

K PRÁVNEJ ÚPRAVE PREDPOJATOSTI ZAMESTNANCA SPRÁVNEHO ORGÁNU V SPRÁVNOM KONANÍ¹

ON LEGAL REGULATION OF BIAS OF AN EMPLOYEE OF THE ADMINISTRATIVE BODY IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Matej Horvat^{2,3}

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-05>

ABSTRAKT

Článok sa zaoberá základnými pravidlami správneho konania podľa Správneho poriadku, ktoré upravujú postup správnych orgánov, účastníkov konania a ďalších subjektov, ktoré zahŕňajú zásady ako viazanosť verejnej správy právnym poriadkom, rovnosť účastníkov konania, materiálnu pravdu, rýchlosť a hospodárnosť konania. Konkrétne článok analyzuje právno-teoretický aj praktický pohľad na vylúčenie zamestnanca správneho orgánu pre jeho predpojatosť zo správneho konania, ktorú vníma ako predpoklad pre zabezpečenie objektívneho a spravodlivého rozhodovania. V rámci analýzy sú konfrontované relevantné národné súdne rozhodnutia a vedecká literatúra, pričom sa využívajú metódy komparácie, deskripcie a syntézy. V konkrétnostiach sa článok venuje obligatórnym dôvodom vylúčenia zamestnancov správnych orgánov z konania, ktoré sú taxatívne vymedzené v zákone, a ich aplikácii v praxi. Článok tiež rozoberá procesné aspekty rozhodovania o námietkach predpojatosti a ich komunikáciu správnym orgánom, vrátane formálnych a neformálnych postupov. Na záver článok ponúka návrhy de lege ferenda na zlepšenie právnej úpravy, ktoré by mohli prispieť k rýchlejšiemu a efektívnejšiemu správnomu konaniu.

ABSTRACT

The paper deals with the basic principles of proper proceedings according to the Administrative Procedure Code, which regulate the procedures of administrative authorities, participants in the proceedings, and other entities. These principles include principles such as the binding nature of public administration to the legal order, equality of participants in the proceedings, material truth, speed, and economy of the proceedings. Specifically, the paper analyzes both the theoretical and practical legal perspectives on the exclusion of an administrative authority employee from the proceedings due to bias, which is seen as a prerequisite for ensuring objective and fair decision-making. The analysis confronts relevant national court decisions and scientific literature, using methods of comparison, description, and synthesis. The paper specifically addresses the mandatory reasons for excluding employees of administrative authorities from the proceedings, which are exhaustively defined by law, and their application

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

² doc., JUDr., PhD., Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Bratislava, Slovenská republika Comenius University Bratislava, Faculty of Law, Bratislava, Slovak Republic.

³ Autor pôsobí aj ako sudca Správneho súdu v Bratislave. Názory vyjadrené v tomto článku sú jeho súkromnými právno-teoretickými názormi, ktoré žiadnym spôsobom nereprezentujú názory Správneho súdu v Bratislave a ani jeho jednotlivých sudkýň a sudcov.

in practice. It also discusses the procedural aspects of deciding on objections of bias and their communication to the administrative authority, including formal and informal procedures. Finally, the paper offers de lege ferenda proposals for improving the legal regulation, which could contribute to faster and more efficient administrative proceedings..

I. ÚVOD⁴

Správny poriadok⁵ upravuje postup správnych orgánov, účastníkov konania a ďalších subjektov správneho konania, ako aj ich práva a povinnosti pri vydávaní rozhodnutí v oblasti verejnej správy a ich prieskume. Tento právny predpis preto kladie na správne konanie určité nároky, ktoré sú v tej najvšeobecnejšej rovine vymedzené v jeho základných pravidlách (§ 3 a 4 SP), resp. v jeho základných zásadách (princípoch⁶).

Tieto základné pravidlá správneho konania ovplyvňujú správne konanie prostredníctvom toho, že predstavujú základné interpretačné pravidlá pre jednotlivé ustanovenia Správneho poriadku. Konkrétne pomenovanie jednotlivých základných pravidiel správneho konania sa v právnej teórii spája s označením „zásada“. K základným pravidlám správneho konania tak radíme zásadu viazanosti verejnej správy právnym poriadkom, zásadu rovnosti účastníkov konania, zásadu materiálnej pravdy, zásadu rýchlosti a hospodárnosti konania a pod.⁷ Niektoré zo základných pravidiel správneho konania nie sú vymedzené priamo v § 3 a 4 SP, ale sú odvoditeľné z textu Správneho poriadku, teda z jeho systematiky a ďalších ustanovení. Ide o také základné pravidlá, medzi ktoré zaradíme napríklad zásadu dvojínštančnosti, dispozičnú zásadu, zásadu voľného hodnotenia dôkazov alebo zásadu písomnosti konania.⁸

