



NÁROKOVATEĽNOSŤ POSTUPU SPRÁVNEHO ORGÁNU PODĽA ZÁSAD SPRÁVNEHO PORIADKU A DOBREJ VEREJNEJ SPRÁVY

I.

Zásady správneho poriadku

Právne princípy, respektíve právne zásady, predstavujú nenahraditeľnú interpretačnú pomôcku pri aplikácii právneho predpisu, vzhľadom na skutočnosť, že zákonodarca v nich reflektuje hodnoty, na ktorých normatívny právny akt vznikal, ako aj vytýčené ciele, ktoré sa jeho prostredníctvom majú dosiahnuť. Rovnako aplikácia všeobecných zásad zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), ktoré sú uvedené v § 3, **slúži predovšetkým na vyplňovanie procesných medzier v konaní ako logický dopad skutočnosti, že právom sa nedá a nemôže dať upraviť každá štruktúra procesného konania.** Existujú zákonné úpravy osobitných správnych konaní, ktoré síce vylučujú subsidiárnu aplikáciu správneho poriadku, ale neobsahujú vlastnú úpravu všeobecných princípov [napr. zákon č. 326/2005 Z.z. o lesoch v znení neskoršieho predpisu alebo zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“)]. Z prezentovaného dôvodu, keďže základné princípy slúžia predovšetkým ako výkladové pravidla konkrétnych inštitútov, ich absencia by mohla závažne poškodiť práva účastníkov konania, nielen procesnoprávných, ale v konečnom dôsledku aj hmotnoprávných, a to predovšetkým pri interpretáciách nejednoznačných noriem. Príkladom sa dá uviesť inštitút čestného vyhlásenia, ktorý síce zákon o sociálnom poistení upravuje, ale jeho prípustnosť je definovaná iba negatívnym ohraničením. Keďže sa tu jedná o voľnú úvahu správneho orgánu, mala by sa rozprava o prípustnosti čestného vyhlásenia spravovať podľa § 3 ods. 4 správneho poriadku: *„Správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov a použiť najvhodnejšie prostriedky (...).“* Kodifikovaný princíp udáva výkladové predpoklady aplikovateľnosti inštitútu čestného vyhlásenia na prípady, kedy by bolo nehospodárne využiť iný podklad pre rozhodnutie (napr. svedeckú výpoveď, odborné vyjadrenie, atď.) ale postačovalo by to na preukázanie určitých skutočností (napr. zisťovanie aktivít účastníka konania pred pracovným úrazom/chorobou z povolania a po, na ktoré zodpovedanie by slúžilo čestné vyhlásenie tretej osoby, ktorá nemá postavenie účastníka konania). Otázne je však, či účastník konania pred sociálnou poisťovňou je oprávnený si nárokovať postup správneho orgánu v zmysle základného princípu vyjadreného v § 3 ods. 4 správneho poriadku (zásada procesnej ekonómie).

Ustanovenia právnych predpisov osobitných procesných konaní v niektorých prípadoch indirektne vyjadrujú základne zásady správneho konania, ale samotné právne úpravy nešpecifikujú základne princípy konania, aj keď je vylúčená podporná aplikácia správneho poriadku. Právna úprava **všeobecného predpisu o správnom konaní v Českej republike obsahuje ustanovenie, podľa ktorého sa základne zásady správneho poriadku použijú pri výkone verejnej správy aj v prípadoch, keď osobitný zákon stanovuje, že sa ustanovenia správneho poriadku neaplikuje ani subsidiárne, ale sám úpravu zodpovedajúcu týmto zásadám neobsahuje.** Obdobné ustanovenie však slovenský právny poriadok nepozná, a preto v odbornej literatúre sa dá stretnúť s právnym stanoviskom, že je vylúčená nárokovateľnosť postupu správneho orgánu podľa základných pravidiel správneho konania (napr. in POSTACH, P., HAŠANOVÁ, J.: Zákon o správnom konaní (správny poriadok) - Komentár. C.H.BECK, Praha 2012, s. 8). S takýmto právnym názorom sa však nedá stotožniť, pretože keď osobitný zákon podporné použitie správneho poriadku vylučuje, pričom sám nešpecifikuje základné princípy, jedná sa o legislatívnu medzeru v zákone. Najvyšší súd SR vo svojom rozsudku, sp.

