaistovania majetku osobám, ktoré majetok nevlastnia, iba ho ovládajú alebo kontrolujú a v zmysle osobitného zákona<sup>13</sup> je možné takýto majetok zaistiť.

### **Zaistovanie majetku pre účely Zákona o preukazovaní pôvodu majetku**

Podľa Zákona o preukazovaní pôvodu majetku nie je možné zaistiť majetok KÚV, ktorý nie je spoločníkom v rámci obchodnej spoločnosti. V zmysle § 8 ods. 3 Zákona o preukazovaní pôvodu majetku možno na návrh prokurátora neodkladným opatrením uložiť odporcovi, aby nenakladal s majetkom v hodnote, ktorú určí prokurátor. Na rozdiel od Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií, Zákon o preukazovaní pôvodu majetku neumožňuje zaistiť majetok priamo alebo nepriamo ovládaný sankcionovanými osobami. To znamená, že v zmysle Zákona o preukazovaní pôvodu majetku, nemožno zaistiť podiel obchodnej spoločnosti, v ktorej KÚV nemá žiadny obchodný podiel, iba túto spoločnosť ovláda napríklad prostredníctvom spriaznenej osoby. Dôvodov, prečo je tomu tak, je viacero. Účelom zaistenia majetku pri aplikácii Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií je majetok výlučne zaistiť - zmraziť. To znamená, že na základe Zákona o výkone medzinárodných sankcií nepríde k tzv. zhabaniu alebo prepadnutiu hodnoty zaisteného majetku. Naopak účelom zaistenia majetku pri Zákone o preukazovaní pôvodu majetku je majetok zaistiť pre účely zhabania resp. prepadnutia tohto majetku, ak prokurátor dokáže rozdiel minimálne vo výške 1500-násobku minimálnej mzdy medzi preukázateľnými príjmami odporcu a jeho skutočným majetkom.

Ďalej nemožno opomenúť, že účelom zaistenia majetku KÚV v zmysle Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií je zastavenie všetkých majetkových väzieb súvisiacich s dotknutou osobu. Toto neplatí pri Zákone o preukazovaní pôvodu majetku. Je potrebné si uvedomiť, že

---

<sup>13</sup> Zákon o vykonávaní medzinárodných sankcií.



KÚV, ktorý nemá v obchodnej spoločnosti obchodný nemá žiadne vlastnícke právo súvisiace s obchodnou spoločnosťou. Nemožno vo všetkých prípadoch stotožňovať KÚV a spoločníka. Podiel spoločníka/akcionára v rámci obchodnej spoločnosti je inou majetkovou hodnotou, teda spoločník/akcionár je majiteľom tohto podielu.<sup>14</sup> Skutočný KÚV nemusí vlastniť podiel v rámci spoločnosti, na to, aby bol KÚV. Keďže skutočný KÚV nemusí byť vlastníkom obchodného podielu v rámci obchodnej spoločnosti, v zmysle Zákona o preukazovaní pôvodu majetku takej osobe nemá čo prepadať, keďže podľa tohto zákona sa postihuje iba majetok vo vlastníctve danej osoby.

## Záver

Vo vzťahu k stanoveným hypotézam uvádzame, že prvá hypotéza sa potvrdila čiastočne a druhá hypotéza potvrdená nebola. Pri prvej hypotéze sme dospeli k záveru, že podľa Zákona o vykonávaní medzinárodných sankcií je možné zaistiť obchodný podiel, v ktorom KÚV nefiguruje ako spoločník, naopak toto nie je možné podľa Zákona o preukazovaní pôvodu majetku. Konštatujeme, že druhá hypotéza sa nepotvrdila. Identifikovali sme nekompatibilitu medzi Zákonom o zaistení majetku a Zákonom o vykonávaní medzinárodných sankcií v definícii dotknutej osoby. Predmetnú nekompatibilitu navrhujeme zmeniť návrhom *de lege ferenda*. Ako návrh *de lege ferenda* navrhujeme zmeniť definíciu dotknutej osoby v § 2 ods. 3 Zákona o zaistení majetku nasledovne: „*Dotknutou osobou sa na účely tohto zákona rozumie osoba, ktorá majetok vlastní alebo ho má v držbe a tento majetok bol alebo má byť zaistený.*“ Uvedený návrh *de lege ferenda* by odstránil nejasnosť ohľadom toho, či je možné v zmysle Zákona o zaistení majetku zaistiť majetok aj nevlastníkovi – držiteľovi. Zároveň by sa týmto návrhom dosiahla kompatibilita v definícii dotknutej osoby medzi Zákonom o vykonávaní medzinárodných sankcií a Zákonom o zaistení majetku.

## Zoznam použitej literatúry

1. PATAKYOVÁ, Mária a kol: Obchodný zákonník. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2022. s. 1792. ISBN 978-80-82320-18-6.

---

<sup>14</sup> PATAKYOVÁ, Mária a kol: Obchodný zákonník. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2022. s. 542.

2. ŠAFRANKO, Ivan, AZUD, Ján, MACEK, Jaroslav: Zákon o registri partnerov verejného sektora. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2021. s. 408. ISBN 978-80-89603-98-5.

### **Kontaktné údaje**

Mgr. Šimon Bleho

bleho1@uniba.sk

Univerzita Komenského, Právnická fakulta

Katedra správneho a environmentálneho práva

# ZŘÍZENÍ OCHRÁNCE PRÁV DĚTÍ V ČR

## THE ESTABLISHMENT OF A PUBLIC DEFENDER OF CHILDREN'S RIGHTS IN THE CZECH REPUBLIC

Anna Chamráthová Richterová<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Příspěvek analyzuje návrh zákona, který má v České republice zřídit ochránce práv dětí jakožto instituci obdobnou veřejnému ochránci práv, jejímž úkolem má být působení k ochraně a prosazování základních práv a svobod, jakož i k ochraně před špatnou správou. V první části příspěvek stručně shrnuje současný stav právní úpravy a ve druhé části představuje zamýšlenou podobu nového znění zákona, k čemuž si vypomáhá komparací s již existující institucí veřejného ochránce práv. V třetí závěrečné části rozebírá možné přínosy a rizika navrhované úpravy.

**Klíčové slová:** ochránce práv dětí, veřejný ochránce práv, kontrola veřejné správy

**Abstract:** The paper analyses the bill that plans to establish a Public Defender of Children's Rights in the Czech Republic. The institution shall be a variant of the Public Defender of Rights and its task shall be defending human rights and maintaining good administration. The first part of the paper briefly describes the current legislation, the second one presents the draft and compares it with the existing legislation on the Public Defender of Rights. The third and final part analyses possible risks and benefits of the intended legislation.

**Key words:** Public Defender of Children's Rights, Public Defender of Rights, Control of Public Administration

### Úvod

V České republice se v posledních letech stále častěji objevují úvahy, zda by nebylo vhodné zřídit novou instituci – dětského ombudsmana, a to

---

<sup>1</sup> Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně.

v odborné literatuře,<sup>2</sup> v rovině legislativní<sup>3</sup> i v rámci činnosti veřejného ochránce práv.<sup>4</sup>

Tento dětský ombudsman, označovaný jako ochránce práv dětí, by měl provádět obdobnou činnost jako český veřejný ochránce práv, jehož hlavním úkolem je působení k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.<sup>5</sup>

Ochránce práv dětí by měl tuto činnost provádět specificky za účelem ochrany práv dětí jakožto zvláště zranitelné skupiny, která není schopna efektivně bránit svá práva. Mají problémy využívat tradiční zákonné ochranné mechanismy, jejich názory často nejsou dospělými brány v potaz a mají minimální účast v zákonodárných, vládních a politických procesech, kdy se rozhoduje o jejich právech.<sup>6</sup>

V tuto chvíli se zdá, že ke zřízení ochránce práv dětí v ČR v dohledné době může dojít. V letošním roce Úřad vlády ČR připravil a do připomínkového řízení rozeslal návrh novely ZVOP, který si klade za cíl nejen zřídit ochránce práv dětí, ale zároveň transformovat veřejného ochránce práv na tzv. národní lidskoprávní instituci (NHRI).<sup>7</sup>

Jelikož se jedná o záměr vládní za situace, kdy má vláda v Poslanecké sněmovně většinu, lze očekávat jeho přijetí. Cílem tohoto příspěvku je proto představit zamýšlenou podobu nové instituce ochránce práv dětí a analyzovat přínosy a rizika navrhované úpravy. Toto má dle mého názoru smysl i v případě, že by nakonec k jejímu přijetí nedošlo, kdy skromnou ambicí tohoto příspěvku je rovněž upozornit na problematické aspekty této úpravy, kterých by bylo možné se vyvarovat do budoucna.

---

<sup>2</sup> Dětský ombudsman. In: Rodinné listy, č. 7, 2016, s. 58-60.

<sup>3</sup> Návrh zákona o ochránci práv dětí z roku 2020 [online]. Sněmovní tisk č. 894, 8. vol. období. [cit. 11. 10. 2023]. Návrh zákona o ochránci práv dětí z roku 2022 [online]. Sněmovní tisk č. 262, 9. vol. období. [cit. 11. 10. 2023].

<sup>4</sup> Viz např. Výroční zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2022. Kancelář veřejného ochránce práv, 2023, s. 41-47.

<sup>5</sup> § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVOP“).

<sup>6</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online]. Úřad vlády České republiky, © 2023. [cit. 13. 10. 2023] ([dále jen „důvodová zpráva“](#)).

<sup>7</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online]. Úřad vlády České republiky, © 2023. [cit. 13. 10. 2023] (dále jen „návrh novely ZVOP“).

## Současný stav právní úpravy

Navzdory tomu, že samostatný ochránce práv dětí v ČR zatím neexistuje, nelze říci, že práva dětí nejsou působností ombudsmanských institucí pokryta.<sup>8</sup>

Ochrana veřejného ochránce práv před špatnou správou dopadá na všechny fyzické a právnické osoby jednáním veřejné správy dotčené, tedy samozřejmě i na děti. Ani z jeho jiných působností definovaných v § 1 ZVOP nejsou děti vyloučeny. Oproti jiným zranitelným skupinám obyvatel však neklade ZVOP pro činnost veřejného ochránce práv zvláštní důraz ani neurčuje zvláštní pravidla jeho postupu při jednání s nimi.

Je však potřeba podotknout, že postup veřejného ochránce práv maximálně přizpůsobený potřebám dětí při jednání s nimi by měl vyplývat ze samotné povahy této instituce jakožto orgánu, který má dle důvodové zprávy k ZVOP sloužit *„průměrnému, obyčejnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnický „nedotčenému“ individu, ztracenému v houšti arogantní byrokracie, jako jednoduchá, nenáročná, a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany“*.

Veřejný ochránce práv se v posledních letech na ochranu práv dětí zvláště zaměřuje, i když, jak sám konstatuje, ZVOP v současném znění mu neumožňuje zabývat se právy dětí v celé šíři.<sup>9</sup>

Okrajově lze také zmínit existenci školského ombudsmana zřízeného Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR, jehož činnost je zaměřena na školy a školská zařízení. Provádí mediaci, řeší spory vznikající ve školách a školských zařízeních a provádí pravidelné návštěvy škol, které jsou příkladem ve vytváření bezpečného klima nebo naopak, kde mohou být porušována základní práva.<sup>10</sup> Je však potřeba podotknout, že v tomto případě se jedná o tzv. ombudsmana nepravého,

---

<sup>8</sup> Nelze také nezmínit existenci i standardních orgánů veřejné moci, dohlížejících na zájmy dětí, především orgán sociálně-právní ochrany dětí dle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> Výroční zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2022. Kancelář veřejného ochránce práv, 2023, s. 42.

<sup>10</sup> Školský ombudsman [online]. MŠMT, © 2013 – 2023. [cit. 13. 10. 2023].

tj. nikoli o orgán odpovídající moci zákonodárné,<sup>11</sup> a nezřízeného zákonem. Jeho existence tak závisí jen na aktuální vůli vlády.

Co se týče zřízení ochránce práv dětí jakožto samostatného orgánu, v minulosti byly skupinami poslanců podány dva návrhy v tomto směru. Jeden v roce 2020, jehož projednávání se nedostalo ani do prvního čtení a skončilo s volebním obdobím Poslanecké sněmovny, a druhý v roce 2022, který se sice stále nedostal ani do prvního čtení, je ale zařazen na pořad schůze Sněmovny.<sup>12</sup> Technicky vzato je třeba jej sice stále brát v potaz, nepředpokládám však jeho přijetí z důvodu existence návrhu novely ZVOP, který je obsahově obdobný a propracovanější, nadto se jedná o záměr vládní.

### **Návrh novely ZVOP zřizující ochránce práv dětí v ČR<sup>13</sup>**

Návrh novely ZVOP jednak zřizuje ochránce práv dětí, jednak významně proměňuje charakter samotného veřejného ochránce práv, a to takovým způsobem, že tento aspekt navrhované úpravy v rámci tohoto příspěvku nelze nepojednat.

Veřejný ochránce práv se totiž má stát národní lidskoprávní institucí, NHRI, což je nezávislá instituce, která má ochranu lidských práv stanovenou jako svou hlavní činnost. Vnitrostátně monitoruje situaci lidských práv, upozorňuje na problémy a formuluje doporučení.<sup>14</sup> Stávající působnosti ochránce zůstanou zachovány, nově však bude veřejný ochránce práv definován i jako instituce působící k ochraně a prosazování základních práv a svobod, jakož i k ochraně před špatnou správou, a to vůči nejen orgánům veřejné moci, ale i vůči fyzickým a právnickým osobám. V rámci této působnosti nebude provádět individuální šetření, ale systematická sledování a hodnocení, výzkumy a analýzy. Za tímto účelem bude moci vyžadovat od všech těchto subjektů

---

<sup>11</sup> SLÁDEČEK, Vladimír: Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 3-4.

<sup>12</sup> Viz pozn. č. 3.

<sup>13</sup> Pokud není výslovně uvedeno jinak, informace v této kapitole vychází z návrhu novely ZVOP, a to ke dni 13. 10. 2023.

<sup>14</sup> Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 48/134 ze dne 20. 12. 1993. Národní orgány na prosazování a ochranu lidských práv (dále jen „Pařížské principy“).

přiměřenou součinnost a v případě nesplnění této povinnosti může využít svého „sankčního“ oprávnění<sup>15</sup> informovat o věci veřejnost.

Ochránce práv dětí se jednak má stát národní lidskoprávní institucí pro děti, která bude fungovat obdobně jako veřejný ochránce práv v roli NHRI, jednak „klasickým ombudsmanem“, který provádí individuální šetření činnosti orgánů veřejné moci z hlediska jejich souladu s právem, zásadami demokratického právního státu a dobré správy, jakož i z hlediska ochrany před jejich nečinností v případech, kdy může být na svých právech dotčeno dítě. V tomto případě bude postupovat obdobně jako veřejný ochránce práv v rámci své stávající základní působnosti – šetření činnosti veřejné správy na základě podnětu nebo z vlastní iniciativy. Vyšetřovací a sankční oprávnění bude mít totožná.

Ochránce práv dětí totiž má být bez dalšího inkorporován do stávajícího ZVOP, kdy je řečeno, se na něj vztahují totožná ustanovení jako na veřejného ochránce práv, pokud zákon výslovně nestanov jinak. Ochránce práv dětí tak bude plně využívat dosavadních postupů veřejného ochránce práv, které doznají jen minimálních potřebných změn.

Dále se ochránci práv dětí plánují přiznat specifická oprávnění v oblasti legislativní a soudní. Měl by tak mít právo podávat doporučení ohledně existence a obsahu právních a vnitřních předpisů a o ratifikaci mezinárodních smluv o ochraně základních práv a svobod. Zároveň by byl oprávněn vyjadřovat se k materiálům projednávaných vládou, a to již před jejich schválením, a doporučovat jejich úpravy.

Na tyto kompetence má navazovat možnost podávat u Ústavního soudu návrh na zrušení právního předpisu jiného než zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení a vstoupit do řízení o zrušení právního předpisu (včetně zákona) nebo jeho ustanovení.

Ve správním soudnictví má získat možnost podat žalobu proti správnímu rozhodnutí a návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, pokud na jejich podání shledá závažný veřejný zájem.

---

<sup>15</sup> Blíže viz CHAMRÁTHOVÁ, Anna: Veřejný ochránce práv – jeho úloha, postavení a perspektiva [online]. Disertační práce. Masarykova univerzita, 2020, s. 111 [cit. 15. 10. 2023].

V soudnictví občanskoprávním bude moci vstupovat do vybraných řízení za účelem ochrany práv dítěte,<sup>16</sup> popř. i podat návrh na jejich zahájení.<sup>17</sup> Co se postavení ochránce práv dětí týče, má být shodné s postavením veřejného ochránce práv. Tj. má být volen Poslaneckou sněmovnou, které odpovídá za svou činnost. Tu vykonává samostatně a nezávisle. Návrh novely ZVOP ochránce práv dětí konstruuje tak, že vytváří sdružení dvou monokratických orgánů v rámci jedné instituce<sup>18</sup> – veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí. Zástupce veřejného ochránce práv je oba v plném rozsahu má zastupovat v době jejich nepřítomnosti. Všichni tři mají uloženu povinnost vzájemné spolupráce, výměny informací a koordinace činnosti.

Z Kanceláře veřejného ochránce práv, aparátu zajišťujícího odborné, organizační a technické zabezpečení činnosti veřejného ochránce práv, se má stát Kancelář veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí. Veřejný ochránce práv a ochránce práv dětí tak budou sdílet společný pomocný aparát. Jeho faktická velikost bude odvislá od možností financování, blíže viz následující kapitola. Podíl ochránce práv dětí na chodu Kanceláře bude upraven statutem, který vydá veřejný ochránce práv se souhlasem svého zástupce a ochránce práv dětí.

Ochránce práv dětí bude mít povinnost spolupracovat s dětmi a právníckými osobami hájícími jejich práva, což bude zajištěno poradním orgánem ochránce práv dětí, jehož členy jmenuje po projednání s nevládními neziskovými právníckými osobami sdružujícími nebo hájícími děti a mládež. Jako členové mohou být jmenováni děti ve věku 12-18 let, členy mohou zůstat až do dovršení 21 let. Důvodová zpráva předpokládá jejich počet na cca 15.

Za účelem výkonu působnosti NHRI ochránce práv dětí bude moci zřizovat pracovní skupiny ke specifickým tématům, jejichž členy mohou být děti a osoby hájící jejich práva.

---

<sup>16</sup> Konkrétně se jedná o řízení o povolení uzavření manželství nezletilé osoby, ve věcech ochrany proti domácímu násilí, ve věcech určení nebo popření otcovství, ve věcech péče soudu o nezletilé, vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče, vyslovení nepřípustnosti držení v zařízení sociálních služeb a ve věcech osvojení.

<sup>17</sup> Konkrétně se jedná o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče a vyslovení nepřípustnosti držení v zařízení sociálních služeb.

<sup>18</sup> Resp. téměř tří, kdy se charakter postavení zástupce ochránce natolik proměňuje, že se tento stává *de facto* samostatným orgánem nezávislým na veřejném ochránci práv. Analýza tohoto aspektu návrhu novely ZVOP však dalekosáhle přesahuje rozsah a cíl tohoto příspěvku.