K základným pravidlám správneho konania sa štandardne⁹ nezaraďuje zásada nezávislosti a nestrannosti,¹⁰ ako ju poznáme zo súdneho konania (čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky¹¹), keďže verejná správa a osobitne štátna správa a ich reprezentanti ako úplne nezávislé a nestranné subjekty vystupovať nemôžu.¹²

Pre štátnu správu totiž platia určité charakteristické znaky, ku ktorým sa radí to, že je jednak hierarchicky usporiadaná a uplatňuje sa tu nadriadenosť a podriadenosť a jednak to, že činnosť jej vykonávateľov je ovplyvnená vnútornými správnymi aktami.¹³

Ako podotýka aj M. Vernarský: „Správne orgány predstavujú zložito štruktúrovaný komplex organizačnej výstavby verejnej správy, a tak dosiahnuť účelnosť ich mocenskej činnosti i

⁴ Tento článok je upravenou a rozšírenou verziou príspevku z konferencie „Prof. JUDr. Jiří Hoetzel – 150 let od narození (význam jeho díla pro správní právo v retrospektivním a perspektivním pohledu)“, ktorá sa konala dňa 11. apríla 2024 v Plzni, Česká republika.

⁵ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“ alebo „SP“).

⁶ Terminologicky a aj obsahovo rozlišuje princípy a zásady napríklad M. Vrabko; VRABKO, M. Princípy a zásady v práve s osobitným zreteľom na princípy pri uplatňovaní správneho trestania. In *Právna úprava správneho trestania*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 5 – 9; VRABKO, M. Sú princípy v práve prameňom správneho práva? In *Bratislavské právnické fórum* 2018. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, s. 351 – 356.

⁷ Porovnaj napríklad PÍRY, M. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Veľký komentár*. Žilina : Eurokódex, 2022, s. 16 a nasl.

⁸ VRABKO, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 53 a nasl.

⁹ Uvádza ju však v podobe zásady objektívnosti a nestrannosti S. Košičiarová; KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Šamorín : Heuréka, 2017, s. 137.

¹⁰ Na druhej strane ju však Najvyšší súd Slovenskej republiky zaradil medzi „základné procesné pravidlo v správnom konaní“, keď uviedol: „Medzi základné procesné pravidlo v správnom konaní patrí aj zásada nestrannosti správneho orgánu zaručujúca objektívnosť rozhodovania a rozhodnutia správneho orgánu“ (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 22. septembra 2010, sp. zn. 6Sžo/371/2009).

¹¹ Pozri napríklad SVÁK, J. In OROSZ, L., SVÁK, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 580 a nasl.

¹² Terminologicky budeme v článku používať pojem nestrannosť ako požiadavku vzťahujúcu sa na správne konanie a pojem nepredpojatosť vo vzťahu k zamestnancovi správneho orgánu.

¹³ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2022, s. 85.

efektívne plnenie ich úloh možno len pri uplatňovaní takých pravidiel, ktoré vnútornú koherentnosť ich aktivít účinne zabezpečia. Hierarchické usporiadanie orgánov verejnej (predovšetkým štátnej) správy nerozlučne späté so vzťahmi nadriadenosti a podriadenosti predstavuje jeden z nástrojov, ktorý sa vyznačuje potenciálom účinne zabezpečiť jednotnosť každodennej práce verejnej správy. No hierarchia je pojmovo len málo zlučiteľná s nezávislosťou.¹⁴

V rámci správneho konania sa preto častejšie „skloňuje“ nestrannosť tohto konania, než jeho nezávislosť, čo jednoznačne vyplýva zo skutočnosti, že kvalita nezávislosti a nestrannosti je, ako sme uviedli, ústavnoprávne garantovaná len súdnej moci. Z daného dôvodu predmetom tohto článku nie je analýza nezávislosti, ale výlučne len nestrannosti správneho orgánu.

Z pohľadu právnej teórie je zabezpečenie nestrannosti správneho orgánu zaraďované medzi inštitúty ochrany zákonnosti správneho konania¹⁵ a zdôrazňuje, že je nevyhnutnou súčasťou naplnenia zásady materiálnej pravdy a zásady rovnosti účastníkov konania.¹⁶

Táto požiadavka je zároveň aj požiadavkou dobrej verejnej správy. Ako uvádza S. Košičiarová „požiadavka na nestrannosť správneho orgánu je základným predpokladom a garanciou práva na spravodlivý proces vo verejnej správe. V praxi by bolo porušením tohto práva účastníka konania, ak rozhodoval predpojatý zamestnanec alebo člen komisie správneho orgánu. Ak je zamestnanec verejnej správy pri rozhodovaní zaujatý, nerozhoduje objektívne. Podľa č. 4 bodu 4 Odporúčania CM/Rec (2007) 7 členský štát Rady Európy by mal zabezpečiť, aby zamestnanci verejnej správy vykonávali svoje povinnosti nestranne, bez ohľadu na ich vlastné osobné presvedčenie a záujmy.“¹⁷