zn. 8Sžo/182/2009, posudzoval rozhodnutie dekana fakulty vysokej školy o školnom, na ktoré sa neaplikujú ustanovenia správneho poriadku. Napriek uvedenej skutočnosti Najvyšší súd SR konštatoval, že s poukazom na Slovenskú republiku ako právny štát a člena Európskej únie, ktorý má presadzovať súladnosť správania správneho orgánu so všetkými právnymi predpismi, môže takéto rozhodnutie byť preskúmané súdom a **to v duchu pravidiel a zásad pre rozhodovanie o právach a povinnostiach interpretovaných v kontexte štandardu všeobecných pravidiel správneho práva**, v súlade s princípmi dobrej správy. Identifikované rozhodnutie Najvyššieho súdu SR však analyzovalo právnu úpravu správneho rozhodnutia, ktoré nemalo osobitnú procesnú úpravu konania. S poukazom na uvedenú skutočnosť by správne orgány mohli k identifikovanému judikátu zastávať stanovisko, podľa ktorého vyššie uvedené závery nie sú *per analogiam* použiteľné na konanie podľa zákona obsahujúceho osobitný procesný postup. Uvedené právne stanovisko je preklenuté Najvyšším súdom SR v rozhodnutí zo dňa 27.3.2012, sp. zn. 1Sžr/68/2011, **keď *expressis verbis* judikoval, že zásady správneho konania sa musia vzťahovať aj na osobitné správne konania, ktoré subsidiárne pôsobenie správneho poriadku výslovne vylúčili.** (identifikované stanovisko bolo potvrdené aj novším rozhodnutím Najvyššieho súdu SR zo dňa 30.3.2016, sp. zn. 10Sžo/14/2015). Judikovaná povinnosť správnych orgánov bola zdôvodnená čl. 1 ods. 1 Ústavy SR a Odporúčaním CM/REC (2007) 7 Výboru ministrov o dobrej verejnej správe (ďalej len „odporúčanie“). V zmysle uvedenej judikatúry najvyššej súdnej autority, **účastník konania je oprávnený požadovať, aby v jeho prípade rozhodoval správny orgán v kontexte so všeobecnými zásadami správneho poriadku špecifikovanými v § 3, aj keď jeho použitie bolo osobitným zákonom vylúčené.** Konaním správneho orgánu v rozpore so všeobecnými zásadami má za následok verejnoprávne následky, a to oprávnenie účastníka konania využiť riadne aj mimoriadne opravné prostriedky. Aj keď všeobecný právny predpis o správnom konaní neobsahuje analogické ustanovenie o aplikácii základných zásad na konania, ktoré vylučuje subsidiárne použitie ustanoví správneho poriadku ako v Českej republike, špecifikovaný nedostatok bol prekonaný rozhodovacou činnosťou Najvyššieho súdu SR. Aj napriek prezentovanej rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu SR, pre účely právnej istoty by mal zákonodarca kodifikovať analogické ustanovenie, ktoré v českom všeobecnom predpise o správnom konaní zabezpečuje absolútnu aplikovateľnosť základných zásad na všetky správne konania, ktoré osobitne nešpecifikujú základne zásady.

II.

Princípy dobrej verejnej správy

Snahou Rada Európy je presadzovanie základných pravidiel správneho práva, tzv. princípov dobrej verejnej správy, čoho cieľom je zamedziť formalistickému prístupu k právu zo strany správnych orgánov a zabezpečiť tak konania v členských štátoch (vrátane Slovenskej republiky), ktoré by boli v súlade s čl. 41 Charty základných práv Európskej únie 2012/C 326/02. Vyvrcholením snahy Rady Európy o dosiahnutie tzv. dobrej verejnej správy bolo prijatie odporúčania. Obsahom odporúčania sú stanovené pravidlá správneho práva nie len hmotného (uvedené v čl. I), ale aj procesného (uvedené v čl. II), ktoré sa v odbornej terminológii označujú aj princípy dobrej verejnej správy. Odporúčania pre členské štáty nie sú záväzné, ale Výbor ministrov môže podľa potreby požiadať vládu štátu, aby ho informovali o krokoch, ktoré podnikli v súvislosti s vydaným odporúčaním. Uvedeným spôsobom sa zabezpečuje implementácia ustanovení pre členské štáty, ktorá síce nemá účinky záväznosti odporúčania ale *de facto* ich núti k presadzovaniu princípov dobrej verejnej správy.