## Přínosy a rizika nové úpravy

Za první, sice spíše okrajový, avšak nezanedbatelný přínos navrhované úpravy lze považovat plnění mezinárodních závazků, kdy je ČR dlouhodobě doporučováno zřídit nezávislý národní orgán za účelem vnitrostátního monitorování naplňování Úmluvy o právech dítěte.<sup>19</sup>

Základním přínosem by však bylo zřízení instituce, která by hájila práva dětí jakožto samostatné skupiny. Jak vyplývá z tohoto příspěvku, děti jsou specifickou a zranitelnou skupinou, která má k dispozici určité mechanismy ochrany, ty však buď nejsou určeny výhradně pro ně nebo se zabývají primárně situacemi, kdy dochází k porušení právních předpisů. Při ochraně práv dětí však nastává množství situací, kdy k porušení právních předpisů nedochází, přesto by však mohla být zlepšena praxe nebo dokonce samotné právní předpisy.

V neposlední řadě by vyčlenění záležitostí dětí, které tvoří cca pětinu populace ČR,<sup>20</sup> samostatné instituci, znamenalo významnou úlevu pro veřejného ochránce práv, který je již nyní institucí vyčerpán, neřku-li přetěžován. Mohlo by se dokonce jednat o první krok k vytvoření úřadu veřejného ochránce práv sdružujícího několik ochránců pro jednotlivé působnosti, které má vykonávat.<sup>21</sup> Pomoc by pro veřejného ochránce práv mohlo představovat i předání části řízení Kanceláře.

Co se rizik navrhované úpravy týče, předesílám, že dosud je nelze příliš přísně soudit. Zatím totiž nejsou ani nezpracovány připomínky z připomínkového řízení, kterých se sešel úctyhodný počet,<sup>22</sup> a lze očekávat, že v rámci legislativního procesu v Parlamentu bude změn ještě mnohem více. Přesto lze už nyní v návrhu novely ZVOP spatřovat několik problematických míst.

---

<sup>19</sup> Důvodová zpráva, Výroční zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2022. Kancelář veřejného ochránce práv, 2023, s. 41-47.

<sup>20</sup> Věkové složení obyvatel [online]. Český statistický úřad, generováno ke dni 15. 10. 2023 [cit. 15. 10. 2023].

<sup>21</sup> V podrobnostech odkazují na CHAMRÁTHOVÁ, Anna: Veřejný ochránce práv – jeho úloha, postavení a perspektiva [online]. Disertační práce. Masarykova univerzita, 2020, s. 163-164 [cit. 15. 10. 2023]. Viz také DOUBEK, Pavel: Návrh na zřízení dětského ombudsmana: Nový úřad, nebo národní lidskoprávní instituce? [online] Centrum pro lidská práva a demokracii, 4. 9. 2020 [cit. 15. 10. 2023].

<sup>22</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online]. Úřad vlády České republiky, © 2023. [cit. 13. 10. 2023].

Prvním z nich je rozdělení působnosti mezi veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí. Zde k velké nejasnosti přispívá text návrhu novely ZVOP. Dle něj se na činnost a postupy ochránce práv dětí vztahují stejná ustanovení jako na činnost veřejného ochránce práv a zároveň doplnil do ustanovení týkajících se postupů veřejného ochránce práv úpravu týkající se specificky dětí, aniž by zřetelně odlišil, zda se tato úprava týkající se dětí vztahuje jen na ochránce práv dětí nebo i na veřejného ochránce práv. V textu je několik situací, kdy je zcela zřetelné, že se některá ustanovení zákona navzdory zcela jednoznačnému jazykovému výkladu na veřejného ochránce práv vztahovat nemohou, jinak by záměr vytvořit samostatného ochránce práv dětí postrádal smyslu. Lze však očekávat, že tyto nejasnosti budou odstraněny při zapracování připomínek.

Důvodová zpráva předpokládá, že podání dětí učiněná veřejnému ochránci práv budou předána ochránci práv dětí. Není však řešeno, na základě čeho by k tomu mělo dojít, zvláště za situace, že děti jako takové nejsou návrhem novely ZVOP z působnosti veřejného ochránce práv vyjmuty, naopak se předpokládá, že se jejich právy bude stále do určité míry zabývat.

Při zřejmém částečném překryvu působností veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí se stává maximálně důležitou jejich vzájemná spolupráce a koordinace činnosti, kterou sice budou mít uloženu zákonem, nikde však není řešeno, co se stane v případě sporu o působnost nebo tehdy, když spolupráce nenastane. Vzhledem k historii vztahů veřejného ochránce práv a jeho zástupce, kdy ochránce práv dětí bude mít stejně jako zástupce srovnatelnou legitimitu s veřejným ochráncem práv, aniž by tento měl jakýkoli vliv na obsazení této pozice, je dle mého názoru iluzorní předpokládat, že žádné spory nenastanou.

Jak také správně poukazuje současný veřejný ochránce práv S. Křeček ve svých připomínkách k návrhu novely ZVOP, k vydání statutu Kanceláře určujícího mj. podíl ochránce práv dětí na jejím řízení je nutný souhlas ochránce práv dětí. Ten tak de facto získává silnější pozici než samotný veřejný ochránce práv, jelikož může vydání statutu zablokovat a určovat podmínky svého souhlasu s jeho vydáním.<sup>23</sup>

Za potenciálně problematický lze považovat i způsob výběru a složení poradního orgánu ochránce práv dětí. Jeho členy mají být pouze děti od 12 let věku, není řešeno zastoupení dětí do 12 let věku. Děti je přitom v ČR

---

<sup>23</sup> KŘEČEK, Stanislav: Připomínky veřejného ochránce práv [online]. Úřad vlády České republiky, © 2023. [cit. 13. 10. 2023].

cca 2.100.000, z toho je jen cca 825.000 ve věku 12-18 let. Lze argumentovat, že zájmy dětí do 12 let mohou být hájeny dětmi ve věku 12-18 let.<sup>24</sup>

Pokud však přijmeme tezi, z níž vychází návrh na existenci ochránce práv dětí, že děti jsou natolik specifickou skupinou, že jejich práva a zájmy nemohou plně hájit dospělí, ale děti samy mají mít právo se vyjádřit, nedomnívám se, že lze tento argument bez dalšího uplatnit. Například zájmy dětí v takto rozsáhlé věkové skupině se natolik liší, že děti ve věku 12-18 let dle mého názoru nejsou schopny plně obsáhnout zájmy dětí mladších. Řešením by zde mohlo být povinné členství osoby hájící zájmy dětí do 12 let. Dodat však lze, že v rámci Kanceláře se předpokládá zjišťování názorů a potřeb mladších dětí jinými vhodnými metodami uzpůsobenými pro jejich věk, např. dotazníkovým šetřením.<sup>25</sup>

Na předpoklad, že děti jsou zcela homogenní skupinou bez dalšího rozvrstvení navazuje i má další výhrada ke složení poradního orgánu. Bez patřičné reflexe skutečnosti, že cca pětina populace bude mít z povahy věci různorodé zájmy a práva, hrozí riziko, že členy poradního orgánu bude zcela nerepresentativní vzorek populace. Zde je nicméně i při absenci příslušných zákonných ustanovení velký prostor pro vlastní praxi ochránce práv dětí, který bude moci sám provést korekci v tomto směru. Velkou neznámou je také financování nové instituce. Počet zaměstnanců Kanceláře má být navýšen o potřebný počet odborných pracovníků, administrativního personálu a osoby asistující ochránci práv dětí. Návrh novely ZVOP počítá s čtyřmi variantami financování. Kromě pomocného personálu varianta I plánuje navýšit zaměstnance Kanceláře o 12 odborných pracovníků a určitý počet pomocného, varianta II o 4, varianta III o žádné a varianta IV dokonce počítá pouze s tím, že ochránce práv dětí dostane k dispozici jednoho asistenta. Důvodová zpráva přitom předpokládá nárůst podnětů týkajících se práv dětí o 1000-2000 ročně, byť je potřeba konstatovat, že není jasné na základě čeho byl tento odhad učiněn.

S. Křeček ve svých připomínkách k návrhu novely ZVOP prohlašuje, že financování v případě variant II - IV považuje za zcela nedostačující. A ačkoli je dle mého názoru nutné brát prohlášení institucí stran dostatečnosti jejich financování s určitou rezervou, samotní předkladatelé návrhu novely ZVOP připouští, že v případě

---

<sup>24</sup> Viz pozn. č. 20.

<sup>25</sup> ŠVOMA, Jaroslav: Osobní rozhovor ze dne 30. 11. 2023.

minimalistických variant financování se skutečně nabízí otázka, proč vlastně ochránce práv dětí zřizovat.<sup>26</sup>

V neposlední řadě lze také k ochránci práv dětí v navrhované podobě mít obdobné výhrady jako k veřejnému ochránci práv zastávajícímu funkci NHRI všeobecně. Tato otázka však dalece přesahuje tento příspěvek, ve stručnosti proto uvádím to, že veřejný ochránce práv dětí se transformuje z instituce hájící osoby proti veřejné správě v instituci, která v mnoha případech hájí určité osoby proti jiným osobám.<sup>27</sup>

## Závěr

V této chvíli je samozřejmě příliš brzy na činění dalekosáhlých závěrů, jelikož vzhledem k současné fázi legislativního procesu přijímání novely lze očekávat mnohé změny už po samotném zapracování připomínek, natož po průchodu návrhu novely ZVOP Parlamentem.

Na rozdíl od dřívějších pokusů zřídit instituci ochránce práv dětí se však nyní jedná o návrh vlády, nadto vlády, která má před sebou dostatečně dlouhé volební období Poslanecké sněmovny na jeho prosazení. Lze tak očekávat, že základní rysy navrhované úpravy zůstanou zachovány.

Co se jejího přínosu týče, je nesporný. V textu navrhovaného znění zákona však spatřuji několik problémů, jmenovitě rozdělení působnosti mezi veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí a jejich vzájemný vztah a způsob výběru členů poradního orgánu ochránce práv dětí a jeho složení. Rovněž plánovaný rozsah financování této nové instituce je rozporuplný. Nezbyvá tedy než doufat, že tyto problémy budou v legislativním procesu odstraněny.

## Zoznam použitej literatúry

1. Dětský ombudsman. In: Rodinné listy, č. 7, 2016, s. 58-60. ISSN 1805-0824.
2. DOUBEK, Pavel: Návrh na zřízení dětského ombudsmana: Nový úřad, nebo národní lidskoprávní instituce? [online] Centrum pro lidská práva a demokracii, 4. 9. 2020 [cit. 15. 10. 2023]. Dostupné z:

---

<sup>26</sup> ŠALOMOUN, Michal – NEVYJEL, Jan: Vystoupení na kulatém stole veřejného ochránce práv Vznik národní lidskoprávní instituce (NHRI) v ČR: aktuální otázky dne 18. 9. 2023.

<sup>27</sup> V podrobnostech odkazují na CHAMRÁTHOVÁ, Anna: Veřejný ochránce práv – jeho úloha, postavení a perspektiva [online]. Disertační práce. Masarykova univerzita, 2020, s. 78-80 a 162 [cit. 15. 10. 2023].

- <https://www.centrumlidskaprava.cz/navrh-na-zrizeni-detskeho-ombudsmana-novy-urad-nebo-narodni-lidkopravni-institute>
3. Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online]. Úřad vlády České republiky, © 2023. [cit. 13. 10. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCSSKUT84/ALBSCSSKXDR5>
  4. CHAMRÁTHOVÁ, Anna: Veřejný ochránce práv – jeho úloha, postavení a perspektiva [online]. Disertační práce. Masarykova univerzita, 2020, 200 s. [cit. 15. 10. 2023]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/auth/th/kt4ig/Verejny\\_ochrance\\_prav\\_-\\_jeho\\_uloha\\_postaveni\\_a\\_perspektiva.pdf](https://is.muni.cz/auth/th/kt4ig/Verejny_ochrance_prav_-_jeho_uloha_postaveni_a_perspektiva.pdf)
  5. KŘEČEK, Stanislav: Připomínky veřejného ochránce práv [online]. Úřad vlády České republiky, © 2023. [cit. 13. 10. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCSSKUT84/ALBSCSSKXDR5>
  6. Návrh zákona o ochránci práv dětí z roku 2020 [online]. Sněmovní tisk č. 894, 8. vol. období. [cit. 11. 10. 2023] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=894>.
  7. Návrh zákona o ochránci práv dětí z roku 2022 [online]. Sněmovní tisk č. 262, 9. vol. období. [cit. 11. 10. 2023] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=262>
  8. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online]. Úřad vlády České republiky, © 2023. [cit. 13. 10. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCSSKUT84/ALBSCSSKXDR5>
  9. Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 48/134 ze dne 20. 12. 1993. Národní orgány na prosazování a ochranu lidských práv.
  10. SLÁDEČEK, Vladimír: Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář. Praha : C.H. Beck, 2011, xviii, 193 s. ISBN 978-80-7400-158-1.
  11. ŠALOMOUN, Michal – NEVYJEL, Jan: Vystoupení na kulatém stolu veřejného ochránce práv Vznik národní lidskoprávní instituce (NHRI) v ČR: aktuální otázky dne 18. 9. 2023.
  12. ŠVOMA, Jaroslav: Osobní rozhovor ze dne 30. 11. 2023.

13. Školský ombudsman [online]. MŠMT, © 2013 – 2023. [cit. 13. 10. 2023]. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/ministerstvo/skolsky-ombudsman-1>
14. Věkové složení obyvatel [online]. Český statistický úřad, generováno ke dni 15. 10. 2023 [cit. 15. 10. 2023]. Dostupné z: [https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=DEMD001&z=T&f=TABULKA&katalog=33156&str=v4&c=v3~2\\_RP2022MP12DP31](https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=DEMD001&z=T&f=TABULKA&katalog=33156&str=v4&c=v3~2_RP2022MP12DP31)
15. Výroční zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2022. Kancelář veřejného ochránce práv, 2023, 140 s. ISBN 978-80-7631-086-5.

### **Kontaktné údaje**

JUDr. Anna Chamráthová Richterová, Ph.D.  
anna.chamrathova@mail.muni.cz  
Masarykova univerzita, Právnická fakulta

# ÚLOHA PROTİKORUPČNÉHO KOORDINÁTORA PRI UPLATŇOVANÍ PRINCÍPOV PRÁVNEHO ŠTÁTU VO VEREJNEJ SPRÁVE

## THE ROLE OF ANTI-CORRUPTION COORDINATOR IN APPLYING OF THE PRINCIPLES OF THE RULE OF LAW IN PUBLIC ADMINISTRATION

Kristína Slámková<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Príspevok sa venuje prieniku medzi úlohou protikorupčného koordinátora a uplatňovaním princípov právneho štátu vo verejnej správe. Podľa princípov právneho štátu všetky orgány verejnej moci konajú vždy v medziach zákona, v súlade s hodnotami demokracie a základných práv a pod kontrolou nezávislých a nestranných súdov. Protikorupčný koordinátor zohráva kľúčovú úlohu v boji proti korupcii a zabezpečovaní transparentnosti vo verejnej správe. Príspevok analyzuje, ako môže protikorupčný koordinátor, ktorý pôsobí ako strážca integrity verejnej správy konkrétne prispieť k uplatňovaniu princípov právneho štátu v rámci orgánov verejnej moci.

**Kľúčové slová:** korupcia, protikorupčný koordinátor, verejná správa

**Abstract:** The paper focuses on the intersection between the role of the anti-corruption coordinator and the application of the principles of the rule of law in public administration. According to the principles of the rule of law, all public authorities always act within the bounds of the law, in line with the values of democracy and fundamental rights, and under the oversight of independent and impartial courts. The anti-corruption coordinator plays a pivotal role in the fight against corruption and ensuring transparency in public administration. The paper analyzes how the anti-corruption coordinator, who serves as a guardian of the

---

<sup>1</sup> Univerzita Komenského v Bratislave

integrity of public administration, can specifically contribute to the implementation of the principles of the rule of law within public authority structures.

**Key words:** corruption, anti-corruption coordinator, public administration

## Úvod

Téma korupcie nie je určite neznámou témou verejného sektora. Avšak, keď v rámci neformálnych debát a diskusií na rôznych fórach príde reč na tému protikorupčnej agendy, len málokto priamo nezainteresovaný do tejto problematiky vie, že takáto pozícia protikorupčného koordinátora v orgánoch verejnej správy existuje a nevie si presne predstaviť čo osoba v pozícii protikorupčného koordinátora alebo zodpovednej osoby v orgánoch verejnej správy robí. Nasleduje väčšinou otázka: A čo je náplňou práce toho koordinátora? Alebo: Je to to isté ako zodpovedná osoba podľa zákona o protispoločenskej činnosti len je to synonymum? Musíme povedať, že tieto otázky, častokrát aj od ľudí, ktorých zaraďujeme medzi odbornú verejnosť sú na mieste, pretože protikorupčná agenda vykazuje istú mieru špecifickosti. Protikorupčný koordinátor zohráva kľúčovú úlohu v boji proti korupcii a zabezpečovaní transparentnosti vo verejnej správe. Pôsobí ako strážca integrity verejnej správy, ktorú chápeme ako dôsledný súlad konania so spoločnými etickými hodnotami, zásadami a normami s cieľom podporovať a uprednostňovať verejný záujem pred súkromnými záujmami vo verejnom sektore. V kontexte činnosti orgánov verejnej moci sa zároveň chápe ako čestnosť, poctivosť, nezaujatosť, nestrannosť, rešpektovanie dôstojnosti, slušnosť, korektnosť, transparentnosť a dôveryhodnosť pri vykonávaní úradných povinností a zverených právomocí. Je nesporné, že medzi verejnou integritou a korupciou je nepriamoúmerný vzťah.

Protikorupčný koordinátor podporuje transparentnosť a zodpovednosť vo verejnej správe. Jeho úloha spočíva v monitorovaní korupcie, rozvoji protikorupčných politík, poskytovaní vzdelávania pre zamestnancov a tiež aj prípadnej spolupráci s orgánmi činnými v trestnom konaní. Tieto úlohy sú úzko prepojené s princípmi právneho štátu.

Tento článok, je prvým článkom autorky, ktorým zahajuje širší výskum problematiky protikorupčného koordinátora a jeho jednotlivé fázy boli predstavené na konferencii. Autorka v tomto článku, ktorý predstavuje



prvú fázu výskumu, preto predstavuje právnu úpravu, primárne však predstaví pozíciu protikorupčného koordinátora vo verejnej správe na Slovensku a jej právny základ vzniku. Rozoberá čo je úloha protikorupčného koordinátora a ako pracuje vo verejnej správe. Autorka si pre tento účel stanovila výskumnú otázku, ktorá znie: Aká je úloha protikorupčného koordinátora pri uplatňovaní princípov právneho štátu vo verejnej správe? Pri písaní a spracovaní výskumu autorka v kontexte vedeckého výskumu tento realizovala pomocou kvalitatívnych metód, najmä analýzou textov a dokumentov. Výsledok skúmania autorky, argumentácia a vyjadrenie sa k výsledku skúmania je obsiahnuté v závere predloženého príspevku.