„Nestrannosť úradných osôb pritom znamená, že v priebehu každého konania postupujú nezaujato a objektívne, tzn. celkom v súlade so zákonom, nikomu nestránia, pomerujú zistené záujmy dotknutých osôb a nachádzajú a chránia verejný záujem.“¹⁸

Z historického pohľadu možno povedať, že právna úprava nestrannosti v rozhodovaní má svoj pôvod v nestrannosti, ktorá bola (a je) vlastná súdnemu konaniu a podľa ktorej platí, „že sudca by mal byť nestranný a nezaujatý (*nemo iudex in causa sua*).“¹⁹ V čase prijatia Správneho poriadku obdobné pravidlá obsahovali aj správne poriadky ďalších krajín východného bloku.²⁰ Dôvody vylúčenia boli subjektívneho charakteru (napr. rodinné väzby), no aj inštitucionálneho charakteru.²¹

V rámci tohto článku sa analyzuje právna úprava predpojatosti²² upravená v Správnom poriadku a je konfrontovaná s relevantnou národnou súdnou judikatúrou a závermi, ktoré z nej plynú vo vzťahu k správnej a zákonnej správnej praxi vylučovania zamestnancov správnych orgánov z dôvodu ich predpojatosti. Na dosiahnutie tohto cieľa sa využíva, okrem spomenutej judikatúry, aj príslušná vedecká literatúra slovenskej, či českej proveniencie (ak bude

¹⁴ VERNARSKÝ, M. Ako je to s nezávislosťou správnych orgánov? In *Bratislavské právnické fórum 2018*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, s. 343.

¹⁵ VAČOK, J. *Výbrané inštitúty zákonnosti v prvostupňovom správnom konaní*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2014, s. 63.

¹⁶ KADEČKA, S. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017, s. 87.

¹⁷ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2013, s. 51.

¹⁸ ŠKUREK, M. In FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha : C. H. Beck, 2021, s. 104.

¹⁹ McCORMICK, C. Judicial Review of Administrative Action in the United Kingdom: The Status of Standards between 1890 and 1910. In *Italian Journal of Public Law*, Vol. 10, Issue 1/2018, s. 86.

²⁰ Porovnaj DELLA CANANEA, G. *The Common Core of European Administrative Laws. Retrospective and Prospective*. Leiden : Brill, 2023, s. 75 – 76.

²¹ McCORMICK, C. Judicial Review of Administrative Action in the United Kingdom: The Status of Standards between 1890 and 1910. In *Italian Journal of Public Law*, Vol. 10, Issue 1/2018, s. 88.

²² Pre úplnosť poukážeme na názor J. Sobiharda, podľa ktorého „termín predpojatosť je nespisovný, správne má byť zaujatosť“; SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava : Iura Edition, 2007, s. 49. V texte budeme používať pojem predpojatosť s výnimkou priamych citácií.

aplikovateľná). Ďalšími vedeckými metódami využitými pri písaní tohto článku sú aj metódy komparácie, deskripcie, či syntézy.

II. PRÁVNA ÚPRAVA V SPRÁVNOM PORIADKU A SÚVISIACA SÚDNA JUDIKATÚRA

Správny orgán koná vždy prostredníctvom konkrétnej fyzickej osoby (zamestnanca alebo člena komisie), ktorá má faktický vplyv na priebeh konania a jeho výsledok, rozhodnutie. Na zabezpečenie nepredpojatosti takejto osoby a objektivity rozhodovania slúži inštitút vylúčenia zamestnancov alebo členov správneho orgánu. Jeho cieľom je najmä zabezpečenie nestrannosti rozhodovania.²³

Zabezpečenie nestrannosti v správnom konaní je predmetom záujmu § 9 až 13 SP. V rámci týchto ustanovení nájdeme dôvody, pre ktoré musí byť zamestnanec z konania vylúčený pre svoju predpojatosť (§ 9 SP), oznámenie námietok zo strany účastníka konania (§ 10 SP), oznámenie zo strany zamestnanca (§ 11 SP), proces rozhodovania o vylúčení (§ 12 SP) a osobitné pravidlá pre členov kolektívnych orgánov (komisií) (§ 13 SP).