Uplatňovanie princípov dobrej verejnej správy a ich procesná aplikácia však v rámci postupu pri vydávaní individuálnych správnych aktov správnych orgánov vo veľkom rozsahu absentuje. V tomto prípade by však správne orgány mali pri rozhodovaní o právach a povinnostiach brať na zreteľ aj princípy dobrej verejnej správy uvedené v odporúčaní, k čomu sa vyjadril aj Najvyšší súd SR vo svojom rozsudku zo dňa 21.5.2018, sp. zn. 7Sžo/90/2016, nasledovne: „*Napokon aj v odporúčaní CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov o dobrej verejnej správe sú obsiahnuté princípy dobrej verejnej správy, medzi ktoré patria o.i. princíp viazanosti právom, princíp právnej istoty, princíp konania v primeranej lehote. Presadzovanie princípov dobrej verejnej správy zabezpečuje efektivitu ako i*

*účinnosť výkonu verejnej správy, aby nedochádzalo k nezákonným zásahom do subjektívnych verejných práv jednotlivca. Nepochybne postup správnych orgánov **by mal byť v súlade nielen s ústavnými princípmi ako i zásadami, na ktorých je vybudované správne konanie, ale i s princípmi dobrej verejnej správy.***“ Najvyšší súd síce nekonštatoval záväznosť odporúčania, ale subsidiárne zdôvodnil svoje rozhodnutie o princípy dobrej verejnej správy s konštatovaním, že by sa pri rozhodovaní na ne malo prihliadať. Odporúčanie bolo aplikovateľné podporne s ďalšími ustanoveniami správneho poriadku a článku Ústavy SR, z čoho vyplýva nepriame presadenie odporúčania Najvyšším súdom SR. Obdobnú nepriamu aplikáciu princípov dobrej verejnej správy konštatoval Najvyšší súd SR aj v ďalších svojich rozhodnutiach, a to napr. v rozsudku zo dňa 3.8.2016, sp. zn.3Sžo/202/2015, v ktorom uviedol nasledovné: „*Záverom dáva súd do pozornosti princípy európskeho správneho práva, ktoré sú uvedené v odporúčaní CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov o dobrej verejnej správe, konkrétne princíp viazanosti právom, princíp právnej istoty a princíp transparentnosti.*“ (obdobne aj v rozsudku Najvyššieho súdu SR zo dňa 14.12.2016, sp. zn. 9Sžo/208/2015 alebo v rozsudku Najvyššieho súdu SR zo dňa 27.3.2012, sp. zn. 1Sžr/68/2011).

Vo vyššie identifikovanej judikatúre nebolo ťažiskom samotné odporúčanie, resp. princípy dobrej verejnej správy, ale bolo naň poukázané na podporu svojho autoritatívneho rozhodnutia v kontexte ďalších právne záväzných aktov. Z uvedeného rezultuje, že princípy dobrej verejnej správy slovenské súdy aplikujú iba subsidiárne, a to na zdôraznenie legitímnosti svojho právneho stanoviska. **Samotné princípy dobrej verejnej správy sa ale neaplikujú, uplatňujú sa iba všeobecné právne princípy, ktoré sú vyjadrené v článkoch odporúčania**(napr. princíp rovnosti, princíp transparentnosti, atď.), **t.j. princípy dobrej verejnej správy sa realizujú len nepriamo.** Je to predovšetkým dôsledkom charakteru práv a slobôd, ktoré nemajú vo väčšine prípadov povahu verejných subjektívnych práv (in KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. IuraEdition, Bratislava 2012, s. 21). Aj keď princípy dobrej verejnej správy sa zásadným spôsobom posilňujú práve prostredníctvom judikatúry Najvyššieho súdu SR, ich nepriama realizácia **má za dôsledok ich samostatnú nenárokovateľnosť účastníkmi konania voči správne mu orgánu. Uvedené konštatovanie však nemá vplyv na povinnosť správneho orgánu postupovať podľa všeobecných právnych princípov, ktoré sú kodifikované v článkoch Ústavy SR, v § 3 správneho poriadku, alebo sú špecifikované v samotnom odporúčaní.**

III. Záver

V správnych konaniach, ktoré sa spravujú výlučne osobitným predpisom bez definovaných zásad, nemôže byť absolútne vylúčené uplatnenia základných princípov, aj keď je neprípustné podporné pôsobenie správneho poriadku. Najvyšší súd SR vo svojej judikatúre v takýchto prípadoch judikoval nárokovateľnosť účastníka konania na postup správneho orgánu v súlade so všeobecnými zásadami správneho konania vyjadrených v správnom poriadku. *Vícever sa* uvedené oprávnenie účastníka konania však nevyplýva vo vzťahu k princípom dobrej verejnej správy. Aj napriek rozsiahlej absencii presadzovania princípov dobrej verejnej správy samotnými správny mi orgánmi, ich význam sa posilnil rozhodovacou činnosťou ústavného a správneho súdnictva. Ale ani samotná judikatúra princípom dobrej verejnej správy nepriznáva priamu nárokovateľnosť, a aplikuje ich iba nepriamo, v kontexte všeobecných právnych zásad.