### **Právny základ vzniku**

Pri analýze pozície protikorupčného koordinátora v orgánoch v oblasti verejnej správy je žiadúce zdefinovať právny základ vzniku tejto pozície. Je to najmä z toho dôvodu, že v orgánoch verejnej moci<sup>2</sup> okrem protikorupčného koordinátora pôsobí aj pozícia „zodpovednej osoby“ a ich úlohy sú častokrát stotožňované a stiera sa rozdiel v ich chápaní napriek tomu, že obidve tieto pozície slúžia v podstate rovnakému účelu – prevencii a boji proti akejkoľvek kriminalite a inej protispoločenskej činnosti vo verejnej správe. Orgánom verejnej moci sú všetky orgány štátnej moci, všetky orgány verejnej správy a všetky orgány štátnej správy. Orgánmi verejnej moci sú aj také orgány štátnej moci, ktoré nie sú orgánmi štátnej správy (napríklad Národná rada Slovenskej republiky či súdy).<sup>3</sup> Prevenciou kriminality rozumieme cieľavedomé, plánovité, koordinované a komplexné pôsobenie na príčiny a podmienky, ktoré vyvolávajú alebo umožňujú kriminalitu a inú protispoločenskú činnosť, s cieľom ich predchádzania, potlačania a zamedzovania; to sa vzťahuje aj na prevenciu inej protispoločenskej činnosti. Kriminalita je konanie, ktoré je trestným činom a inou protispoločenskou činnosťou je konanie, ktoré je priestupkom alebo iným správnym deliktom; za inú protispoločenskú činnosť sa považuje aj konanie, ktoré nie je priestupkom alebo iným

---

<sup>2</sup> Pozn. autorky – pozícia zodpovednej osoby musí byť zriadená aj v iných ako orgánoch verejnej moci po splnení predpokladov uvedených v § 10 zákona o protispoločenskej činnosti.

<sup>3</sup> ŠKROBÁK, J., In VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 14.

správnym deliktom, ale pôsobí negatívne na spoločnosť.<sup>4</sup> Správnymi deliktami inými než priestupky sú protispoločenské konania upravené v osobitných zákonoch<sup>5</sup>, pričom priestupkom sa rozumie zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené zákonom. Zároveň pri rozlišovaní, o aký typ konania v posudzovanej činnosti ide je potrebné zamedziť dvojitému postihu (*ne bis in idem*). Za ten istý skutok nemôže byť páchateľ odsúdený súdom ako za trestný čin a aj ako za priestupok. Podobne sa potom vylučuje dvojitý postih za iný správny delikt a za priestupok.<sup>6</sup>

Protispoločenská činnosť teda, pre účely oznamovania protispoločenskej činnosti je konanie, ktoré je trestným činom ako aj konanie, ktoré je priestupkom alebo iným správnym deliktom; za protispoločenskú činnosť sa považuje aj konanie, ktoré nie je priestupkom alebo iným správnym deliktom, ale pôsobí negatívne na spoločnosť. Inak povedané, ide o každé konanie, ktoré pôsobí negatívne na spoločnosť a presahuje záujem jednotlivca.<sup>7</sup> Oznámenia týkajúce sa protispoločenskej činnosti v zmysle zákona o protispoločenskej činnosti prijímajú a prešetrujú zodpovedné osoby event. protikorupční koordinátori.

Zodpovedná osoba však nepredstavuje synonymum pojmu protikorupčný koordinátor, aj keď by sa teoreticky dalo povedať, že zodpovedná osoba v sebe obsahuje tak či onak aj činnosti, za ktoré je zodpovedný protikorupčný koordinátor tam, kde je zriadený. Navyše je pravdou, že neraz plní tieto funkcie v jednom orgáne verejnej moci jedna a tá istá osoba. Každá z týchto pozícií má ale odlišný právny základ svojho vzniku a keď už pôsobia obidve tieto funkcie vo vnútri orgánu verejnej správy, taktiež sa líšia čo do obsahu svojej práce.

Pozíciu protikorupčného koordinátora ako jeden z pilierov inštitucionálneho zabezpečenia vykonávania protikorupčnej politiky na Slovensku určuje Protikorupčná politika Slovenskej republiky na roky 2019-2023 (ďalej ako „protikorupčná politika“). Protikorupčná politika bola schválená Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 585 z 12.

---

<sup>4</sup> Pozri § 3 Zákona č. 583/2008 Z. z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti v znení neskorších predpisov.

<sup>5</sup> SREBALOVÁ, M. a kolektív. *Zákon o priestupkoch. Komentár. 2 vydanie.* Bratislava : C.H.Beck, 2020, s.10.

<sup>6</sup> Tamtiež. s.11.

<sup>7</sup> Manuál pre verejnú správu. Dostupné na internete: <https://www.oznamovatelia.sk/nase-cinnosti/#interne-oznamovacie-systemy>.

Citované dňa 6.10.2023, str. 4.

decembra 2018 (ďalej ako „uznesenie vlády“). Na základe úlohy B.1 z uznesenia vlády bola stanovená úloha pre všetky ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy zriadiť pozíciu protikorupčného koordinátora. Na základe úlohy C.1 bola rovnaká úloha odporúčaná aj Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky, Súdnej rade Slovenskej republiky, Najvyššiemu kontrolnému úradu Slovenskej republiky a Združeniu miest a obcí Slovenska. Niektoré ostatné orgány verejnej moci k zriadeniu protikorupčného koordinátora pristúpili tiež. Túto pozíciu má napríklad aj Úrad pre územné plánovanie a výstavbu, Environmentálny fond alebo tiež aj Pôdohospodárska platobná agentúra a i. Základným dokumentom, ktorý tvorí právny základ vzniku pozície nie je teda zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon o protispoločenskej činnosti“) ako by sa mohlo očakávať z dôvodu, že toto je nosný zákon pri oznamovaní protispoločenskej činnosti a vyplývajú z neho orgánom verejnej moci a iným subjektom práva a povinnosti. Pre lepšiu predstavu, ak oznamovateľ urobí oznámenie týkajúce sa podozrenia z korupcie orgánu verejnej moci prostredníctvom kanála určeného pre korupciu, toto oznámenie síce vybavuje a prešetruje protikorupčný koordinátor, avšak na oznamovateľa ako aj na vybavenie takéhoto oznámenia sa vzťahujú ustanovenia zákona o protispoločenskej činnosti - pretože *de facto* korupcia pod protispoločenskú činnosť spadá. A to napriek tomu, že by boli márne hľadané ustanovenia, ktoré by hovorili napríklad o tom, že agendu týkajúcu sa korupcie vybavuje protikorupčný koordinátor. Teda osoba odlišná od zodpovednej osoby. Náplň práce, resp. rozsah činností ako aj jeho pracovné zaradenie určuje organizačný poriadok, prípadne štatút daného orgánu.

Protikorupčný koordinátor je však úzko previazaný na Etický kódex subjektu verejnej správy a jeho činnosť nadväzuje aj na konflikt záujmov v zmysle Zákona o výkone práce vo verejnom záujme<sup>8</sup>. Konflikt záujmov chápeme ako situáciu, kedy súkromný záujem môže vplývať na nezávislé plnenie úloh vykonávaných vo verejnom záujme. Teda situácie, ktoré môžu ohroziť nestrannosť a nezávislosť v rozhodovaní a tým aj reputáciu

---

<sup>8</sup> Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.

či finančné zdravie organizácie.<sup>9</sup> Zamestnanci orgánu verejnej správy sa teda na protikorupčného koordinátora obracajú aj v prípadoch, kedy sa dostanú do konfliktu záujmov a majú záujem to riešiť a zachovať si vnútornú integritu.

Zákon o protispoločenskej činnosti predstavuje právny základ pre pozíciu zodpovednej osoby. V zmysle § 10 zákona o protispoločenskej činnosti zamestnávateľ, ktorý zamestnáva najmenej 50 zamestnancov, zamestnávateľ, ktorý poskytuje finančné služby, služby v oblasti bezpečnosti dopravy alebo služby v oblasti životného prostredia, a zamestnávateľ, ktorý je orgánom verejnej moci, ktorý zamestnáva najmenej päť zamestnancov, je povinný určiť organizačnú zložku alebo osobu v rámci svojej organizácie, ktorá plní úlohy zamestnávateľa podľa odsekov 5 až 8 a § 11 ods. 1 Zákona o protispoločenskej činnosti (ďalej len „zodpovedná osoba“). Zodpovedná osoba musí mať odborné predpoklady na plnenie úloh podľa tohto zákona. V obci a vo vyššom územnom celku je zodpovednou osobou hlavný kontrolór.

Základné porovnanie týchto dvoch „osôb“ teda vyzerá nasledovne. Protikorupčný koordinátor má oproti zodpovednej osobe užšie zameranie, rieši len agendu týkajúcu sa preverovania korupcie. Zodpovedná osoba má širšie zameranie, preveruje akékoľvek oznámenie o protispoločenskej činnosti, ktoré jej je oznámené prostredníctvom kanála na oznamovanie protispoločenskej činnosti. Môže ísť napríklad o trestný čin poškodzovania finančných záujmov Európskej únie, trestný čin machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe, trestné činy verejných činiteľov, správne delikty, za ktoré možno uložiť pokutu s hornou hranicou určenou výpočtom, správny delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s hornou hranicou najmenej 30 tisíc eur, priestupky a iné správne delikty, ktoré pôsobia negatívne na spoločnosť.<sup>10</sup>

## **Oznamovanie a preverovanie protispoločenskej činnosti**

Protikorupčný koordinátor pri svojej činnosti vo vnútri inštitúcie postupuje najmä v súlade so zákonom o protispoločenskej činnosti. Ako už bolo uvedené vyššie, napriek tomu, že právny základ vzniku nenachádzame v tomto zákone, na jeho činnosť sa vzťahuje z toho

---

<sup>9</sup>Manuál pre verejnú správu. Dostupné na internete: <https://www.oznamovatelia.sk/nase-cinnosti/#interne-oznamovacie-systemy>.

Citované dňa 6.10.2023, str. 4.

<sup>10</sup> Tamtiež.

dôvodu, že aj korupciu subsumujeme pod protispoločenskú činnosť. Zjednodušene povedané, ak tieto funkcie vo vnútri orgánu vykonáva jedna a tá istá osoba, rozdiel je len v tom, cez ktorý kanál interného oznamovanie príde oznámenie a potom tiež vo vedení evidencie, pretože ak orgán verejnej správy rozlišuje tieto funkcie, potom aj pre každú túto agendu by sa mala viesť evidencia oddelene. Tento zákon definuje, kto je oznamovateľ protispoločenskej činnosti v § 2. Zároveň upravuje podmienky poskytovania ochrany osobám v pracovnoprávnom vzťahu alebo v inom obdobnom vzťahu v súvislosti s oznamovaním kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti. Upravuje aj práva a povinnosti osôb pri oznamovaní protispoločenskej činnosti a zriadenie, postavenie a pôsobnosť Úradu na ochranu oznamovateľov.<sup>11</sup>

Ďalšími aktami, ktorými sa protikorupčný koordinátor riadi sú protikorupčný program daného orgánu verejnej správy, na ktorom pôsobí a interné normy, ktoré daný orgán v súvislosti s oznamovaním protispoločenskej činnosti vydáva, najmä interná smernica o postupe vybavovania oznámení o protispoločenskej činnosti. Vnútorňý systém (ako aj činnosť protikorupčného koordinátora) podávania a preverovania oznámení by sa mal opierať o štyri piliere a to otvorenosť, dôveryhodnosť, kompetentnosť, nezávislosť. Postup, ktorý zodpovedná osoba/protikorupčný koordinátor uplatní býva zväčša nasledovný:

1. Prijme oznámenie (oznámenie môže byť aj anonymné).
2. Oznamovateľa bezodkladne, najneskôr do 7 dní informuje o prijatí oznámenia.
3. Predbežne prešetrí oznámenie.
4. Vyhodnotí, že podnet spadá do jeho kompetencie a je relevantný.
5. Ak je to potrebné, kontaktuje oznamovateľa, aby doplnil informácie.
6. Poskytne osobe, voči ktorej je podané oznámenie, priestor na vyjadrenie sa k podnetu.
7. Na základe získaných informácií zaujme stanovisko.
8. Navrhne nápravné opatrenia (pracovný postih, postúpenie veci orgánom činným v trestnom konaní a pod.).
9. Informuje oznamovateľa o výsledku preverenia oznámenia a zavedených opatreniach do 90 dní od jeho prijatia.

Protikorupčný koordinátor postupuje nestranne a presadzuje rovnaké pravidlá ako aj povinnosti pre všetkých zamestnancov ako aj pre

---

<sup>11</sup> Pozri § 1 zákona o protispoločenskej činnosti.

štatutárny orgán, čiže bez ohľadu na postavenie alebo vplyv osoby proti ktorej oznámenie smeruje. Je potrebné povedať, že na Slovensku si stále zamestnanci nezvykli na oznamovanie takejto činnosti a radšej o nej mlčia, aj keď sú jej svedkami. Je to tak zaužívané najmä z toho dôvodu, že sa boja odvetných opatrení zo strany zamestnávateľa, aj napriek právnej úprave, ktorá je na strane oznamovateľov a v takýchto prípadoch poskytuje ochranu napríklad aj pred výpoveďou.

### **Protikorupčný koordinátor ako prostriedok prevencie a ochrany princípov právneho štátu**

Prevencia korupcie je kľúčovým prvkom udržania zdravého fungovania verejnej správy, a to nielen v kontexte financií, ale aj reputácie a dôvery verejnosti. Nastavenie protikorupčnej politiky a implementácia efektívnych mechanizmov na odhalovanie a vyšetrovanie nezákonných činností predstavujú strategický krok voči ochrane záujmov verejnej správy, resp. konkrétneho orgánu verejnej správy. Vnútročné systémy podávania a preverovania oznámení o protispoločenskej majú potenciál identifikovať rizikové oblasti a procesy v organizácii. Týmto spôsobom organizácia nielen šetrí zdroje, ale aj minimalizuje finančné straty a zabraňuje zhoršeniu svojej reputácie. V prípade verejných inštitúcií ide o efektívne využívanie verejných finančných prostriedkov. Výskum Stephena Stubben a Kylea Welcha z roku 2020 jasne ukazuje, že interné systémy oznamovania majú pre organizácie obrovský význam. Zvyšuje sa efektívnosť vo vnútri organizácie, pričom vyšší počet interných oznamov môže viesť k redukcii externých súdnych sporov. To znamená nielen úsporu finančných prostriedkov v súvislosti so súdnymi konaniami, ale aj možnosť riešenia problémov vnútri organizácie bez negatívneho vplyvu na jej reputáciu. Napriek tomu, že výskum vychádza z prostredia USA, jeho zistenia majú širšiu platnosť. Vyšší počet interných oznamov signalizuje, že organizácia je schopná identifikovať a riešiť problémy samostatne. Tým sa vytvára prostredie, kde sa menej nekalých praktík dostáva na verejnosť, čo je kľúčové pre udržanie dôveryhodnosti manažmentu a celej organizácie.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Úrad pre oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Vnútročný systém preverovania oznámení o nezákonnej činnosti. Dostupné na internete: [https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2023/10/manual\\_statna\\_sprava\\_10\\_2023\\_1.pdf](https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2023/10/manual_statna_sprava_10_2023_1.pdf). Citované dňa 6.10.2023.

Je teda zrejmé, že účinné predchádzanie korupcii je hospodárnejšie ako riešenie a vyšetrovanie prípadov už vzniknutej korupcie. Môžeme povedať, že protikorupčný koordinátor svojou činnosťou, pôsobí ako jeden z prostriedkov prevencie a ochrany princípov právneho štátu.

Avšak, podľa informácii, ktoré sa autorke podarilo získať, je veľké percento protikorupčných koordinátorov/zodpovedných osôb, ktoré túto činnosť vykonávajú popri svojej hlavnej pracovnej náplni. Vzhľadom na charakter agendy, na nepredvídateľnosť množstva oznámení, ktoré môžu prísť od oznamovateľov ako aj na povinnosť vzdelávania týchto osôb je podľa nášho názoru nesprávne, ak nie je vyčlenený jeden zamestnanec priamo iba na túto agendu. Tiež považujeme za nesprávne, ak v zákone o protispoločenskej činnosti nie je žiadna zmienka o tom, že popri zodpovednej osobe pôsobí objektívne (alebo fakultatívne) aj protikorupčný koordinátor a aké sú medzi nimi rozdiely.

## **Záver**

Protikorupčný koordinátor prispieva k právnej istote tým, že zabezpečuje, aby korupcia nebola tolerovaná a že postihy za korupčné správanie sú jednoznačné a predvídateľné. Princíp právnej rovnosti je podporovaný tým, že protikorupčný koordinátor presadzuje rovnaké pravidlá pre všetkých bez ohľadu na ich postavenie, či vplyv. Jeho úloha pri ochrane základných práv a slobôd spočíva v zabezpečení, že korupcia neporušuje práva občanov a neohrozuje tak ich dôveru v integritu verejnej správy. Právo na spravodlivý súdny proces sa odráža v tom, že protikorupčný koordinátor spolupracuje s príslušnými orgánmi a zabezpečuje, aby korupcia bola riadne vyšetrená a stíhaná. Jeho úloha v zlepšovaní transparentnosti a zákonnosti zabezpečuje, že postupy verejnej správy sú otvorené verejnosti a v súlade s platnými právnymi predpismi. Princíp spravodlivosti je kľúčovým aspektom protikorupčnej činnosti. Protikorupčný koordinátor zaisťuje, že osoby obvinené z korupcie sú vo vnútri správneho orgánu spravodlivo vypočuté, prípad vyšetrený a sú prijaté opatrenia buď vo vnútri orgánu verejnej správy alebo je vec postúpená inému orgánu. Zároveň podporuje odhaľovanie korupčných prípadov a zabezpečuje, že páchatelstvo sa nepomíne bez náležitej právnej zodpovednosti.

Súvis medzi protikorupčným koordinátorom a princípmi právneho štátu je zrejмый a dôležitý. Ich synergia posilňuje integritu právneho systému a zabezpečuje, že verejná moc je využívaná v prospech občanov a

spoločnosti ako celku. Protikorupčný koordinátor funguje ako strážca dodržiavania týchto princípov, ktoré sú kľúčové pre spravodlivý, transparentný a demokratický štát. Vo svojej úlohe prispieva k budovaniu dôvery v štátnu správu a k ochrane práv občanov, čím podporuje trvalú stabilitu a rozvoj spoločnosti.