Význam tejto právnej úpravy je jednoznačný. Slovom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky: „Vznik akejkoľvek pochybnosti o nedodržaní tejto zásady (zásady nestrannosti – *pozn. autora*) môže mať za následok vadnosť samotného rozhodnutia vo veci a pochopiteľne môže viesť k zrušeniu alebo zmene rozhodnutia vydaného v takomto konaní. Zárukou nestrannosti rozhodovania zamestnanca správneho orgánu je jeho nepredpojatosť, t. j. jeho schopnosť udržať si potrebný objektívny nadhľad nad posúdením a rozhodnutím konkrétnej veci, pričom odôvodnenú pochybnosť o jeho nepredpojatosti so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom, nie je potrebné dokazovať, stačí len jej existencia.“²⁴

Dôvody vylúčenia zamestnanca správneho orgánu zo správneho konania možno rozdeliť na dôvody fakultatívne (*index suspectus*) a dôvody obligatórne (*index inhabilis*).²⁵

Fakultatívnym dôvodom na vylúčenie zamestnanca je jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom. Ide tu teda o vymedzenie určitých subjektívnych predpokladov, na základe ktorých zamestnanec správneho orgánu môže „stratiť“ svoj úradný nadhľad v rozhodovanej veci. Obligatónym dôvodom je situácia, ak by mal rozhodovať ten, kto sa v tej istej veci zúčastnil na konaní ako zamestnanec správneho orgánu iného stupňa.

Pred analýzou týchto dôvodov si dovoľíme jednu malú poznámku – z hľadiska textu Správneho poriadku treba usúdiť, že v skutočnosti tu nejde o fakultatívny dôvod, ale o obligatónny dôvod vylúčenia zamestnanca, a to v prípade, ak nastane zákonom predpokladaná skutočnosť, ktorá je vyjadrená slovami „možno mať pochybnosť o jeho (zamestnancovej – *pozn. autora*) nepredpojatosti“. Aj samotný Správny poriadok totiž vymedzuje, že ak toto nastane, potom dôsledkom je, že zamestnanec je „vylúčený z prejednávania a rozhodovania veci“. Zákon tu nedáva správnomu orgánu priestor na zváženie, či zamestnanca v tomto prípade vylúči alebo nie, ale priamo prikazuje, že musí byť vylúčený. „Fakultatívny“ dôvod na vylúčenie preto treba vnímať ako obligatónny, a to v prípade, ak nastane zákonom predpokladaná hypotéza právnej normy.²⁶ Aj súdna judikatúra v tejto súvislosti uvádza, že „označenie fakultatívne treba chápať do istej miery podmienené. Správny orgán tu existenciu dôvodov zaujatosti skúma. Môže dospieť k záveru, že tieto dôvody neexistujú a námietku

²³ SREBALOVÁ, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 65.

²⁴ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 22. septembra 2010, sp. zn. 6Szo/371/2009.

²⁵ SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava : Iura Edition, 2007, s. 49.

²⁶ K štruktúre právnej normy pozri napríklad FÁBRY, B., KASINEC, R., TURČAN, M. *Teória práva*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 81.

zaujatosti zamietne. Ak však takýto dôvod zistí, je povinný rozhodnúť o vylúčení zamestnanca.“²⁷

Ako bolo uvedené, predpokladom vylúčenia zamestnanca je jeho pomer k veci, účastníkom konania alebo zástupcom. Správny poriadok bližšie nevymedzuje a nevysvetľuje tieto pojmy. Ponecháva ich na rozhodovaciu prax správnych orgánov a správnych súdov.

Právna teória k dôvodu „pomer k veci“ zaraďuje situácie, keď „zamestnanec správneho orgánu môže byť sám účastníkom správneho konania“,²⁸ jeho práva a povinnosti môžu byť rozhodnutím správneho orgánu dotknuté. V správnom konaní môže mať napríklad postavenie svedka, znalca, poškodeného a pod., a teda môže mať záujem na výsledku konania – získanie majetkového prospechu alebo získanie inej výhody vrátane komerčného alebo služobného vzťahu k veci.“²⁹

Za pomer k veci súdy označili aj situáciu, keď sa na správnom konaní podieľala osoba, ktorá sa podieľala aj na výkone kontroly, ktorá konaniu predchádzala: „za týchto okolností, keď na jednej strane úradná osoba sa zúčastnila výkonu kontrolných a dozorných oprávnení správneho orgánu u žalobcu, pričom skutkové závery zistené počas výkonu týchto oprávnení neskôr viedli správny orgán za účasti rovnakej osoby v nasledujúcom správnom konaní k prijatiu právneho záveru o porušení administratívnoprávnej povinnosti kontrolovanej osoby – žalobcom, potom táto úradná osoba je vylúčená v zmysle § 9 ods. 1 Správneho poriadku pre pomer k prejednávanej veci (vyslovenie hodnotiaceho úsudku majúci základ v skutkovej podstate neskôr tvrdeného priestupku). Iný prípad by však nastal, ak by sa spochybňovaná úradná osoba s obsahom úradného záznamu o kontrole iba zoznámila a samotného výkonu kontroly by sa nezúčastnila. To sa však v prejednávanej veci nestalo.“³⁰