Napriek tomu, že túto agendu orgánov verejnej moci vnímame ako pozitívny krok Slovenskej republiky v boji proti korupcii a ostatnej protispoločenskej činnosti, treba však objektívne zhodnotiť aj praktickú stránku tejto právnej úprav a pomenovať problémy, ktoré sa nám javia ako zjavné. Zároveň sa pokúsime aj navrhnúť ich riešenia. Pozícia protikorupčného koordinátora sa môže javiť ako umelo vytvorená pozícia, ktorá v podstate napĺňa rovnaký účel (len užšie špecifikovaný), ako zodpovedná osoba v zmysle zákona o protispoločenskej činnosti. Úrad vlády by mal zaujať jasné stanovisko v tom smere, prečo vymedzenie činností zodpovednej osoby v zmysle zákona o protispoločenskej činnosti nebolo postačujúce. S tým súvisí aj ďalšie negatívum a síce, že v Zákone o protispoločenskej činnosti nie sú vymedzené povinnosti protikorupčného koordinátora, ani odkazom, že sa na neho primerane vzťahujú ustanovenia tohto zákona (keďže nevznikol na základe zákona) a domnievame sa, že toto by prispelo k väčšej prehľadnosti čo do kompetencií týchto dvoch pozícií vo vnútri orgánov verejnej správy. Zároveň tiež, povinnosť zriadiť pozíciu protikorupčného koordinátora nebola podporená finančnými prostriedkami zo strany štátu na vytvorenie zamestnaneckého miesta na takúto agendu vo vnútri inštitúcii. To spôsobuje, že protikorupčný koordinátor sa častokrát venuje tejto agende minimálne, pretože tvorí len určité percento z jeho hlavnej náplne práce. Inými slovami, nemá čas venovať sa tejto agende naplno a tak zostáva na okraji jeho pracovných činností. To spôsobuje, že nemôže plnohodnotne naplniť ciele, ktorý Úrad vlády SR sledoval. Je na zamyslenie, či v súvislosti s tým, koľko energie a času a pravdepodobne aj finančných prostriedkov je tomu venované zo strany štátu, nie toto potom kontraproduktívne. Je podľa nášho názoru potrebné, aby túto funkciu vykonávala jedna osoba ako svoju plnú náplň práce, napríklad spolu s činnosťami zodpovednej osoby. Zároveň sme toho názoru, že v Zákone o protispoločenskej činnosti by malo byť jasne zadefinované v ktorých orgánoch verejnej správy a prečo pôsobí popri zodpovednej osobe aj protikorupčný koordinátor a mali by



sa jasne vymedziť ich práva a povinnosti tak, ako je to pri zodpovednej osobe.

### Zoznam použitej literatúry

1. Manuál pre verejnú správu. Dostupné na internete: <https://www.oznamovatelia.sk/nase-cinnosti/#interne-oznamovacie-systemy>.
2. Protikorupčná politika Slovenskej republiky na roky 2019-2023 schválená uznesením vlády Slovenskej republiky č. 585/2018 z 12. decembra 2018. dostupná online: [https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/data/files/7130\\_protikorupcna-politika-sr-2019-2023.pdf?csrt=4208911399475340875](https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/data/files/7130_protikorupcna-politika-sr-2019-2023.pdf?csrt=4208911399475340875).
3. SREBALOVÁ, M. a kolektív. Zákon o priestupkoch. Komentár. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2020, s. 512.
4. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 585 z 12. decembra 2018 k Návrhu protikorupčnej politiky Slovenskej republiky na roky 2019-2023 Dostupné online: [https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/data/files/7338\\_585\\_2018.pdf?csrt=4208911399475340875](https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/data/files/7338_585_2018.pdf?csrt=4208911399475340875)
5. Úrad pre oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Vnútorňý systém preverovania oznámení o nezákonnej činnosti. Dostupné na internete: [https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2023/10/manual\\_statna\\_sprava\\_10\\_2023\\_1.pdf](https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2023/10/manual_statna_sprava_10_2023_1.pdf)
6. VRABKO, M. a kol., Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 338.
7. Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
8. Zákon č. 583/2008 Z. z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti v znení neskorších predpisov.
9. Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov

### Kontaktné údaje

Mgr. Kristína Slámková  
kristina.slamkova@flaw.uniba.sk  
Univerzita Komenského v Bratislave

# VPLYV PRECEDENČNEJ ZÁSADY NA VÝŠKU UKLADANEJ POKUTY NA ÚSEKU ÚRADNEJ KONTROLY POTRAVÍN

## IMPACT OF THE PRECEDENTIAL PRINCIPLE ON THE AMOUNT OF PENALTY IMPOSED IN THE FIELD OF SUPERVISION OVER FOODS

Tomáš Garžík<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Precedenčná zásada patrí medzi základné zásady správneho konania a je uplatňovaná aj v rámci správneho trestania. Táto zásada vo všeobecnej rovine vyjadruje požiadavku, aby sa v súvislosti s rozhodovacou praxou správnych orgánov neobjavovali extenzívne odchýlenia v skutkovo rovnakých alebo aspoň podobných prípadoch. Možno uviesť, že požiadavka aplikovania precedenčnej zásady v praxi úzko súvisí s požiadavkou naplnenia zásady legitímneho očakávania a zároveň aj princípu právnej istoty. Uplatnenie tejto zásady v praxi, v rámci vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti zo strany orgánov verejnej správy, však nie je celkom jednoznačné a jednoduché. Tento príspevok je zameraný na analýzu problematiky spojenej s precedenčnou zásadou a jej vplyvu na výšku ukladanej pokuty na úseku úradnej kontroly potravín, a to najmä vo svetle súvisiacej vedeckej literatúry a relevantnej judikatúry. Zároveň tento príspevok navrhuje možné riešenia na zlepšenie uplatniteľnosti precedenčnej zásady zo strany orgánov úradnej kontroly potravín v praxi.

**Kľúčové slová:** precedenčná zásada, správne trestanie, pokuta, úradná kontrola potravín.

**Abstract:** The precedential principle is one of the fundamental principles of administrative procedure and is also applied in the context of administrative punishment. In general terms, this

---

<sup>1</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

principle expresses the requirement that the decision-making practice of the administrative authorities should not be subject to extensive departures in factually identical or at least similar cases. It may be noted the requirement that the precedential principle be applied in practice is closely linked to the requirement that the principle of legitimate expectations and, at the same time, the principle of legal certainty be fulfilled. However, the application of this principle in practice in the context of the imposition of administrative liability by administrative authorities is not entirely clear and straightforward. This paper is focused on the analysis of issue related to the precedential principle and its impact on the amount of penalty imposed in the field of supervision over foods, especially in the light of the related literature and relevant case law. At the same time, this paper proposes possible solutions to improve the applicability of the precedential principle by the official food control authorities in practice.

**Key words:** precedential principle, administrative punishment, penalty, supervision over foods.

## Úvod

Precedenčná zásada<sup>2</sup>, nazývaná aj ako zásada materiálnej rovnosti<sup>3</sup>, predstavuje jednu zo zásad, ktorej význam v rámci vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti za správne delikty spáchané zo strany fyzických a právnických osôb v podmienkach Slovenskej republiky v súčasnosti čoraz viac narastá.

Táto zásada sa významným spôsobom podieľa na zachovávaní zásady legitímnych očakávaní a princípu právnej istoty sankcionovaných subjektov, a to najmä v súvislosti s uložením administratívnoprávnej sankcie zo strany orgánov verejnej správy, pričom najčastejšou administratívnoprávnou sankciou ukladanou v rámci správneho trestania je pokuta.

---

<sup>2</sup> S týmto pojmom sa môžeme stretnúť napr. v rámci VALLOVÁ, Jana: Správne konanie a precedenčná zásada. In *Magister officiorum* roč. IV. č. 1, 2020. s. 64. [online]. [cit. 6. 9. 2023]. Dostupné na: < <https://www.magisterofficiorum.sk/rocnik-iv-ex-x-2020/> >.

<sup>3</sup> S týmto pojmom sa môžeme stretnúť napr. v rámci VRABKO, Marián: Základné zásady konania (Princípy pri aplikácii práva). In VRABKO, Marián a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck. 2019. s. 52.

Tento príspevok ma za cieľ analyzovať problematiku súvisiacu s precedenčnou zásadou a jej vplyvom na výšku ukladanej pokuty na úseku úradnej kontroly potravín, a to najmä na základe súvisiacej vedeckej literatúry, relevantnej judikatúry a za využitia vedeckých metód práce, ako je metóda analýzy, komparácie a syntézy. Súčasne sa v rámci tohto príspevku pokúsím navrhnúť možné riešenia na zlepšenie uplatniteľnosti precedenčnej zásady zo strany orgánov úradnej kontroly potravín v praxi.

### **Precedenčná zásada a správne trestanie**

Pod pojmom „trestanie“ si môžeme predstaviť proces vyvodzovania zodpovednosti voči páchatelovi, ktorý sa svojím správaním dopustil porušenia právnej normy, pričom toto porušenie je natoľko vážne, že platné právo umožňuje verejnej moci (štátu) represívne zasiahnuť voči takémuto páchatelovi a uložiť mu za dané právom neaprobované správanie trest.<sup>4</sup>

Samotné trestanie, ktorého podstatou je determinovať, či páchatel konal protiprávne a aký trest mu bude za protiprávne konanie uložený, môžeme diferencovať na trestanie zo strany súdov a správne trestanie, a to v závislosti od toho, či došlo k protiprávnemu správaniu, ktorého výsledkom bolo spáchanie trestného činu (nazývaného aj súdny delikt) alebo správneho deliktu.<sup>5</sup> Represívne pôsobenie voči porušeniam právnych noriem vo verejnoprávnej oblasti teda neprináleží iba súdom, ale v stanovenom rozsahu aj správnym orgánom.<sup>6</sup>

Aké protiprávne konanie bude spadať do rozsahu represívneho pôsobenia správných orgánov, záleží na tom-ktorom štáte a jeho príslušnej právnej úprave. Samotná právna úprava konkrétneho štátu určí, ktoré protiprávne konanie adresátov právnych noriem napĺňa skutkové znaky trestného činu a ktoré zase správneho deliktu, pričom dané sa líši štát od štátu z dôvodu rôzneho dejinného a právneho vývoja.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> KOPECKÝ, Martin: Správni právo. Obecná časť. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 239.

<sup>5</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena: Správní trestání. In HENDRYCH, Dušan a kol.: Správni právo. Obecná časť. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 293.

<sup>6</sup> KOPECKÝ, Martin: Správni právo. Obecná časť. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 239.

<sup>7</sup> HAMULÁKOVÁ, Zuzana: Administratívnoprávna zodpovednosť. In VRABKO, Marián a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck. 2018. s. 199.

Možno uviesť, že správne trestanie predstavuje integrálnu zložku verejnej správy.<sup>8</sup> Pri vymedzení pojmu „správne trestanie“ je možné vychádzať z § 194 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov, kde sa správne trestanie rozhodol zákonodarca legálne definovať nasledovne: „*Správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.*“

Pod pojmom „správne trestanie“ chápeme najmä druh činnosti verejnej správy, ktorá je založená na vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti fyzických a právnických osôb za spáchanie správneho deliktu. V danom prípade ide o vykonávanie právomoci prejednať správny delikt a postihnúť ho správnu sankciou (trestom).<sup>9</sup>

Je nutné tiež dodať, že v rámci správneho trestania ide o „[...] *represívny charakter výkonu správy, čo znamená, že ide o sankčný (trestajúci) charakter správy. Sankčný charakter verejnej správy nie je jej tradičným znakom. Môže sa uplatniť až vtedy, ak ostatné prostriedky nápravy protiprávneho stavu nemožno uplatniť.*“<sup>10</sup>

Správne trestanie teda pôsobí ako prostriedok nápravy *ultima ratio*, keďže už samotné vyvodzovanie právnej zodpovednosti a trestanie osôb musí byť limitované a konfrontované s požiadavkou spoločenskej škodlivosti ich protiprávneho konania.<sup>11</sup>

Je vhodné zmieniť, že právna úprava správneho trestania nie je v podmienkach slovenského právneho poriadku v súčasnosti takmer vôbec celistvá. Partikulárnu kodifikáciu v súvislosti so správnym trestaním nachádzame len v rámci priestupkov, a to konkrétne v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Správne trestanie predstavuje predmet správneho práva trestného, ktoré je osobitnou podmnožinou správneho práva a týka sa podstaty administratívnoprávnej zodpovednosti vyjadrenej v platnej právnej

---

<sup>8</sup> HAMULÁKOVÁ, Zuzana: Správne delikty právnických osôb – vybrané inštitúty a problémy. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. s. 13.

<sup>9</sup> FIALA, Zdeněk: Teoretická východiska správneho trestání. In FIALA, Zdeněk – FRUMAROVÁ, Kateřina – HORZINKOVÁ, Eva – ŠKUREK, Martin a kol.: Správni právo trestní. Praha : Leges, 2017. s. 25.

<sup>10</sup> HORVAT, Matej: Pojem, predmet, systém a pramene správneho práva trestného. In HAMULÁKOVÁ, Zuzana – HORVAT, Matej: Základy správneho práva trestného. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. s. 15.

<sup>11</sup> KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Princípy správneho trestania. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017. s. 45.

úprave.<sup>12</sup> V podmienkach slovenského normatívneho systému teda nie je správne právo trestné považované za osobitné právne odvetvie, ale predstavuje časť správneho práva ako celku, ktorého je správne právo trestné pododvetvím.<sup>13</sup>

V ponímaní Z. Fialu je správne právo trestné „[...] súborom právnych noriem, ktoré vymedzujú právny základ administratívnoprávnej zodpovednosti a vo svojom dôsledku teda aj správneho trestania, tzn. že upravujú jeho hmotnoprávne aspekty. Vedľa toho však tieto právne normy upravujú aj procesnoprávne, a tak isto aj organizačné aspekty správneho trestania.“<sup>14</sup> Môžeme teda uviesť, že pojem „správne právo trestné“ tak zahŕňa hmotnoprávnu, procesnoprávnu a organizačnú zložku správneho trestania, ktoré týmto „zastrešuje“.

V rámci vymedzenia obsahovej stránky pojmu „správne trestanie“ je zjednodušene zvýraznené, že predstavuje konkrétny druh činnosti verejnej správy, kam patrí napríklad aj vydávanie právnych predpisov, poskytovanie verejných služieb a správny dozor. Svojou podstatou správne trestanie smeruje k aplikácii alebo výkonu správneho práva trestného, pričom samotné správne trestanie ako činnosť podlieha úprave tohto pododvetvia správneho práva.<sup>15</sup>

Je príznačné, že v podmienkach Slovenskej republiky v rámci správneho trestania dochádza k uplatňovaniu viacerých zásad a princípov, ktorých význam spočíva predovšetkým v zabezpečení toho, aby bolo trestanie fyzických alebo právnických osôb humánne a spravodlivé.<sup>16</sup>

Čo sa týka rozdielu medzi princípom a zásadou, tak by malo platiť, že princíp predstavuje vedúcu ideu platiacu bez výnimky v práve ako celku a je príznačný skôr pre statickú stránku verejnej správy. Na zásadu je naopak možné nazerať ako na interpretačné pravidlo, poprípade niekoľko interpretačných pravidiel, ktoré sú charakteristické skôr pre oblasť

---

<sup>12</sup> HAMULÁKOVÁ, Zuzana: Správne delikty právnických osôb – vybrané inštitúty a problémy. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. s. 14.

<sup>13</sup> HORVAT, Matej: Pojem, predmet, systém a pramene správneho práva trestného. In HAMULÁKOVÁ, Zuzana – HORVAT, Matej: Základy správneho práva trestného. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. s. 13.

<sup>14</sup> FIALA, Zdeněk: Teoretická východiska správního trestání. In FIALA, Zdeněk – FRUMAROVÁ, Kateřina – HORZINKOVÁ, Eva – ŠKUREK, Martin a kol.: Správní právo trestní. Praha : Leges, 2017. s. 26.

<sup>15</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C. H. Beck, 2013. s. 6.

<sup>16</sup> KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Princípy správneho trestania. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017. s. 33.

aplikácie práva (dynamickú stránku verejnej správy), teda pre procesné právo.<sup>17</sup>

My sa budeme na účely tohto príspevku ďalej bližšie venovať precedenčnej zásade a problematike s ňou spojenej.

Táto zásada vyjadruje požiadavku, aby sa v súvislosti s rozhodovacou praxou správnych orgánov neobjavovali extenzívne odchýlenia v skutkovo rovnakých alebo aspoň podobných prípadoch. Nejde tu iba o extrémne odklony, keď by napríklad nastala situácia, že by sa jednému účastníkovi konania vyhovel a inému v tej istej veci a za rovnakých podmienok nie, ale aj o ktorékoľvek ďalšie neodôvodnené odchýlenia sa, majúce parciálnu povahu (výška uloženej pokuty zo strany správneho orgánu za rovnaký skutok páchatelovi s obdobnou charakteristikou by mala byť podobná).<sup>18</sup>

Na medzinárodnej úrovni sa s jej vyjadrením môžeme napríklad stretnúť v rámci čl. 3 Dodatku k odporúčaniu CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o dobrej verejnej správe.<sup>19</sup> Čo sa týka slovenského právneho poriadku, nachádzame jej vyjadrenie napríklad v druhej vete § 3 ods. 5 zákona č. 71/1967 Z. z. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Správny poriadok“).<sup>20</sup>

V rámci odbornej diskusie sa objavila polemika, či je pre správne orgány dodržiavanie precedenčnej zásady záväzná, keďže v § 3 ods. 5 Správneho poriadku použil zákonodarca pri vymedzení tejto zásady slovo „dbať“, ktoré môže v rámci gramatického výkladu minimalizovať jej záväzný charakter. V tejto súvislosti je však nutné uviesť, že toto slovo použil zákonodarca aj v rámci všeobecne uznávanej zásady hospodárnosti

---

<sup>17</sup> VRABKO, Marián: Základné zásady konania (Princípy pri aplikácii práva). In VRABKO, Marián a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck. 2019. s. 48.

<sup>18</sup> POTÁŠCH, Peter – HAŠANOVÁ, Janka – VALLOVÁ, Jana – MILUČKÝ, Jozef – MEDŽOVÁ, Daniela. In POTÁŠCH, Peter – HAŠANOVÁ, Janka – VALLOVÁ, Jana – MILUČKÝ, Jozef – MEDŽOVÁ, Daniela: Správny poriadok. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2022. s. 37.

<sup>19</sup> V rámci čl. 3 bod dva Dodatku k odporúčaniu CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o dobrej verejnej správe je uvedené, že orgány verejnej správy „*Is]o súkromnými osobami, ktoré sa nachádzajú v tej istej situácii, zaobchádzajú rovnako.*“

<sup>20</sup> Druhá veta § 3 ods. 5 Správneho poriadku znie nasledovne: „*Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikli neodôvodnené rozdiely.*“

a rýchlosti konania vyjadrenej v § 3 ods. 4 Správneho konania, ktorej záväzný charakter nie je spochybňovaný. Tiež je zrejmé, že keby zákonodarca zamýšľal tejto zásade priznať iba nezáväzný (odporúčajúci) charakter, s najväčšou pravdepodobnosťou by ju nezaradil do všeobecne záväzného právneho predpisu.<sup>21</sup>

Navyše, táto zásada je upravená v § 3 Správneho poriadku, ktorý upravuje základné zásady správneho konania, čo len podľa môjho názoru podčiarkuje jej dôležitosť a záväzný charakter,

Precedenčná zásada je vo svojej podstate inštrumentom, ktorý slúži nielen na ochranu pred svojvôľou správneho orgánu, ale súčasne aj pred neprimeraným a nezákonným uplatňovaním správnej úvahy (diskrečnej právomoci) z jeho strany.<sup>22</sup> Je teda na mieste uviesť, že predstavuje jeden z limitov uplatňujúcich sa v rámci využitia správnej úvahy zo strany správneho orgánu.