K dôvodu „pomer k účastníkovi konania alebo jeho zástupcovi“ sa zas zaraďuje pomer založený „predovšetkým na príbuzenskom alebo jemu obdobnom vzťahu. Do úvahy prichádza aj vzťah ekonomickej závislosti. Pochybnosti vznikajú najmä vtedy, keď má zamestnanec blízke príbuzenské vzťahy (napr. je rodičom, manželom, súrodencom a pod.) alebo úzke priateľské či nepriateľské vzťahy; o takéto vzťahy ide aj vtedy, keď zamestnanec správneho orgánu účastníka konania zastupuje alebo je mu priamo podriadený.“³¹

Využívať sa tu bude napríklad aj pojem blízkej osoby, ako je vymedzený v Občianskom zákonníku, podľa ktorého blízkou osobou je príbuzný v priamom rade, súrodenec a manžel; iné osoby v pomere rodinnom alebo obdobnom sa pokladajú za osoby sebe navzájom blízke, ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá dôvodne pociťovala ako vlastnú ujmu. Tieto závery platia aj pre osobu (osoby) zástupcov účastníka konania.

Obligatórnym dôvodom vylúčenia je situácia, ak by mal rozhodovať ten, kto sa v tej istej veci zúčastnil na konaní ako zamestnanec správneho orgánu iného stupňa. Ide o situácie, keď osoba v priebehu času zmenila svoje pracovisko a začala byť zamestnancom iného správneho orgánu, ktorý jej je v organizačnej štruktúre verejnej správy nadriadený alebo naopak podriadený. Ide tu teda o situácie postúpenia na „vyšší“ orgán verejnej správy, alebo aj naopak, na „nižší“ správny orgán. Na druhej strane tu nejde o situácie, keď voči rozhodnutiu správneho

²⁷ Rozhodnutie Krajského súdu v Žiline z 1. júna 2012, sp. zn. 29Sp/8/2012.

²⁸ Napríklad podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžk/8/2017: „Namietat' zaujatost' zamestnanca správneho orgánu majú povinnosť účastníci správneho konania (§ 10 SpP), ako aj zamestnanec správneho orgánu sám (§ 11 ods. 1 SpP), len čo sa o skutočnostiach nasvedčujúcich jeho vylúčenie dozvedia. Z uvedeného je zrejmé, že táto povinnosť v konaní o vydanie stavebného povolenia bola porušená. Ing. F. V., ktorý bol projektantom stavieb a vykonával aj stavebný dozor bol ako účastník konania a zamestnanec správneho orgánu povinný oznámiť tieto skutočnosti, nasvedčujúce jeho vylúčenie, správnomu orgánu.“

²⁹ POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. *Správny poriadok*. Praha : C. H. Beck, 2022, s. 93.

³⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 27. apríla 2010, sp. zn. 5Sžp/86/2009.

³¹ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2013, s. 54.

orgánu je podaný riadny opravný prostriedok, ktorému nadriadený orgán vyhovie, rozhodnutie zruší a vec vráti správne orgánu na nové konanie a rozhodnutie. V tomto prípade nie je daný predpoklad vylúčenia zamestnanca, ak by vec rozhodovala po zrušení opäť tá istá osoba. To isté bude platiť aj v situácii, ak je vec správne orgánu vrátená na základe správneho súdneho prieskumu rozhodnutia.

Pre úplnosť ešte uvedieme, že dôvody vylúčenia zamestnanca sú v zákone vymedzené taxatívne; nemožno ich preto rozširovať aj na dôvody, ktoré zákon nevymedzuje. „Nesúhlas alebo nespokojnosť s právnou argumentáciou nepatrí medzi dôvody fakultatívneho vylúčenia zamestnanca správneho orgánu z prejednávania veci“³² a „taktiež za zaujatosť nemožno považovať to, že správny orgán nekoná tak, ako si to žalobcovia predstavujú.“³³

Zamestnanec, pri ktorom sa zistia vymedzené skutočnosti, je vylúčený z prejednávania a rozhodovania veci. Správny poriadok týmto eliminuje zamestnanca z výkonu určitých úkonov v rámci správneho konania. Z textu zákona vyplýva, že vylúčiť možno len takého zamestnanca, ktorý sa skutočne podieľa na úkonoch správneho konania, ktoré sú úkonmi súvisiacimi s prejednaním veci (napríklad vykonávanie dokazovania, predvolávanie na ústne pojednávanie a podobne) a s rozhodovaním vo veci (meritórne rozhodnutie, ale aj procesné rozhodnutia v rámci správneho konania, ich spísanie, podieľanie sa na ich príprave, hlasovaní ako budú vyzeráť a podobne). Z daného dôvodu preto nemožno vylúčiť z konania takého zamestnanca, ktorý napríklad len zabezpečuje určité administratívne práce súvisiace napríklad so spisom (kopírovanie, skenovanie, konverzia dokumentov) a podobne. Inými slovami, Správny poriadok paušálne neustanovuje, že správne konanie je automaticky nezákonné, ak sa na niektorých úkonoch v jeho rámci zúčastnil vylúčený zamestnanec.

Tento záver je dôležitý aj pre účastníkov konania, ktorí môžu v rámci opravných prostriedkov uviesť ako dôvod zrušenia (zmeny) rozhodnutia, aj ten, že vo veci rozhodoval vylúčený zamestnanec. Ak účastník konania bude tvrdiť uvedené skutočnosti, mal by mať vždy na pamäti to, že by mal špecifikovať čo najpresnejšie dôvody vylúčenia, prípadne v tomto prípade aj úkony, ktoré tento zamestnanec vykonal. Ak sa ten totiž podieľal len na administratívnych úkonoch, nebude môcť byť tento dôvod vylúčenia vzatý do úvahy.

Uvedené vyplýva aj z právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky, podľa ktorého: „Daňový poriadok“³⁴ tým eliminuje úkony osoby, u ktorej je obava, že je zaujatá. Daňový poriadok ale paušálne neustanovuje, že časť konania, na ktorej sa zúčastnil zaujatý zamestnanec, je automaticky nezákonná. Preto je relevantné skúmať, aké úkony vylúčený daňový kontrolór vykonal a či ide o úkony, ktoré vykonať mohol. Sťažovateľ však neuviedol, v akej fáze daňového konania došlo k vylúčeniu daňového kontrolóra, aké úkony vylúčený kontrolór dosiaľ vykonal a či môže existovať príčinná súvislosť medzi vykonanými úkonmi a výsledkom daňovej kontroly vzhľadom na jeho zaujatosť. Sťažovateľ ostal v tomto ohľade pasívny, a to aj v rámci preskúmavania správnych rozhodnutí správnymi súdmi. Sťažovateľ síce uviedol, že má obavu, že daňový kontrolór mohol niektoré úkony vykonať ako zaujatý, avšak bez ich konkretizovania tak správnym súdom ani ústavnému súdu nedal dostatočný podklad pre posúdenie relevantnosti jeho námietok a najmä pre posúdenie príčinnej súvislosti namietaného pochybenia a výroku napadnutého rozhodnutia.“³⁵

Na vylúčenie zamestnanca pritom postačuje, aby bol daný čo i len jeden z dôvodov na vylúčenie, ktoré vymedzuje Správny poriadok a bude pritom postačovať, ak možno mať pochybnosti o jeho nepredpojatosti, t. j. ak vzniknú pochybnosti, že takýto zamestnanec je

³² Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 28. júla 2011, sp. zn. 8Sžo/185/2010.

³³ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. apríla 2013, sp. zn. 8SŽp/5/2013.

³⁴ Predmetné závery, vzhľadom na obdobnosť právnej úpravy, možno vzťahovať aj na Správny poriadok – pozn. autora.

³⁵ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 30. marca 2021, sp. zn. III. ÚS 246/2021.

v dôsledku tohto pomeru nepredpojatý. Správny poriadok nevyžaduje, aby preukázanie tejto predpojatosti podliehalo procesu dokazovania. Predpojatosť zamestnanca preto nemusí byť preukázaná nado všetku pochybnosť, ale postačuje, ak o nej vznikli pochybnosti,³⁶ resp. slovami správneho súdu: „Správny poriadok pripúšťa určitú správnu úvahu v tom zmysle, že zákonom určená osoba má právo a súčasne povinnosť vyrovnať sa s tým, či naozaj dôvody na vylúčenie z konania existujú (v rovine reálnosti zákonom predvídanej hrozby – pochybnosti), a ak áno, tak takéhoto zamestnanca vylúčiť. Z dikcie ustanovenia § 9 ods. 1 správneho poriadku však tiež vyplýva, že na vylúčenie zamestnanca z prejednávania a rozhodovania veci stačia už len pochybnosti o jeho nepredpojatosti. Na základe uvedeného je možné konštatovať, že takéto dôvody nemusia byť jednoznačne preukázané a dokázané, ale stačí, ak nastanú pochybnosti. Za daných okolností je preto existenciu pochybností vždy potrebné vykladať tak, aby to bolo v prospech účastníka konania, resp. ochrany jeho práv a právom chránených záujmov.“³⁷