Precedenčná zásada je v úzkom prepojení so zásadou legitímneho očakávania a zároveň aj princípom právnej istoty.<sup>23</sup> Mohli by sme uviesť, že v najvšeobecnejšej rovine naplnenie precedenčnej zásady súvisí s naplnením samotnej požiadavky zachovania požiadavky existencie právneho štátu.

„Uchopenie“ precedenčnej zásady môže byť v praxi náročnejšie, ako by sa na prvý pohľad mohlo zdať. J. Vallová v tejto súvislosti uvádza, že *„[...] podľa slovenskej právnej úpravy neexistuje žiadny systém väzieb a viazaností, ktorý by mal byť pri uplatňovaní tejto zásady smerodajný. Neexistuje jednoznačné deklarovanie toho, či sa záväznosť viaže na hierarchický systém správnych orgánov, či je vrcholný, resp. vyšší správny orgán viazaný svojimi vlastnými (skoršími) rozhodnutiami. Nie je zrejmé ani*

---

<sup>21</sup> POTÁŠCH, Peter: Materiálna rovnosť účastníkov konania v kontexte správneho trestania vs. Legitímne očakávania a rovnosť pred zákonom. In *Magister officiorum* roč. II. č. 3, 2012. s. 11 - 12. [online]. [cit. 10. 10. 2023]. Dostupné na: <<https://www.magisterofficiorum.sk/vydania-rocnik-ii-2012/cislo-3-2012/>>.

<sup>22</sup> POTÁŠCH, Peter – HAŠANOVÁ, Janka – VALLOVÁ, Jana – MILUČKÝ, Jozef – MEDŽOVÁ, Daniela. In POTÁŠCH, Peter – HAŠANOVÁ, Janka – VALLOVÁ, Jana – MILUČKÝ, Jozef – MEDŽOVÁ, Daniela: *Správny poriadok. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2022. s. 38.

<sup>23</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 11. júna 2019, sp. zn. 6Sžfk/13/2018.



*to, či záväznosť rozhodnutiami je viazaná len na jeden orgán, alebo na ich hierarchiu.*<sup>24</sup>

Uvedené „nedostatky“ nepochybne predstavujú v súvislosti s aplikačnou praxou problém a súčasne aj výzvu, ako sa v budúcnosti vysporiadať so správnou aplikáciou a dodržiavaním precedenčnej zásady zo strany správnych orgánov vo všeobecnosti, pričom situácia je špecifickou a zaujímavou aj vo vzťahu k dodržiavaniu a aplikácii tejto zásady v rámci vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti na úseku úradnej kontroly potravín.

### **Uplatnenie precedenčnej zásady v rámci ukladania pokút na úseku úradnej kontroly potravín**

Úradnú kontrolu potravín možno vymedziť ako dozorovú (kontrolnú) činnosť zo strany orgánov štátnej správy, ktoré sú zároveň orgánmi úradnej kontroly potravín, smerom k subjektom, ktoré nie sú voči nim v subordinačnom postavení. Podľa zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov tu ide o tzv. vonkajšiu kontrolu vyplývajúcu z toho, že kontrolná činnosť orgánov úradnej kontroly potravín smeruje voči prevádzkovateľom<sup>25</sup> a fyzickým osobám podieľajúcim sa na produkcii potravín, manipulácii s potravinami a ich situovaním na príslušný trh, pričom tieto subjekty nie sú v spomínanom subordinačnom vzťahu voči orgánom úradnej kontroly potravín a nie sú súčasťou výkonu verejnej správy. Z procesnoprávneho uhla možno úradnú kontrolu potravín považovať za správny dozor.<sup>26</sup>

Úradná kontrola potravín, ktorá spadá do oblasti potravinového práva, je predmetom početnej právnej úpravy sekundárneho práva Európskej únie (nariadenia a smernice), pričom je na členské štáty Európskej únie

---

<sup>24</sup> VALLOVÁ, Jana: Správne konanie a precedenčná zásada. In *Magister officiorum* roč. IV. č. 1, 2020. s. 66. [online]. [cit. 6. 9. 2023]. Dostupné na: <<https://www.magisterofficiorum.sk/rocnik-iv-ex-x-2020/>>.

<sup>25</sup> Prevádzkovateľom je v tejto súvislosti v zmysle § 1 ods. 1 písm. a) Zákona o potravinách chápaný prevádzkovateľ potravinárskeho podniku. Legálnu definíciu prevádzkovateľa potravinárskeho podniku, ale aj samotného potravinárskeho podniku nachádzame v čl. 3 ods. 2 a 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín.

<sup>26</sup> RYBNÍKÁR, Samuel: Úradná kontrola potravín. In VENHARTOVÁ, Jana – RYBNÍKÁR, Samuel – GÁBRIŠ, Tomáš a kol.: *Potravinové právo*. Bratislava : C.H. Beck, 2022. s. 262.

kladená povinnosť sledovať a verifikovať, či dochádza k dodržiavaniu a uplatňovaniu požiadaviek potravinového práva prostredníctvom vykonávania úradných kontrol.<sup>27</sup>

Primárnu úpravu na vnútroštátnej úrovni v tejto oblasti predstavuje zákon č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Zákon o potravinách“), ktorý má postavenie *lex specialis* voči zákonu č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov, ktorý je v tomto smere všeobecným právnym predpisom, teda *lex generalis*.

Taxatívny výpočet orgánov štátnej správy vykonávajúcich úradnú kontrolu potravín nachádzame v § 21 ods. 1 písm. a) až d) Zákona o potravinách.<sup>28</sup>

Jednotlivé správne delikty a výšky jednotlivých pokút, ktoré môžu byť za ich spáchanie zo strany fyzických a právnických osôb na úseku úradnej kontroly potravín uložené zo strany orgánov úradnej kontroly potravín, nachádzame vymedzené v § 28 a § 29 Zákona o potravinách.

Orgán úradnej kontroly potravín je povinný v rámci určenia výšky príslušnej pokuty prihliadať nielen na jej sadzobné rozpätie stanovené konkrétnym právnym ustanovením Zákona o potravinách, ale tiež na „[...] závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa a na to, či ide o opakované protiprávne konanie. Ak sa prevádzkovateľ dopustí podvodných alebo klamlivých praktík, orgán úradnej kontroly potravín pri určení výšky pokuty prihliada aj na hospodársku výhodu, ktorú mohol prevádzkovateľ protiprávnym konaním získať.“<sup>29</sup>

Jednotlivé kritériá stanovené v § 28 ods. 10 Zákona o potravinách nie sú však jediné skutočnosti, na ktoré musí orgán úradnej kontroly potravín v rámci určenia výšky ukladanej pokuty prihliadať. Najvyšší súd Slovenskej republiky totiž v jednom svojom rozhodnutí konštatoval nasledovné: „Orgán úradnej kontroly potravín je *ex offio* povinný pri ukladaní výšky pokuty aplikovať precedenčnú zásadu a zohľadňovať

---

<sup>27</sup> KOŽÁROVÁ, Ivona: Úradná kontrola potravín. Košice : Univerzita veterinárskeho lekárstva a farmácie v Košiciach, 2018. s. 5.

<sup>28</sup> Podľa tohto zákonného ustanovenia sú nimi Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, orgány verejného zdravotníctva, Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, štátna veterinárna a potravinová správa a tiež regionálne veterinárne a potravinové správy.

<sup>29</sup> § 28 ods. 10 Zákona o potravinách.

*skutočnosti týkajúce sa ukladania pokút, v skutkovo a právne obdobných prípadoch voči subjektom podnikajúcim s rovnakým druhom potraviny (§ 3 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb. v spojení s ust. § 28 ods. 12 zákona č. 152/1995 Z. z.).*<sup>30</sup>

V rámci predmetného rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 5. decembra 2019, sp. zn. 6Asan/21/2018 došlo zo strany Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ku konštatácii, že boli naplnené zákonné podmienky pre moderáciu uloženej pokuty zo strany orgánu úradnej kontroly potravín sťažovateľovi. Najvyšší súd Slovenskej republiky to odôvodnil tým, že sťažovateľ správne poukázal na konania v minulosti, ktorých skutkové okolnosti boli obdobné ako tie u sťažovateľa a v rámci ktorých boli sankcionovaným subjektom uložené zo strany iných vecne a miestne príslušných orgánov úradnej kontroly potravín za obdobné porušenia zákonných povinností a pri porovnateľných skutkových zisteniach porušení pokuty rádovo o niekoľko desiatok tisíc eur nižšie.

Na komplexnejšie vystihnutie podstaty problematiky uplatnenia precedenčnej zásady v rámci ukladania pokút na úseku úradnej kontroly potravín, ktorou sa Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí zaoberá, je vhodné uviesť úryvok predmetného rozhodnutia, kde Najvyšší súd Slovenskej republiky uviedol, že *„[...] povinnosť posudzovať výšku uloženej pokuty podľa ustanovenia § 3 ods. 5 zákona o správnom konaní vo väzbe na ustanovenie § 28 ods. 12 zákona č. 152/1995 Z. z. (podľa ktorého na uloženie pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní), bolo povinnosťou žalovaného, bez ohľadu na odvolaciu námietku žalobcu v správnom konaní, z úradnej povinnosti a tento aspekt pri ukladaní pokút vyhodnocovať, keď žalovaný a prvostupňový správny orgán majú a môžu mať k dispozícii rozhodnutia, ktoré sa týkajú obdobných subjektov podnikajúcich na trhu s potravinami, u ktorých sú vykonávané kontroly a sú zistené obdobné skutkové zistenia vykonanými kontrolami. Je povinnosťou týchto správnych orgánov z úradnej povinnosti, teda bez ohľadu na konkrétnu odvolaciu námietku účastníka správneho konania pri ukladaní pokút, aj skutočnosť ukladania pokút, v iných, obdobných*

---

<sup>30</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 5. decembra 2019, sp. zn. 6Asan/21/2018 In MILUČKÝ, Jozef – MILUČKÝ, Samuel (zost.): Správne trestanie na Slovensku a v európskom priestore – judikatúra. Žilina : Eurokódex, 2021. s. 493.

*prípadoch skutkových a právnych, zohľadňovať a zohľadniť pri ukladaní výšky pokuty.*<sup>31</sup>

Na základe citovaných úryvkov rozsudku je zrejmé, že Najvyšší súd Slovenskej republiky týmto kladie požiadavku na orgány úradnej kontroly potravín, aby dôsledne uplatňovali precedenčnú zásadu vyjadrenú v § 3 ods. 5 Správneho poriadku v rámci určovania výšky ukladanej pokuty sankcionovanému prevádzkovateľovi podnikajúcemu s rovnakým druhom potraviny bez ohľadu na jeho prípadnú odvoláciu námietku.

Vyššie citované rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky predstavuje určitý posun v rámci chápania požiadavky dodržiavania precedenčnej zásady v súvislosti s ukladaním pokút zo strany orgánov úradnej kontroly potravín, i keď len voči podnikajúcim subjektom s rovnakým druhom potraviny. Možno totiž uviesť napríklad rozsudok Krajského súdu v Prešove zo dňa 22. februára 2012, sp. zn. 3S/95/2010, kde krajský súd v súvislosti s tvrdením žalobcu, ktorý poukázal na rozdielnu rozhodovaciu prax orgánov úradnej kontroly potravín v súvislosti s výškou uloženej pokuty za porušenie povinností, za ktoré bol aj žalobca zo strany príslušného orgánu úradnej kontroly sankcionovaný, uviedol nasledovné: *„Rovnako je potrebné zdôrazniť, že nie je povinnosťou správneho orgánu skúmať ako v prípade porušenia povinností ustanovených zákonom rozhodol iný vecne a miestne príslušný orgán úradnej kontroly v Slovenskej republike.*<sup>32</sup>

V tejto súvislosti je však nutné poukázať aj na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. júna 2011, v rámci ktorého Najvyšší súd Slovenskej republiky uviedol, že *„[l]egitímne očakávania vo vzťahu k správnym rozhodnutiam, že o ich veci bude rozhodnuté obdobne ako vo veci skutkovo a právne podobnej, nemožno absolutizovať.*<sup>33</sup>

Dané korešponduje aj s rozhodnutím Európskeho súdneho dvora (teraz Súdny dvor Európskej únie) vo veci *Crispoltoni*, v spojených veciach C-133/93, C-300/93, C-362/93 zo dňa 5. októbra 1994, bod 56, Správy 1994, str. I- 04863, v rámci ktorého Európsky súdny dvor uviedol, že nie je

---

<sup>31</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 5. decembra 2019, sp. zn. 6Asan/21/2018.

<sup>32</sup> Rozsudok Krajského súdu v Prešove zo dňa 22. februára 2012, sp. zn. 3S/95/2010.

<sup>33</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. júna 2011, sp. zn. 8SŽo/163/2010.

možné zakaždým očakávať nemennosť tam, kde má určitý orgán diskrečnú právomoc.<sup>34</sup>

Ak by sme totiž nazerali na precedenčnú zásadu ako na zásadu absolútnej povahy, došlo by k popieraniu požiadavky individualizácie ukladanej sankcie, teda by došlo k tzv. paušalizovanému ukladaniu sankcií bez zohľadnenia osobitostí toho-ktorého prípadu spáchania správneho deliktu alebo osoby páchatela deliktu.<sup>35</sup>

Povinnosť dodržiavania precedenčnej zásady tiež nemôže znamenať, že by rozhodovacia prax orgánov verejnej správy mala v tejto súvislosti ostať „zakonzervovaná“. V rámci jej aplikácie je nutné hľadať racionálnu rovnováhu medzi požadovanou stabilitou a predvídateľnosťou v rozhodovacej praxi orgánov verejnej správy a súčasne požiadavkou flexibility spočívajúcej v schopnosti „držať krok“ s novými spoločenskými, právnymi, skutkovými a inými faktormi, ktoré dané ovplyvňujú.<sup>36</sup>

Precedenčná zásada by teda nemala pôsobiť ako prekážka prispôsobenia sa novým relevantným skutočnostiam podmieňujúcich zmenu doterajšej rozhodovacej praxe orgánov úradnej kontroly potravín.

Je však dôležité poznamenať, že ak by sa orgán úradnej kontroly potravín chcel odkloniť od terajšej rozhodovacej praxe v skutkovo zhodných prípadoch, musí to aj náležite odôvodniť, keďže ako vyplýva z nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky, za diskriminačný je možno označiť práve taký postup, ktorý rovnaké alebo analogické situácie rieši odlišným spôsobom, ktorý nemožno objektívne a racionálne zdôvodniť.<sup>37</sup>

K lepšej uplatniteľnosti precedenčnej zásady v praxi, najmä zo strany účastníkov konania, by pomohla existencia verejne dostupnej databázy rozhodnutí orgánov úradnej kontroly potravín. V tejto súvislosti je

---

<sup>34</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 5. decembra 2019, sp. zn. 6Asan/21/2018.

<sup>35</sup> POTÁŠCH, Peter: Materiálna rovnosť účastníkov konania v kontexte správneho trestania vs. Legitímne očakávania a rovnosť pred zákonom. In *Magister officiorum* roč. II. č. 3, 2012. s. 17. [online]. [cit. 10. 10. 2023]. Dostupné na: <<https://www.magisterofficiorum.sk/vydania-rocnik-ii-2012/cislo-3-2012/>>.

<sup>36</sup> POTÁŠCH, Peter: Ochrana verejného záujmu a legitímne očakávania/precedensy – ako základné pravidlá správneho konania (teória a prax). In *Paneurópske právnické listy*. roč. I., č. 1, 2018. [online]. [cit. 6. 9. 2023]. Dostupné na: <<https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/potasch-p/>>.

<sup>37</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 19. októbra 2005, sp. zn. PL. ÚS 6/04.

vhodné zmieniť, že podľa § 20 ods. 16 Zákona o potravinách by mal orgán úradnej kontroly potravín zverejňovať právoplatné rozhodnutia o správnych deliktoch na svojom webovom sídle.<sup>38</sup>

V spojitosti s daným je nutné uviesť, že síce napríklad na webovom sídle Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky sú zverejnené a verejnosti dostupné niektoré rozhodnutia o správnych deliktoch vydané od roku 2016 až po súčasnosť<sup>39</sup>, avšak bolo by podľa môjho názoru vhodné vytvorenie ucelenej verejne dostupnej databázy rozhodnutí orgánov úradnej kontroly potravín.

V § 28 ods. 10 Zákona o potravinách je ako kritérium, na ktoré je orgán úradnej kontroly potravín pri určení výšky pokuty povinný prihliadať, uvedená minulosť prevádzkovateľa. V rámci tohto kritéria orgán úradnej kontroly potravín skúma, či sa v minulosti prevádzkovateľ dopustil spáchania správneho deliktu vymedzeného v Zákone o potravinách, čo v konečnom dôsledku môže mať vplyv na určenie výšky ukladanej pokuty.

Bližšie vymedzenie minulosti prevádzkovateľa z časového hľadiska môžeme nájsť v rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý v spojitosti s daným uviedol, že „[...] v právnom poriadku absentuje legálna definícia pojmu „minulosť prevádzkovateľa“. Spravidla však orgány úradnej kontroly potravín skúmajú minulosť prevádzkovateľa v trvaní 24-36 mesiacov pred úradnou kontrolou, na základe ktorej má byť sankcia uložená. V rámci minulosti prevádzkovateľa je osobitne dôležité obdobie jedného roka, počítané spätne odo dňa vykonania kontroly do nadobudnutia právoplatnosti predchádzajúceho rozhodnutia o uložení sankcie.“<sup>40</sup>

V praxi sa však možno stretnúť aj s rozhodnutiami orgánov úradnej kontroly potravín o uložení pokuty, kde orgán úradnej kontroly potravín bral do úvahy dlhšie časové obdobie, v rámci ktorého posudzoval minulosť prevádzkovateľa za účelom zistenia, či bol za posudzované

---

<sup>38</sup> V § 20 ods. 16 Zákona o potravinách je ustanovené: „Orgány úradnej kontroly potravín zverejňujú právoplatné rozhodnutia o uložených opatreniach podľa tohto zákona a osobitného predpisu a právoplatné rozhodnutia o správnych deliktoch podľa § 28 na svojom webovom sídle. Pri zverejňovaní sa z rozhodnutia vylúči údaj, ktorý tvorí predmet obchodného tajomstva alebo informáciu chránenú podľa osobitného predpisu.“

<sup>39</sup> K danému bližšie pozri: < <https://www.svps.sk/puk/index.php?page=spravne-konania> >.