Zosumarizovaním uvedeného textu možno dospieť k záveru, že: „Možnú existenciu hore uvedeného vzťahu zaujatosti majú vnútroštátne sudy v zmysle ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (napr. vo veci *Piersack proti Belgicku*) preverovať zo subjektívneho, ako aj z objektívneho hľadiska. Najvyšší súd na tomto mieste upozorňuje, že preverovanie subjektívneho hľadiska vychádza zo zistenia osobného postoja konajúcej úradnej osoby k veci, účastníkom alebo k ich zástupcom. V prípade, že dotknutá zamestnankyňa jednoznačne a nespochybňujúcim spôsobom vyjadrila svoje vnútorné presvedčenie o svojej nestrannosti, potom sa jej nestrannosť neustále predpokladá až do okamihu predloženia dôkazu opaku. (...) Preto bolo potrebné preskúmať rozhodnutie o nevylúčení aj z objektívneho hľadiska. Objektívne hľadisko je založené na zistení, či úradná osoba v každom štádiu správneho konania poskytuje verejnosti dostatočné záruky vylučujúce akékoľvek oprávnené pochybnosti o tom, že bude danú vec prejednávať a v nej rozhodovať zaujato a v konečnom dôsledku nespravodlivo (teória zdania). Prvkom zásadného významu v otázke rozhodovania o zaujatosti zamestnanca je to, či obavy účastníka o nestrannosť zamestnanca sú reálne oprávnené, pričom uvedené obavy sa musia zakladať na objektívnych, konkrétnych a dostatočne závažných skutočnostiach tvrdených účastníkom.“³⁸

V § 9 a 10 SP sa upravuje postup, akým majú byť námietky predpojatosti komunikované správnomu orgánu. Z pohľadu účastníka konania sa námietka predpojatosti oznamuje na správnom orgáne, ktorý konanie vedie, a z pohľadu zamestnanca sa námietky oznamujú jeho priamemu nadriadenému; ak sa námietka týka vedúceho správneho orgánu, tak ten ich oznamuje vedúcemu nadriadeného orgánu.

Pre oba prípady platí aj časové hľadisko, keďže by tieto námietky mali byť formulované bez zbytočného odkladu potom, ako sa o nich dozvedel oprávnený subjekt. Správny poriadok v zásade neupravuje sankciu za to, ak tento časový úsek nie je naplnený. V prípade zamestnanca však bude platiť, že ide o jeden z dôvodov na obnovu konania.³⁹

V prípade účastníka konania som toho názoru, že je v jeho záujme, aby si neponechával argument o predpojatosti ako „žolíka“ na neskôr. Nepriamo z textu Správneho poriadku totiž možno odvodiť, že správny orgán by na neskôr uplatnenú námietku (t. j. takú, ktorá nesplnila

³⁶ Ako uviedol Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozhodnutí z 22. septembra 2010, sp. zn. 6Sžo/371/2009: „zárukou nestrannosti rozhodovania zamestnanca správneho orgánu je jeho nepredpojatosť, t. j. jeho schopnosť udržať si potrebný objektívny nadhľad nad posúdením a rozhodnutím konkrétnej veci, pričom odôvodnenú pochybnosť o jeho nepredpojatosti so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom, nie je potrebné dokazovať, stačí len jej existencia.“

³⁷ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 9. februára 2022, sp. zn. 5Sžk/27/2020.

³⁸ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 27. apríla 2010, sp. zn. 5Sžp/86/2009.

³⁹ Pozri § 62 ods. 1 písm. d) SP, podľa ktorého konanie pred správnym orgánom ukončené rozhodnutím, ktoré je právoplatné, sa na návrh účastníka konania obnoví, ak rozhodnutie vydal vylúčený orgán (§ 9 a 13), ak to mohlo mať podstatný vplyv na rozhodnutie a ak sa náprava nemohla urobiť v odvolacom konaní.

podmienku oznámenia „len čo sa o nich dozvie“) nemal prihliadať.⁴⁰ Správne súdy k tomu len všeobecne uvádzajú, že: „Ak sa žalobca na pojednávaní pred správnym orgánom domnieval, že poverený pracovník prvostupňového správneho orgánu môže byť predpojatý a zásada dodržania rovnosti účastníkov konania nemusí byť dodržaná, mal možnosť oznámiť správne orgánu skutočnosti nasvedčujúce vylúčenie zamestnanca z pojednávania danej veci. V záujme dodržania objektivity rozhodovania je nevyhnutné, aby účastník konania informoval správny orgán o skutočnostiach nasvedčujúcich vylúčenie zamestnanca bez zbytočného odkladu a správny orgán má o tejto skutočnosti rozhodnúť čo najrýchlejšie. Keďže žalobca v konaní námietku zaujatosti nevzniesol, súd túto obranu žalobcu vyhodnotil ako nedôvodnú.“⁴¹

Na druhej strane však platí, že samotnú námietku môže účastník konania uplatniť počas trvania celého správneho konania, či už na prvom stupni alebo aj v odvolacom konaní, pričom záleží od toho, kedy sa o dôvode vylúčenia dozvedel. „Účastník správneho konania môže uplatniť námietku predpojatosti v priebehu celého správneho konania až do vydania rozhodnutia vo veci, pričom táto možnosť nie je vylúčená ani v rámci odvolacieho konania. Rozhodujúcim faktom na jej uplatnenie je existencia skutočnosti nasvedčujúcej predpojatosti zamestnanca správneho orgánu a okamih, kedy sa o tejto skutočnosti účastník konania dozvedel.“⁴²