<sup>40</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. marca 2016, sp. zn. 8Sžo/70/2014.

predošlé časové obdobie sankcionovaný za porušenie Zákona o potravinách. Napríklad v jednom rozhodnutí o uložení pokuty príslušný orgán úradnej kontroly potravín skúmal obdobie medzi rokmi 2012 až 2019.<sup>41</sup> V inom rozhodnutí o uložení pokuty príslušný orgán úradnej kontroly potravín posudzoval minulosť sankcionovaného prevádzkovateľa od roku 2015, pričom pokuta mu bola uložená v súvislosti s úradnou kontrolou potravín vykonanou dňa 18. februára 2022.<sup>42</sup>

Je pritom otázne, či by mal orgán úradnej kontroly až takto extenzívne skúmať časové obdobie v rámci posudzovanej minulosti prevádzkovateľa. Vystáva tu totiž otázka, či nie je príliš dlhé časové obdobie skúmané v súvislosti s minulosťou prevádzkovateľa v rozpore so zásadou legitímneho očakávania a princípom právnej istoty, ktorý v sebe zahŕňa aj požiadavku určitosti a jasnosti obsahu právnej normy a z nej vyplývajúcu podmienku zrozumiteľnosti právnej úpravy.<sup>43</sup>

Dané podľa môjho názoru súvisí aj s problematikou uplatnenia precedenčnej zásady v praxi, keďže jej podstatou je práve to, aby sa v rámci rozhodovacej praxe správnych orgánov neobjavovali extenzívne odchýlenia v skutkovo rovnakých alebo aspoň podobných prípadoch, pričom sa je možné v rámci niektorých výkladov dokonca stretnúť s názormi, ktoré stotožňujú precedenčnú zásadu a zásadu legitímneho očakávania.<sup>44</sup>

V praxi môže totiž nastať situácia, kde bude u jedného prevádzkovateľa skúmané časové obdobie dlhšie ako u iného, čo môže viesť k rozdielom v rámci určenia výšky ukladanej pokuty zo strany orgánu úradnej kontroly potravín v prípade zistenia porušenia Zákona o potravinách u prevádzkovateľa, u ktorého bola minulosť skúmaná napríklad v rozsahu piatich mesiacov a u prevádzkovateľa, u ktorého bola skúmaná minulosť v rozsahu iba dvoch mesiacov, pričom ak by došlo ku skúmaniu časového obdobia v rozsahu piatich mesiacov aj u druhého prevádzkovateľa,

---

<sup>41</sup> Rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Svidník zo dňa 18. decembra 2019, č. s. A/2019/00062-4, č. z. A/2019/001246.

<sup>42</sup> Rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Humenné zo dňa 13. februára 2023, č. k. 96/2023-410-02.

<sup>43</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 30. apríla 2008, sp. zn. PL. ÚS 19/05-35.

<sup>44</sup> Porov. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 11. júna 2019, sp. zn. 6Sžfk/13/2018.

podmienilo by to uloženie vyššej pokuty (vychádzajúc z predpokladu, že sa obaja prevádzkovatelia dopustili porušenia Zákona o potravinách). Na základe daného sa preto domnievam, že by malo byť v záujme lepšieho uplatnenia precedenčnej zásady zavedenie určitej uniformity v rámci posudzovania minulosti prevádzkovateľa, ktorej podstata tkvie v posúdení, či došlo k recidívnemu správaniu sankcionovaného prevádzkovateľa, a to z dôvodu predchádzania vzniku rozdielov v rozhodovacej činnosti orgánov úradnej kontroly potravín v skutkovo rovnakých alebo obdobných prípadoch, čo je zase podstatou uplatnenia precedenčnej zásady v praxi.

## Záver

Na základe už prezentovaných skutočností dozaista nie je pochyb, že precedenčná zásada môže výrazne vplývať na výšku ukladanej pokuty zo strany orgánov úradnej kontroly potravín a tak poskytovať garanciu ochrany práva sankcionovaného prevádzkovateľa na to, aby bolo v jeho prípade zohľadnené, aká výška pokuty bola rozhodnutím orgánu úradnej kontroly potravín uložená v skutkovo rovnakom alebo aspoň obdobnom prípade inému prevádzkovateľovi.

Podľa judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky je totiž orgán úradnej kontroly potravín *ex offio* povinný pri určení výšky ukladanej pokuty aplikovať precedenčnú zásadu a zohľadňovať skutočnosti týkajúce sa ukladania pokút, a to v skutkovo a právne obdobných prípadoch voči subjektom podnikajúcim s rovnakým druhom potravinou. Vo všeobecnej rovine by bolo podľa môjho názoru vhodné jednoznačnejšie ukotvenie precedenčnej zásady v slovenskom právnom poriadku v spojitosti s otázkou viazanosti správnych orgánov ich predchádzajúcou rozhodovacou praxou. V súvislosti s ukladaním pokút na úseku úradnej kontroly potravín by bolo vhodné najmä jasne vymedziť, či sa záväznosť predchádzajúcimi rozhodnutiami viaže iba na orgány úradnej kontroly potravín rozhodujúcich v prvom stupni, alebo sa táto záväznosť predchádzajúcimi rozhodnutiami viaže aj na hierarchické usporiadanie orgánov úradnej kontroly potravín, teda napríklad či rozhodnutia Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky sú do budúca záväzné aj pre regionálne veterinárne a potravinové správy.

Ak upriamime pohľad na vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti na úseku úradnej kontroly potravín vo vzťahu k naplneniu



precedenčnej zásady, bolo by podľa môjho názoru vhodné vytvorenie ucelenej a verejne dostupnej databázy rozhodnutí orgánov úradnej kontroly potravín, vedenou zo strany Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky na jej webovom sídle, ktorá by bola schopná poskytnúť prevádzkovateľom potravinových podnikov prehľad o právoplatných (druhostupňových, ale prípadne aj prvostupňových) rozhodnutiach orgánov úradnej kontroly potravín a tým napomôcť k lepšiemu uplatneniu tejto zásady v praxi.

V súvislosti s minulosťou prevádzkovateľa, ako jedným z kritérií ustanovených v § 28 ods. 10 Zákona o potravinách, na ktoré je orgán úradnej kontroly potravín povinný prihliadať v rámci určenia výšky ukladanej pokuty, by bolo vhodné *de lege ferenda* ustanoviť v Zákone o potravinách maximálnu dĺžku posudzovaného časového obdobia z dôvodu naplnenia zásady legitímneho očakávania a princípu právnej istoty, ktorý kladie požiadavku na určitosť a zrozumiteľnosť právnej úpravy. Presné vymedzenie maximálnej dĺžky posudzovaného časového obdobia v mesiacoch, resp. rokoch by malo podľa môjho názoru zodpovedať potrebám praxe, pričom za najvhodnejšie sa javí práve maximálna dĺžka skúmaného časového obdobia v podobe 24 mesiacov alebo 36 mesiacov.

#### **Zoznam použitej literatúry:**

1. FIALA, Zdeněk – FRUMAROVÁ, Kateřina – HORZINKOVÁ, Eva – ŠKUREK, Martin a kol.: Správní právo trestní. 1. vydání. Praha : Leges, 2017. 304 s. ISBN 978-80-7502-219-6.
2. HAMUĽÁKOVÁ, Zuzana: Správne delikty právnických osôb – vybrané inštitúty a problémy. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. 320 s. ISBN 978-80-8168-760-0.
3. HAMUĽÁKOVÁ, Zuzana – HORVAT, Matej: Základy správneho práva trestného. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. 308 s. ISBN 978-80-571-0142-0.
4. HENDRYCH, Dušan a kol.: Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. 600 s. 978-80-7400-624-1.
5. KOPECKÝ, Martin: Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. 568 s. ISBN 978-80-7400-727-9.
6. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Princípy správneho trestania. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017. 357 s. ISBN 978-80-7380-696-5.

7. KOŽÁROVÁ, Ivona: Úradná kontrola potravín. Košice : Univerzita veterinárskeho lekárstva a farmácie v Košiciach, 2018. 160 s. ISBN 978-80-8077-614-5.
8. MILUČKÝ, Jozef – MILUČKÝ, Samuel (zost.): Správne trestanie na Slovensku a v európskom priestore – judikatúra. Žilina : Eurokódex, 2021. 800 s. ISBN 978-80-8155-099-7.
9. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 19. októbra 2005, sp. zn. PL. ÚS 6/04.
10. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 30. apríla 2008, sp. zn. PL. ÚS 19/05-35.
11. POTÁSCH, Peter – HAŠANOVÁ, Janka – VALLOVÁ, Jana – MILUČKÝ, Jozef – MEDŽOVÁ, Daniela: Správny poriadok. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2022. 668 s. ISBN 978-80-7400-908-2.
12. POTÁSCH, Peter: Materiálna rovnosť účastníkov konania v kontexte správneho trestania vs. Legitímne očakávaní a rovnosť pred zákonom. In *Magister officiorum* roč. II. č. 3, 2012. s. 11 - 17. ISSN 1338-5569. [online]. [cit. 10. 10. 2023]. Dostupné na: < <https://www.magisterofficiorum.sk/vydania-rocnik-ii-2012/cislo-3-2012/> >.
13. POTÁSCH, Peter: Ochrana verejného záujmu a legitímne očakávaní/precedensy – ako základné pravidlá správneho konania (teória a prax). In *Paneurópske právnické listy*. roč. I., č. 1, 2018. ISSN 2644-450X. [online]. [cit. 6. 49. 2023]. Dostupné na: < <https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/potasch-p/> >.
14. PRÁŠKOVÁ, Helena: Základy zodpovednosti za správni delikty. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013. 448 s. ISBN 978-80-7400-456-8.
15. Rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Svidník zo dňa 18. decembra 2019, č. s. A/2019/00062-4, č. z. A/2019/001246.
16. Rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Humenné zo dňa 13. februára 2023, č. k. 96/2023-410-02.
17. Rozsudok Krajského súdu v Prešove zo dňa 22. februára 2012, sp. zn. 3S/95/2010.
18. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. júna 2011, sp. zn. 8SŽo/163/2010.
19. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. marca 2016, sp. zn. 8SŽo/70/2014.

21. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 11. júna 2019, sp. zn. 6Sžfk/13/2018.
22. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 5. decembra 2019, sp. zn. 6Asan/21/2018.
23. VALLOVÁ, Jana: Správne konanie a precedenčná zásada. In *Magister officiorum*. roč. IV. č. 1, 2020.s. 63-67. ISSN 1338-5569. [online]. [cit. 6. 9. 2023]. Dostupné na: < <https://www.magisterofficiorum.sk/rocnik-iv-ex-x-2020/> >.
24. VENHARTOVÁ, Jana - RYBNÍKÁR, Samuel - GÁBRIŠ, Tomáš a kol.: *Potravinové právo*. 1. vydanie. Bratislava : C.H. Beck, 2022. 344 s. ISBN 978-80-8232-016.
25. VRABKO, Marián a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018. 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.
26. VRABKO, Marián a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck. 2019. 232 s. ISBN 978-80-89603-76-3.
27. Zákon č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov.
28. Zákon č. 71/1967 Z. z. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

### **Kontaktné údaje:**

Mgr. Tomáš Garžík

tomas.garzik@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

# ÚLOHA OKRESNÝCH ÚRADOV PRI OCHRANE ŠTÁTNYCH SYMBOLOV

## THE ROLE OF THE DISTRICT OFFICES IN THE PROTECTION OF STATE SYMBOLS

Alžbeta Zemanová<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Cieľom tohto príspevku je stručne priblížiť tému štátnych symbolov Slovenskej republiky a ich významu so špecifickým zameraním na dohľad nad dodržiavaním zákona 63/1993 Z. z. o štátnych symboloch, vykonávaný okresnými úradmi. Príspevok zároveň skúma, akou formou je dohľad zo strany okresných úradov vykonávaný a či ho okresné úrady vykonávajú na pravidelnej báze. Príspevok taktiež analyzuje situácie, kde okresné úrady identifikovali najčastejšie porušenia predmetného zákona. V závere príspevok sumarizuje zistené fakty a formulované závery, a taktiež predkladá návrhy a odporúčania de lege ferenda, ktoré by mohli viesť k zlepšeniu súčasnej situácie ako aj ku odstráneniu opakujúcich sa nedostatkov.

**Kľúčové slová:** štátne symboly, okresný úrad, dohľad

**Abstract:** The aim of this article is to summarize the topic of state symbols of the Slovak Republic and their meaning with a specific focus on the supervision of compliance with Act 63/1993 Coll. on state symbols, carried out by district offices. Additionally, the article investigates the way in which supervision is carried out by district offices and whether these authorities perform it on a regular basis. The article also analyses situations where district offices have identified the most common violations of the mentioned law. In the end, the article summarizes the discovered facts and formulated conclusions, and presents proposals and recommendations de lege ferenda, which could lead to an improvement in the current situation as well as the elimination of recurring deficiencies.

**Key words:** state symbols, district office, supervision

---

<sup>1</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

## Úvod

Aj keď si to často neuvedomujeme, štátna symbolika tvorí dôležitú a neopomenuteľnú súčasť nášho každodenného života. Stretávame sa s nimi na úradoch, v rozhodnutiach štátnych orgánov, prípadne sú nimi inšpirované symboly slovenských inštitúcií. Avšak v súvislosti s touto témou vznikajú otázky, či je štátna symbolika dostatočne chránená a kto zodpovedá za jej ochranu?

Štátne symboly (z gr. *symbolon* – poznávacie znamenie; lat. *symbolum* – znamenie)<sup>2</sup>, rovnako ako symboly medzinárodných organizácií, symboly obcí či symboly spolkov plnia funkciu identifikácie, teda odlíšenia sa od iných obdobných celkov, a to často v kontexte histórie svojho vzniku. Štátne symboly sú vonkajším prejavom štátu a výrazom jeho suverenity, nezávislosti a integrity.<sup>3</sup>

V podmienkach Slovenska možno nájsť vymedzenie štátnych symbolov už priamo v Ústave SR, kde čl. 8 textuje, že sú nimi štátny znak, štátna vlajka, štátna pečať a štátna hymna, pričom úprava podrobností a spôsobu používania je v zmysle čl. 9 ods. 5 ponechaný na zákon. Tým je zákon č. 63/1993 Z. z. o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnych symboloch“).

### Zákon o štátnych symboloch SR a ich používaní.

V oblasti správneho práva je problematika štátnej symboliky zaradená medzi osobitnú časť<sup>4</sup> a je ďalej premietnutá do spomenutého zákona o štátnych symboloch. Zákon sa zameriava predovšetkým na reguláciu používania štátnych symbolov verejnoprávnymi subjektmi, ktoré ich využívajú na označenie svojho konania v mene štátu a pri výkone štátnej moci ale aj inými osobami<sup>5</sup>, ktoré ich využívajú v rámci oficiálneho zastupovania štátu. Zákon však umožňuje používať štátnu symboliku aj iným osobám no vždy len takým spôsobom, aby ich použitie bolo

---

<sup>2</sup> CHOVANEC, J.: *Lexikón ústavného práva*. Prvé vydanie, Vydavateľstvo Procom, Bratislava, 2004, s. 129.

<sup>3</sup> DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné*. 1. vydanie, Bratislava : C.H. Beck, 2018, s. 220.

<sup>4</sup> Napríklad CEPEK, B. a kol. *Správne právo hmotné. Osobitná časť*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 94 a nasl.

<sup>5</sup> ŠKROBÁK, J.: Legal Protection of State, National and Community Symbols in Slovakia. 2022, In: TÓTH, Z. (ed.) *Constitutional and Legal Protection of State and National Symbols in Central Europe*, pp. 259.

dôstojné a zodpovedajúce ich postaveniu.<sup>6</sup> Zákon upravuje aj spôsob, akým majú oprávnené osoby používať štátne symboly. Je dôležité si uvedomiť, že štátne orgány sú viazané článkom 2 ods. 2 Ústavy SR, ktorý stanovuje, že môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Toto pravidlo sa vzťahuje aj na používanie štátnych symbolov. Preto je napríklad štátny orgán nielen oprávnený, ale aj povinný umiestniť štátny znak na budove, v ktorej sídli.<sup>7</sup> Keďže podstata zákona nespočíva len v jeho prijatí zákonodarcom, ale aj v jeho dodržiavaní spoločnosťou, nemožno opomenúť tému zodpovednosti, kontroly a sankcionovania nežiadúceho správania. Nedodržanie povinností a obmedzení stanovených v súvislosti s používaním štátnych symbolov môže mať rôzne negatívne právne (ako aj mimoprávne) následky. Negatívne právne dôsledky takéhoto konania zakladajú vznik deliktuálnej verejnoprávnej zodpovednosti, v podobe trestnoprávnej alebo administratívnoprávnej zodpovednosti.<sup>8</sup> Ak však došlo k porušeniu právnej povinnosti týkajúcej sa používania štátnych symbolov úradníkom alebo zamestnancom orgánu verejnej moci, je na mieste aj spáchanie správneho disciplinárneho deliktu.<sup>9</sup> Ak by došlo k porušeniu právnej povinnosti vyplývajúcej právnickej osobe v súvislosti s nesprávnym alebo nedôstojným používaním štátnych symbolov<sup>10</sup>, okresné úrady disponujú právomocou ukladania pokuty<sup>11</sup> až do výšky 7.000 eur.<sup>12</sup> Z hľadiska začlenenia tohto správneho deliktu ide o správny

---

<sup>6</sup> § 4 odsek 4 zákona č. 63/1993 Z. z. o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní v znení neskorších predpisov.

<sup>7</sup> ŠKROBÁK, J.: Legal Protection of State, National and Community Symbols in Slovakia. 2022, In: TÓTH, Z. (ed.) *Constitutional and Legal Protection of State and National Symbols in Central Europe*, pp. 260.

<sup>8</sup> Tamtiež s. 266.

<sup>9</sup> VRABKO, M.: *Správne právo hmotné*. Osobitná časť, 3. vydanie, Wolters Kluwer, 2017, s. 216.

<sup>10</sup> Za porušenie ustanovenia § 3 ods. 3 až 6, § 5 ods. 3, § 6, § 11 ods. 2 a § 13b ods. 2 zákona 63/1993 o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní v znení neskorších predpisov.

<sup>11</sup> Pokuta za porušenie ustanovení zákona o štátnych symboloch a ich používaní bola novelou č. 126/2019 Z. z. upravená z pôvodných 6638 na 7000 eur.

<sup>12</sup> § 14 zákona č. 63/1993 o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní v znení neskorších predpisov.

delikt právnických osôb, keďže subjektom deliktu môže byť len právnická osoba.<sup>13</sup>

Čo sa týka problematiky dohľadu nad dodržiavaním zákona o štátnych symboloch, zákon ju zveruje Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky, a na miestnej úrovni okresným úradom.<sup>14</sup> Dohľad nad dodržiavaním ďalej rozvíja § 14a predmetného zákona, ktorý ukladá povinnosť orgánom verejnej správy, aby v rámci svojej činnosti upozorňovali na zistené nedostatky a následne dbali na ich dôkladné odstránenie.<sup>15</sup> Na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní,<sup>16</sup> pričom výnos pokút je príjmom štátneho rozpočtu. Pri ukladaní pokuty a rozhodovaní o jej výške majú orgány prihliadať na závažnosť, spôsob konania a trvanie protiprávneho stavu. Okrem spomenutého dohľadu udeľuje Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky fyzickým a právnickým osobám súhlas s používaním štátnych symbolov, znamenia štátneho znaku a národného symbolu, ak sa takýto súhlas vyžaduje podľa osobitného predpisu.<sup>17</sup>

Čo sa týka samotného zákona, pomerne nedávno prešiel novelizáciou. Išlo o novelu v podobe zákona č. 126/2019 Z. z., ktorej cieľom bolo zvýšiť ochranu štátnych symbolov, ako jedného zo základných pilierov štátnosti vyplývajúceho priamo z Ústavy Slovenskej republiky, pred ich znevažovaním, a ochrániť tak tradície, ktoré sú priamo späté so štátnou symbolikou. Podľa dôvodovej správy novely zákona, sa mala zvýšiť úroveň ochrany štátnych symbolov a spresniť kompetencie dohľadu nad zachovávaním zákonnosti pri používaní štátnych symbolov. Novela tiež zaviedla nové pojmy „znamenie štátneho znaku“<sup>18</sup> a „národný symbol“<sup>19</sup>, bezprostredne súvisiace so štátnymi symbolmi.<sup>20</sup> Schválený zákon síce

---

<sup>13</sup> VRABKO, M.: *Správne právo hmotné*. Osobitná časť, 3. vydanie, Wolters Kluwer, 2017, s. 208.

<sup>14</sup> Pozri SOBIHARD, J. a kol.: *Správne právo hmotné*. osobitná časť. Žilina: Eurokódex, 2010, s. 67.

<sup>15</sup> VRABKO, M.: *Správne právo hmotné*. Osobitná časť, 3. vydanie, Wolters Kluwer, 2017, s. 87.

<sup>16</sup> Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov.

<sup>17</sup> § 14 ods. 2 zákona č. 63/1993 o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní v znení neskorších predpisov.

<sup>18</sup> Znamenie štátneho znaku tvorí dvojité kríž vztýčený na strednom vyvýšenom vršku trojvršia. Driek a ramená kríža sú na koncoch rozšírené a vhlbené, vrchy sú oblé.

<sup>19</sup> Národný symbol tvorí dvojité kríž vztýčený na strednom vršku trojvršia. Fyzické osoby i právnické osoby môžu používať národný symbol; jeho použitie však musí byť dôstojné.

<sup>20</sup> Pozri dôvodovú správu k zákonu č. 126/2019 z 10. mája 2019.

tieto pojmy formálne neoznačuje za štátny symbol, no priznáva im rovnakú ochranu ako štátnym symbolom. Za zmienku stojí fakt, že v danom prípade šiel zákonodarca nad rámec ústavou predpokladanej zákonnej úpravy, keďže Ústava SR pri vymedzení štátnych symbolov v čl. 8 nespomína ani jeden z vyššie uvedených dvoch pojmov.

Napriek tomu, že z názvu zákona by sme mohli vyvodit' ochranu len štátnych symbolov SR, zákon neopomína ani „cudzie“ štátne symboly. Venuje im pozornosť v § 4 ods. 6 zameranom na umiestnenie štátneho znaku, v § 8 ods. 6, 7 a 13 upravujúcich používanie štátnych vlajok a § 13 ods. 6, podľa ktorého sa spravuje spievanie a hranie štátnej hymny. V tomto smere treba bližšie priblížiť spomínané ustanovenie § 8 ods. 13, ktoré textuje nasledovne: „*Týmito ustanoveniami nie sú dotknuté zvyklosti pri označení budov diplomatických misií, stálych misií a konzulárnych úradov cudzích štátov a zvyklosti pri medzištátnych rokovaniach a pod.*“.

Viedenský dohovor o konzulárnych stykoch v čl. 29 a Viedenský dohovor o diplomatických stykoch v čl. 20, ustanovujú podrobnosti o používaní štátnej vlajky a štátneho znaku na budovách konzulárnych úradov a miestností diplomatickej misie. Vzniká však otázka, či možno takéto ustanovenie vnímať v zmysle § 8 ods. 13 zákona o štátnych symboloch ako zvyklosti.<sup>21</sup> Podľa môjho názoru možno vnímať znenie uvedených článkov medzinárodných zmlúv ako medzinárodnú zvyklosť (obyčaj), keďže sa v mnohých prípadoch používa slovné znenie medzinárodnej zmluvy ako výraz kodifikovanej obyčajovej normy. Ustanovenie teda neobmedzuje ani nemení spôsoby využitia štátnych symbolov iného štátu, ktoré predpokladajú dohovory o konzulárnych a diplomatických stykoch.<sup>22</sup>

## **Dohľad nad zákonom o štátnych symboloch v praxi**

V nasledujúcich riadkoch popíšem zistenia, akým spôsobom vykonávajú okresné úrady (ďalej aj „OÚ“) a Ministerstvo vnútra SR, dohľad nad dodržiavaním zákona o štátnych symboloch a či je vykonávaný riadne a na pravidelnej báze. Dané poznatky som získala empirickým výskumom realizovaným pomocou žiadosti o sprístupnenie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Žiadosť bola

---

<sup>21</sup> Porov. DENZA, E.: *Diplomatic Law, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 4. edition, Oxford University Press, 2016, s. 102-104.

<sup>22</sup> Pozri VRŠANSKÝ, P.: *Medzinárodné právo verejné*. Všeobecná časť, Wolters Kluwer, 2015, s. 106.



adresovaná povinným osobám, ktorými boli v tomto prípade Okresné úrady a Ministerstvo vnútra SR.

Pre adresované žiadosti bolo zvolené časové obdobie od 01. januára 2019, kedy došlo k novelizácii predmetného zákona s cieľom zvýšiť ochranu štátnych symbolov pred ich znevažovaním a spresniť kompetencie dohľadu nad zachovávaním zákonnosti pri používaní štátnych symbolov,<sup>23</sup> do 01. apríla 2023<sup>24</sup>.

V odpovedi nám OÚ podrobne opísali priebeh dohľadu, ktorý v rámci zákona o štátnych symboloch vykonávajú. Dohľad nad dodržiavaním zákona o štátnych symboloch vykonávajú najmä zamestnanci odboru všeobecnej vnútornej správy, na základe poverenia prednostu OÚ. Môže byť realizovaný *ex officio* prípadne na základe podnetov od fyzických a právnických osôb na vzniknutý protiprávny stav. Dohľad môže byť vykonaný dvoma spôsobmi. Buď ako forma bežného (základného) dohľadu alebo ako osobitná tematická previerka, pričom táto forma je vhodnejšia pre OÚ v sídle kraja a ministerstvo vnútra.

Bežný dohľad a jeho vykonávanie sa obvykle realizuje popri inej kontrolnej činnosti, a okrem poverených pracovníkov sa na ňom môžu podieľať prípadne aj iní zamestnanci úradu. Pod výkon bežného dohľadu môžeme zaradiť aj odpovede a podnety OÚ na overenie dodržiavania zákona po upozorneniach podaných fyzickými alebo právnickými osobami. Na rozdiel od bežného dohľadu, pri osobitnej tematickej previerke ide o vopred plánované preverenie používania jedného alebo viacerých štátnych symbolov, všetkými oprávnenými subjektmi v konkrétnom čase a vo vopred určenom územnom obvode. Termín previerky by mal byť subjektom vopred známy, prípadne dohodnutý s príslušnými inštitúciami.

V rámci dohľadu sa sleduje najmä správne označenie budov štátnym znakom, kontrolujú sa štátne vlajky, či sú umiestnené v správnom poradí, prípadne či sú používané dôstojným spôsobom (či nie sú poškodené alebo vyblednuté). Kontrola sa realizuje nie len v exteriéri budov, ale aj vo vnútorných priestoroch, kde sa kontroluje zasadacia miestnosť obecného zastupiteľstva, či sa v miestnosti nachádza preambula Ústavy SR a či je správne umiestnený štátny znak. Okrem interiérov podliehajú kontrole aj rozhodnutia, osvedčenia a listiny vydané kontrolovaným subjektom. Ak

---

<sup>23</sup> Dôvodová správa k zákonu č. 126/2019 z 10. mája 2019.

<sup>24</sup> V rámci spomínaného časového obdobia došlo aj ku personálnej zmene na okresných úradoch (výmene riaditeľov).

by bol pri vykonávanom dohľade zistený nedostatok, upozorní orgán štátnej správy jednotlivé preverované subjekty na tieto nedostatky, písomne požiada o ich odstránenie do určitého termínu a prekontroluje, či boli odstránené riadne a včas. Spravidla bolo možné zistené nedostatky odstrániť na mieste, a preto nebolo potrebné udeľovať upozornenie alebo pokutu. Z kontroly je na záver spísaný záznam, kde sa uvedú prípadné pochybenia a určenie termínu pre ich ďalšie odstránenie (ak nebolo možné nedostatok vyriešiť priamo na mieste).

Napriek tomu, že zákon o štátnych symboloch upravuje povinnosť dohľadu všeobecne všetkým OÚ a ministerstvu vnútra, dohľad nevykonávajú všetky OÚ, ale len tie, ktoré majú v rámci členenia odbor všeobecnej vnútornej správy na základe Smernice Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 10. decembra 2012 č. SVS-OKMVS1-2012/028053, ktorou sa určuje vnútorná organizácia obvodného úradu. Inak povedané, dohľad nad dodržiavaním zákona nespadá do pôsobnosti každého z nich. Z existujúcich OÚ až 21 z nich dohľad vôbec nevykonáva.

Subjekty, ktoré boli v rámci dohľadu preverené a u ktorých sa zistili nedostatky, ich promptne odstránili a OÚ tak nebol nútený uložiť pokutu v zmysle ustanovenia § 14 zákona o štátnych symboloch. Z opakujúcich sa nedostatkov, ktoré OÚ v rámci dohľadu zistili je zrejmé, že kontrolované subjekty nie sú zbehlé v problematike štátnych symbolov a ich používania. Nesprávne umiestňovali štátny znak na budovy mestských a obecných úradov, či neurčili správne poradie vyvesených štátnych vlajok. Medzi časté nedostatky patrilo aj používanie natrhnutých, špinavých, vyblednutých či opotrebovaných vlajok.

Zaujímavý prípad, ktorý možno spomenúť, zistil počas výkonu kontroly OÚ Rimavská Sobota. Išlo o nedostatok spočívajúci vo vyvesení vlajky cudzieho štátu na obecnom úrade v prítomnosti zahraničnej delegácie, a ponechanie tejto vlajky na budove obecného úradu až dva týždne po spomínanej návšteve delegácie.

Pre vyriešenie problematickej situácie by mohol byť využitý podobný postup, ktorý zvolil OÚ v Bánovciach nad Bebravou. Ten inštruoval obce, kde bol dohľad vykonávaný najčastejšie (kvôli zvýšenému počtu nedostatkov), aby mali k dispozícii všetky usmernenia, právne predpisy a návody vydané ministerstvom vnútra na správnu interpretáciu ustanovení zákona o štátnych symboloch. Súčasťou dohľadu by tak nebola len kontrola interiéru a exteriéru budov, ale aj preverenie tejto právnej dokumentácie, či majú kontrolované subjekty založenú

spomínanú dokumentáciu a či je pravidelne aktualizovaná. Mám za to, že práve takýto spôsob by mohol zabezpečiť zníženie počtu zistených nedostatkov v rámci realizovaného dohľadu.

Osobitný typ nedostatku zistil OÚ Michalovce, kde v dvoch prípadoch chýbalo označenie obecného úradu a štátne vlajky, ktoré boli zvesené z dôvodu rekonštrukcie fasády. Práve tento nepatrný nedostatok, môže na prvý pohľad demonštrovať situáciu, ktorá sa javí ako medzera v zákone. Zákonodarca však myslel aj na spomenutú situáciu, keďže s prihliadnutím na znenie § 4 ods. 3 ustanovenia zákona o štátnych symboloch, sa štátny znak nemá umiestňovať na budovách, na ktorých by vzhľadom na ich stav nebolo jeho použitie dôstojné.

Na okraj dodávam, že ako ďalšiu problematickú skutočnosť možno vnímať konanie OÚ Púchov, ktorý ani po uplynutí lehoty nereagoval na moju žiadosť o informácie. Povinným osobám však zákon o slobode informácií neumožňuje zostať nečinnými, práve naopak, výslovne im v § 18 ods. 2 ukladá povinnosť vždy vydať písomné rozhodnutie o nespístupnení informácií. Nečinnosť povinnej osoby a spoliehanie sa na vznik fiktívneho rozhodnutia je vždy porušením zákona zo strany povinnej osoby.<sup>25</sup>

Ako už som vyššie spomínala, okrem OÚ zveruje zákon výkon dohľadu aj ministerstvu vnútra. To však dohľad nevykonáva tak aktívnym spôsobom, ako samotné OÚ. V prípade potreby ministerstvo iba usmerňuje OÚ v danej problematike, prípadne usmerňuje a upozorňuje fyzické a právnické osoby na nedostatky pri používaní štátnej symboliky. Ku nájdeným nedostatkom, v rámci dohľadu vykonávaným ministerstvom vnútra, som sa však nedopracovala, keďže v tomto bode sa ministerstvo rozhodlo nespístupniť požadované informácie.

## Záver

Cieľom príspevku bolo zhrnúť základné poznatky o štátnych symboloch a v krátkosti poukázať na význam zákonnej ochrany štátnej symboliky. Ďalším cieľom príspevku bolo za pomoci žiadosti o poskytnutie informácií smerovanej OÚ zistiť, akým spôsobom je z ich strany vykonávaný dohľad podľa zákona o štátnych symboloch. Analýzou odpovedí, ktoré mi boli zo strany OÚ poskytnuté, som došla ku záveru, že dohľad je vykonávaný buď

---

<sup>25</sup> Túto skutočnosť mnohokrát potvrdili aj súdy a ako príklad uvádzam rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SŽi 3/2011 zo dňa 3. mája 2011.

*ex offio* (z úradnej povinnosti orgánu) alebo na podnet občanov, a to buď formou bežného dohľadu alebo ako osobitná tematická previerka. Z odpovedí OÚ ďalej vyplynul záver, že spomínaný dohľad nie je vykonávaný vo všetkých okresoch rovnakým spôsobom a na pravidelnej báze. Niektoré OÚ dokonca dohľad vôbec nevykonávajú. Počet zistených nedostatkov nám zároveň naznačuje, že kontrolované subjekty často porušujú zákon o štátnych symboloch, či už z vedomej alebo nevedomej nedbanlivosti. Takto vzniknuté situácie riešia OÚ upozornením kontrolovaného subjektu a dávajú mu tak možnosť odstrániť nedostatky bez uloženia pokuty.

Z odpovedí OÚ som tiež identifikovala niektoré opakujúce sa nedostatky ako napr. nesprávne umiestnenie štátneho znaku, štátnej vlajky a tiež používanie poškodených štátnych vlajok. Špecifickou situáciou, ktorú zistil OÚ výkone dohľadu, bol prípad absencie štátnej vlajky a znaku pri rekonštrukcii obecného úradu. Samotný OÚ vnímal vzniknutú situáciu ako vážny nedostatok, avšak s prihliadnutím na § 4 zákona o štátnych symboloch, sa štátny znak nemá umiestňovať na budovách, ktorých stav by neumožňoval jeho dôstojné použitie.

V záujme zamedziť budúcim nedostatkom som navrhla niektoré opatrenia, ktoré by mohli prispieť k lepšiemu dodržiavaniu zákona o štátnych symboloch.

Na koniec by som rada venovala pár viet aj zatiaľ poslednej novele<sup>26</sup> zákona o štátnych symboloch. Cieľom novely bolo podľa zákonodarcu zvýšiť úroveň ochrany štátnych symbolov, a spresniť kompetencie dohľadu nad zachovávaním zákonnosti pri používaní štátnych symbolov.<sup>27</sup> Tento cieľ sa mal zrealizovať zvýšením sadzby pokuty za porušenie ustanovení spomínaného zákona z pôvodných 6638 na 7000 eur. Výsledky výskumu však ukázali, že OÚ nevyužívajú možnosť ukladania pokút, resp. neboli uložené žiadne pokuty od účinnosti novely t. j. v priebehu štyroch rokov. Je preto otázne, či sa zámer zákonodarcu neminul účinkom a či sprísňovanie sankcie malo význam.

---

<sup>26</sup> Zákon č. 126/2019 Z. z. , ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 63/1993 Z. z. o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní v znení neskorších predpisov.

<sup>27</sup> Dôvodová správa k zákonu č. 126/2019 z 10. mája 2019.

## Zoznam použitej literatúry

1. CEPEK, B. a kol.: *Správne právo hmotné. Osobitná časť*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, 476 s., ISBN 978-80-8168-622-1;
2. CIBULKA, Ľ.: *Ústavné právo (Ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, 407 s., ISBN 978-80-7160-366-5;
3. CIBULKA, Ľ.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 3. vydanie, Šamorín, Heuréka, 2009, 344 s., ISBN 978-80-89122-56-1;
4. DENZA, E.: *Diplomatic Law, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 4. edition, Oxford University Press, 2016, 560 p., ISBN 9780198703969;
5. DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné*. 1. vydanie, Bratislava : Nakladateľstvo C. H. Beck, 2018, 528 s., ISBN 978-80-89603-57-2;
6. CHOVANEC, J.: *Lexikón ústavného práva*. Prvé vydanie, Vydavateľstvo Procom, Bratislava, 2004, 261 s., ISBN 80-85717-13-1;
7. SOBIHARD, J.: *Správne právo - osobitná časť*. Vydavateľstvo Eurokódex, 2010, 344 s., ISBN 978-80-89447-26-8;
8. ŠKROBÁK, J.: Legal Protection of State, National and Community Symbols in Slovakia. 2022, In: TÓTH, Z. (ed.) *Constitutional and Legal Protection of State and National Symbols in Central Europe*, pp. 251–289. Miskolc–Budapest, Central European Academic Publishing, ISSN 2786-2518;
9. VRABKO, M.: *Správne právo hmotné. Osobitná časť*. 3. vydanie, Vydavateľstvo Wolters Kluwer, 2017, 512 s., ISBN 978-80-81687-47-1;
10. VRŠANSKÝ, P.: *Medzinárodné právo verejné*. Všeobecná časť, Wolters Kluwer, 2015, 408 s., ISBN 978-80-8168-316-9.

## Právne predpisy:

1. Viedenský dohovor o diplomatických stykoch;
2. Viedenský dohovor o konzulárnych stykoch;
3. Zákon 63/1993 Z. z. o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní v znení neskorších predpisov;
4. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov.

## Judikatúra:

1. PL. ÚS 15/1998. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 11. marca 1999;

**Iné zdroje:**

1. Dôvodová správa k zákonu č. 126/2019 z 10. mája 2019.
2. Smernica Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 10. decembra 2012 č. SVS-OKMVS1-2012/028053, ktorou sa určuje vnútorná organizácia obvodného úradu.

**Kontaktné údaje**

Mgr. Alžbeta Zemanová

alzbeta.zemanov@flaw.uniba.sk

Katedra správneho a environmentálneho práva

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

# SPRÁVNE TRESTANIE V ÚZEMNOM PLÁNOVANÍ AKO GARANCIA PRINCÍPOV PRÁVNEHO ŠTÁTU?<sup>1</sup>

## ADMINISTRATIVE PUNISHMENT IN SPATIAL PLANNING AS A GUARANTEE OF THE PRINCIPLES OF THE RULE OF LAW?

Ján Škrobák<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Príspevok sa zaoberá otázkami, či a do akej miery v rámci existujúcej účinnej právnej úpravy (zákon č. 50/1976 Zb.), prípadne v rámci novej právnej úpravy, ktorá na svoju účinnosť nateraz čaká (zákony č. 201/2022 Z. z. a č. 202/2022 Z. z.), ako aj v rámci ďalších predpisov, existujú špecifické skutkové podstaty správnych deliktov, ktoré sú zamerané na ochranu objektov v rámci územného plánovania. Príspevok sa nezameriava len na správne delikty, ktoré priamo postihujú porušenie povinností vyplývajúcich z územnoplánovacej dokumentácie, ale aj na tie, ktoré takéto prípady protispoločenského konania sankcionujú "rudimentárne". Príspevok sa v nadväznosti na vykonanú analýzu právnej úpravy zaoberá aj otázkou prípadných námetov na jej zlepšenie.

**Kľúčové slová:** Správne trestanie, územné plánovanie, správny delikt, právny štát

**Abstract:** The paper deals with the questions of whether and to what extent there are - within the framework of the existing and effective legislation (Act No. 50/1976 Coll.), or within the new legislation that is currently awaiting its effectiveness (Acts No. 201/2022 Coll. and No. 202 /2022 Coll.) - specific merits of administrative offences, which are aimed at the protection of objects within the framework of spatial planning. The paper is not only focused on administrative offenses that directly punish the violation of obligations arising from spatial planning

---

<sup>1</sup> Tento príspevok vznikol vďaka podpore Agentúry na podporu výskumu a vývoja ako súčasť riešenia projektu č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

<sup>2</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta.

documentation, but also on those that "rudimentarily" sanction such cases of anti-social behavior. Following the analysis of the legislation, the paper also deals with the issue of possible topics for its improvement

**Key words:** Administrative punishment, spatial planning, administrative delict, rule of law

## Úvod

Ak hovoríme o správnom trestaní v územnom plánovaní, môže ísť o rôzne inštitúty a rôzne roviny, v prvom rade preto musíme načrtnúť roviny možného skúmania problematiky. Môže ísť o:

1. Administratívnoprávnu zodpovednosť za porušenie ustanovení týkajúcich sa obstarávania a spracovania územnoplánovacích podkladov a územnoplánovacej dokumentácie, ktorá zahŕňa najmä:

- prípadnú disciplinárnu zodpovednosť autorizovaných osôb podľa zákona o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch
- prípadnú zodpovednosť zamestnancov obcí, ktorí zabezpečujú obstarávanie ú. p. d.

Pokiaľ by malo ísť o možnú trestnoprávnu zodpovednosť – ktorú samozrejme tiež nemožno vylúčiť – ocitli by sme sa už mimo pôdorys správneho trestania a tým pádom aj mimo rozsah témy príspevku.

2. Zodpovednosť za porušenie povinností vyplývajúcich zo záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie.

3. Za platnej a účinnej úpravy by sa „pod názov príspevku zmestila“ aj problematika správneho trestania za porušenie povinností v územnom konaní, alebo s ním súvisiacich povinností. De lege lata za účinnosti zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (Stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „stavebný zákon“) totiž aj územné konanie je súčasťou územného plánovania.<sup>3</sup>

Z tohto možného okruhu problémov sa príspevok sa zameriava na tie, ktoré sme uviedli pod bodom 2 – reč teda bude o tom, či de lege lata existujú, a či de lege ferenda budú alebo majú existovať, právne inštitúty

---

<sup>3</sup> K vzťahu pojmov a inštitútov „územné plánovanie“, „územnoplánovacia činnosť“ a „územné konanie“ pozri napr. VRABKO, Marián a kol.: Správne právo procesné. Osobitná časť. Šamorín : Heuréka, s. 70 – 71.



správneho trestania, ktoré sú alebo budú špecificky zamerané na sankcionovanie porušení povinností vyplývajúcich zo záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie; a teda či takéto právne inštitúty prichádzajú do úvahy ako nástroje ochrany princípov právneho štátu.

### **Prehľad relevantných skutkových podstát správnych deliktov**

Začneme „zostra“ – výpočtom skutkových podstát, ktoré obsahuje súčasná úprava (stavebný zákon), alebo niektorý z nových, zatiaľ na účinnosť čakajúcich zákonov – či je to už zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon o územnom plánovaní“), alebo zákon č. 201/2022 Z. z. o výstavbe v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon o výstavbe“).

Zistenie možno stručne formulovať tak, že skutkové podstaty správnych deliktov špecificky a priamo zamerané na správne trestanie porušenia povinností vyplývajúcich zo záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie v súčasnosti neexistujú, a aj pro futuro budú len veľmi ojedinelé. Stavebný zákon neupravuje žiadne takéto skutkové podstaty a rovnako to bude aj v prípade zákona o územnom plánovaní. Zákon o výstavbe upravuje jednu skutkovú podstatu, ktorá priamo vyjadruje sankcionovanie porušenia záväznej časti územného plánu – ide o § 58 ods. 5 písm. a) zákona o výstavbe („Priestupku sa dopustí ten, kto uskutočňuje svojpomocou stavebné práce v chránenom území alebo v ochrannom pásme alebo na pozemku, ktorý je podľa územnoplánovacej dokumentácie vylúčený zo zastavania alebo nie je určený na zastavanie, najmä na poľnohospodárskej pôde alebo na lesnom pozemku.“).

Okrem týchto skutkových podstát existujú len rudimenty sankcionovania porušovania regulatívov územného plánovania. Ide jednak o sankcionovanie prostredníctvom skutkových podstát, kde objektívna stránka primárne zahŕňa porušenie povinností v rovine individuálno-rozhodovacej činnosti, jednak spomenúť možno kvalifikovanú skutkovú podstatu obsiahnutú v § 105 ods. 4 stavebného zákona („Priestupku sa dopustí a pokutou do 5 miliónov Sk sa potresce ten, kto bez stavebného povolenia uskutočňuje stavbu v chránenom území alebo v ochrannom pásme či na pozemku, ktorý nie je určený na zastavanie, najmä na poľnohospodárskom alebo lesnom pozemku.“).

Rozdiel medzi ustanovením § 58 ods. 5 písm. a) zákona o výstavbe a ustanovením § 105 ods. 4 stavebného zákona je v tom, že v prípade novej úpravy sa priamo v rámci objektívnej stránky skutkovej podstaty výslovne

upravuje referencia na porušenie noriem tvoriacich súčasť územnoplánovacej dokumentácie. Preto pri staršej úprave hovorím len o rudimentárnej úprave (keďže výkladovo sa možno dopracovať k tomu, že naplniť § 105 ods. 4 stavebného zákona možno okrem iného aj v kontexte porušenia povinností vyplývajúcich územnoplánovacej dokumentácie).

Do úvahy by pravda prichádzal priestupok podľa § 46 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon o priestupkoch“) – ide o tzv. „Iné priestupky proti poriadku v správe“. Priestupkom proti poriadku v správe je porušenie aj iných povinností než uvedených v § 21 až 45, ak sú ustanovené všeobecne záväznými právnymi predpismi, vrátane všeobecne záväzných nariadení obcí a všeobecne záväzných vyhlášok miestnych orgánov štátnej správy, ak sa takýmto konaním sťažuje plnenie úloh štátnej správy alebo obcí. Keďže záväzné časti územnoplánovacej dokumentácie sa schvaľujú a publikujú vo forme všeobecne záväzných právnych predpisov, nie je aplikovanie tohto ustanovenia, ktoré pravda predstavuje – sarkasticky povedané – priam oslavu zásady nullum crimen sine lege certa, vylúčené. Považujem ho však za veľmi ťažko predstaviteľné, pretože jednak, ako vyplynie z ďalšej state, priame porušenie ustanovení všeobecne záväzného nariadenia obce (alebo samosprávneho kraja), ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územnoplánovacej dokumentácie, je pomerne nepravdepodobný scenár, jednak by bolo potrebné, aby sa preukázalo, že v príčinnej súvislosti s takýmto porušením došlo k sťaženiu plnenia úlohy štátnej správy alebo obce. Treba povedať, že priestupok proti poriadku v správe podľa § 46 zákona o priestupkoch má zjavne aj iný primárny objekt, než je ochrana súladu s požiadavkami územného plánovania. Problémom by bol aj kompetenčná rovina, keďže tento priestupok s ohľadom na absenciu osobitnej úpravy prejednáva obvodný úrad. Napokon, uvedená skutková podstata priestupku je aj prakticky nevhodná, a to pre veľmi nízku sadzbu pokuty (horná hranica je 33,- eur), ktorá nemôže byť považovaná za adekvátnu spoločenskej nebezpečnosti porušenia pravidiel vyplývajúcich z územnoplánovacej dokumentácie.

Skutkové podstaty zamerané špecificky a priamo na správnoprávne sankcionovanie porušovania povinností zo záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie teda v súčasnosti neexistujú a aj pro futuro budú ojedinelé. Prečo je to tak? A je to správne?

Vysporiadajme sa najprv s dôvodmi pre existujúci stav.

## Dôvody pre existujúci stav

Primárny dôvod, pre ktorý zákonodarca neustanovuje špecificky a priamo porušenie povinností z územnoplánovacej dokumentácie, spočíva zrejme v tom, že takéto porušenie spravidla nie je možné bez toho, aby došlo zároveň k porušeniu povinností v rovine individuálnej, právnaoplikačnej, zatiaľ čo rovina regulácie územnoplánovacej dokumentáciou je rovinou normatívnou.

Zákonodarca spravidla vyžaduje, aby sa to, čo vyplýva ako povinnosť (alebo aj právo) z územného plánu, overilo a konkretizovalo formou individuálneho správneho aktu. V niektorých prípadoch je zrejme náležitejšie, než o overení či konkretizácii, hovoriť priamo o akejsi „aktivácii“ povinností vyplývajúcich z územnoplánovacej dokumentácie individuálnym správnym aktom. Napríklad, ak z územnoplánovacej dokumentácie vyplývajú nejaké zastavovacie podmienky pre nejaké pozemky, vlastník pozemkov je týmito podmienkami dotknutý až v okamihu, keď sa rozhodne stavať. Pokiaľ sa na pozemkoch neuskutočňuje výstavba, ale napríklad pestuje ďateľina, zastavovacie podmienky vlastne vlastníka k ničomu neviažu. Relevantnými sa preňho stanú až v územnom konaní o umiestnenie stavby.

Práve vydanie individuálneho správneho aktu, ktorý overuje, konkretizuje či „aktivuje“ práva a povinnosti vyplývajúce z územnoplánovacej dokumentácie, a postup, ktorý vydaniu takéhoto individuálneho správneho aktu predchádza, by mali garantovať, že k porušeniu územnoplánovacej dokumentácie a povinností vyplývajúcich z jej záväznej časti nedôjde. Inými slovami, ak napríklad na pozemkoch, ktoré nie sú podľa územného plánu určené na zastavanie, niekto chce stavať, nemal by získať územné rozhodnutie ani stavebné povolenie. Ak bude stavať bez nich, dopustí sa správnych deliktov, ktoré sankcionujú umiestnenie stavby bez územného rozhodnutia a uskutočnenie stavby bez územného povolenia. Zrejme preto zákonodarca nepovažuje za potrebné ustanovovať správne delikty sankcionujúce priamo porušenie povinností vyplývajúcich zo záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie.

Okrem toho, ak by sa malo sankcionovať priamo porušenie povinností vyplývajúcich z územnoplánovacej dokumentácie, muselo by sa toto porušenie spoľahlivo zistiť v konaní vo veciach správneho trestania. To by mohlo byť náročné, či dokonca problematické, a to aj z hľadiska dokazovania, aj z hľadiska právneho posúdenia. Naproti tomu je

jednoducho preukázateľné, či niekto napríklad staval bez územného rozhodnutia a bez stavebného povolenia, alebo čo aj v rozpore s nimi. Zákonodarca teda rozumne preferuje, aby sa súlad s územnoplánovacou dokumentáciou, resp., rozpor s ňou, skúmal v primárnom regulatívnom právnom vzťahu, v rámci ktorého sa skúmajú napríklad podmienky na vydanie územného rozhodnutia alebo stavebného povolenia.

### **Je súčasný a budúci stav vhodný?**

S ohľadom na to, že priame porušenie ustanovení všeobecne záväzného nariadenia obce (alebo samosprávneho kraja), ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územnoplánovacej dokumentácie, je pomerne nepravdepodobný scenár, a že regulatórny vplyv územnoplánovacej dokumentácie na fyzické osoby a právnické osoby je v zásade sprostredkovaný, nejaví sa ustanovenie skutkových podstát, ktoré priamo sankcionujú porušenie povinností vyplývajúcich zo záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie, ako potrebné.

Vo vzťahu k novej úprave obsiahnutej v zákone o výstavbe však konštatujem ako kritickú výhradu to, že zákonodarca obdobne konštruovanú skutkovú podstatu, ako je skutková podstata priestupku upravená v § 58 ods. 5 písm. a) zákona o výstavbe, neustanovil aj v rámci úpravy správnych deliktov právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb. Konanie spočívajúce v tom, že osoba uskutočňuje svojpomocou stavebné práce v chránenom území alebo v ochrannom pásme alebo na pozemku, ktorý je podľa územnoplánovacej dokumentácie vylúčený zo zastavania alebo nie je určený na zastavanie, najmä na poľnohospodárskej pôde alebo na lesnom pozemku, teda nie je osobitnou skutkovou podstatou správneho deliktu právnických osôb.

Za jeden z prínosov zákona o výstavbe som považoval zjednotenie sankcionovania fyzických osôb a právnických osôb. Traktovaná skutková podstata však nesvedčí o dostatočnej dôslednosti zákonodarcu v tomto smere.

Možno povedať, že vo svojej súčasnej rudimentárnej podobe, ako aj v nadchádzajúcej podobe (ak sa pravda zákon o výstavbe niekedy dočká účinnosti) sankčné mechanizmy, ktoré sa v príspevku rozoberali, sú spôsobilé pôsobiť na podporu ochrany a presadzovania niektorých

princípov právneho štátu, najmä princípu legality<sup>4</sup> a princípu právnej istoty<sup>5</sup>; a to najmä v kontexte normatívneho charakteru územnoplánovacej dokumentácie, keďže záväzná časť územnoplánovacej dokumentácie sa schvaľuje a publikuje ako normatívny správny akt<sup>6</sup> - netreba však zabudnúť ani na to, že rovnako označené (alebo aspoň obsahovo zhodné alebo výrazne príbuzné) princípy patria aj medzi princípy správneho konania.<sup>7</sup>

## Záver

Príspevok identifikoval skutkové podstaty súčasnej (stavebný zákon) i budúcej (zákon o územnom plánovaní a zákon o výstavbe) úpravy na úseku stavebného práva, ktoré sa priamo alebo rudimentárne vzťahujú na porušovanie povinností vyplývajúcich zo záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie. Skutkové podstaty správnych deliktov špecificky a priamo zamerané na správne trestanie porušenia povinností vyplývajúcich zo záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie v súčasnosti neexistujú, a aj pro futuro budú len ojedinelé. Rudimentárne prvky sankcionovania takýchto porušení možno identifikovať v súčasnej i v novej úprave, a to najmä v sprostredkovanom sankcionovaní takýchto prípadov protiprávneho konania prostredníctvom sankcionovania konania realizovaného bez alebo v rozpore s potrebným individuálnym správnym aktom (napr. územné rozhodnutia, stavebné povolenie).

Takýto právny stav nepovažujem za nevhodný, naopak, vnímam ho ako logický dôsledok toho, že územnoplánovacia dokumentácia spravidla vplýva na sféru práv fyzických osôb a právnických osôb prostredníctvom individuálnych správnych aktov, ktoré sú vydávané na jej základe, overujú jej pravidlá a regulatívy, konkretizujú ich na konkrétne podmienky a v mnohých prípadoch ich akoby „aktivujú“ vo vzťahu ku konkrétnemu prípadu. To je aj jeden z hlavných dôvodov, prečo sa nedá vnímať ako vhodný nástroj priameho sankcionovania porušovania povinností

---

<sup>4</sup> Bližšie pozri KROŠLÁK, Daniel: Právny štát – vývoj, princípy, mechanizmy ochrany. 1. vydanie. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 77 a nasl.

<sup>5</sup> Tamtiež, s. 91 a nasl.

<sup>6</sup> K normatívnym správnym aktom pozri napr. VRABKO, Marián a spol.: Správne právo hmotné, všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 140 a nasl.

<sup>7</sup> Pozri napr. SKULOVÁ, Soňa a kol.: Správni právo procesní. 3. aktualizované a doplnené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017, s. 45 a nasl. a 56 a nasl.

z územnoplánovacej dokumentácie tzv. priestupok proti poriadku v správe podľa § 46 zákona o priestupkoch.

Zákonodarca podľa môjho názoru vhodne a logicky volí sankcionovanie uskutočňovania činností, ktoré sú v rozpore s územnoplánovacou dokumentáciou, v rovine postihu uskutočňovania týchto činností bez potrebného oprávňujúceho individuálneho správneho aktu (napr. stavebného povolenia). Je to vhodnejšie aj z hľadiska nárokov na dokazovanie a právne posúdenie veci.

V podobe, ktorá je z povahy veci oklieštená, predstavujú aj sankčné nástroje správneho trestania za porušovanie povinností vyplývajúcich z územnoplánovacej dokumentácie nástroje ochrany princípov právneho štátu, najmä princípov legality a právnej istoty, a to aj vo vzťahu k normatívnej rovine územného plánovania, aj vo vzťahu k nadväzujúcej rovine individuálneho rozhodovania právnoaplikačného charakteru.

Kriticky však treba zhodnotiť, že zákonodarca neupravil ekvivalent skutkovej podstaty priestupku podľa § 58 ods. 5 písm. a) zákona o výstavbe („Priestupku sa dopustí ten, kto uskutočňuje svojpomocou stavebné práce v chránenom území alebo v ochrannom pásme alebo na pozemku, ktorý je podľa územnoplánovacej dokumentácie vylúčený zo zastavania alebo nie je určený na zastavanie, najmä na poľnohospodárskej pôde alebo na lesnom pozemku.“) aj ako správny delikt podnikajúcej fyzickej osoby alebo právnickej osoby.

### **Zoznam použitej literatúry**

1. KROŠLÁK, Daniel: Právny štát – vývoj, princípy, mechanizmy ochrany. 1. vydanie. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2022, 244 s. ISBN 978-80-7676-440-8.
2. SKULOVÁ, Soňa a kol.: Správni právo procesní. 3. aktualizované a doplnené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017, 421 s. ISBN 978-80-7380-688-0.
3. VRABKO, Marián a spol.: Správne právo hmotné, všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.
4. VRABKO, Marián a kol.: Správne právo procesné. Osobitná časť. Šamorín : Heuréka, 352 s. ISBN 978-80-8173-007-8.

### **Kontaktné údaje**

doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.

jan.skrobak@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Bratislavské právnické fórum 2023  
Garancie uplatňovania princípov právneho štátu vo verejnej správe

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
1. vydanie  
2023

ISBN 978-80-7160-701-4



**PRÁVNICKÁ FAKULTA**  
Univerzita Komenského  
v Bratislave

**ISBN: 978-80-7160-701-4**