Správny poriadok v súčasnosti nerieši otázku, či účastník konania môže podať námietku zaujatosti aj opakovane.⁴³

Zo samotného oznámenia musia byť, okrem iného, zrejmé dôvody, ktoré nasvedčujú vylúčeniu zamestnanca. Mali by byť preto v oznámení dostatočne pregnantne formulované, aby na ich základe vznikla pochybnosť o nestrannosti zamestnanca, a teda došlo k vylúčeniu tohto zamestnanca z konania. Treba si uvedomiť, že pokiaľ ide o „fakultatívne“ dôvody, preukázanie ich naplnenia je v réžii účastníka konania (ide totiž vo svojej podstate o návrhové konanie), správny orgán nie je povinný tieto dôvody vyhľadávať za účastníka konania. Ide tu totiž o dôvody v zásade subjektívneho charakteru, o ktorých existencii nemusí mať správny orgán žiadnu vedomosť. Je tu preto na mieste zvýšená zodpovednosť tvrdenia na strane účastníka konania. Z oznámenia by preto jednotlivé dôvody mali byť jednoznačné a podložené. Správny orgán preto tiež nie je povinný účastníka konania vyzývať na ich doplnenie, ak tak však učiní, bude to na prospech veci.

Procesný režim rozhodnutia o námietke je závislý od toho, kto námietku oznámil. Menej formálnym postupom je postup, keď oznamoval predpojatosť samotný zamestnanec správneho orgánu. Ten oznámenie realizuje tak, že ho oznamuje svojmu priamemu nadriadenému, ktorý o námietke neformálne rozhodne. V prípade, ak sa stotožní s námietkou, prideliť vec na rozhodnutie ďalšiemu zamestnancovi správneho orgánu a v prípade, ak sa s ňou nestotožní, zamestnanec vo veci ďalej koná, pričom môže vo veci vydať rozhodnutie, resp. vykonať všetky úkony, nielen tie, ktoré nezniesú odklad (porovnaj § 11 ods. 2 SP). O týchto úkonoch nemusí byť účastník konania ani len informovaný.

Formálny postup je realizovaný v prípade, ak námietku oznámil účastník konania. V takom prípade je nevyhnutné, aby správny orgán vo veci vydal rozhodnutie so všetkými náležitosťami, ktoré tento zákon na rozhodnutie kladie (§ 46 a § 47 SP), pretože k vylúčeniu zamestnanca

⁴⁰ Správny poriadok je tu menej formálny ako zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“ alebo „SSP“), ktorý uvedené vo svojom texte priamo upravuje, keď ustanovuje, že „na neskôr uplatnenú námietku zaujatosti správny súd neprihliada“ (§ 91 ods. 1 SSP). Účastník konania má podľa tohto zákona určenú sedem dňovú lehotu na podanie námietky.

⁴¹ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. apríla 2011, sp. zn. 3 Sžo 12/2011.

⁴² Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 22. septembra 2010, sp. zn. 6Sžo/371/2009.

⁴³ Naproti Správne súdnemu poriadku, ktorý v tejto súvislosti uvádza: na opakované námietky zaujatosti uplatnené z toho istého dôvodu správny súd neprihliada, ak už o nich rozhodol nadriadený správny súd; v tomto prípade sa vec nadriadenému správne súdu nepredkladá (§ 91 ods. 2 SSP).

nedochádza priamo zo zákona (*ex lege*), ale až na základe rozhodnutia správneho orgánu. To potvrdzuje aj súdna judikatúra, podľa ktorej: „Prvostupňový správny orgán sa v správnom konaní dopustil závažnej procesnej chyby, keď o žalobcom podanej námietke predpojatosti uplatnenej proti zamestnancom prvostupňového správneho orgánu vo svojom rozhodnutí nerozhodol v súlade s ustanovením § 12 ods. 1 správneho poriadku formou samostatného rozhodnutia, ktorého neexistencia je v danom prípade relevantná, nakoľko práve v odôvodnení tohto rozhodnutia sa mal príslušný správny orgán s namietanými dôvodmi možnej predpojatosti riadne vysporiadať, pričom žalovaný toto pochybenie prvostupňového správneho orgánu neodstránil.“⁴⁴

Rozhodnutie o vylúčení musí byť vydané v prípade, keď sa zamestnanec nevylučuje, ale aj keď sa vylučuje. Ďalej musí byť vydané bez zbytočného odkladu po oznámení námietky účastníkom konania,⁴⁵ musí byť vydané pred vydaním rozhodnutia vo veci samej, a preto sa správny orgán nemôže vysporiadať s námietkou v rámci rozhodnutia vo veci samej alebo dodatočným rozhodnutím po vydaní rozhodnutia vo veci samej.⁴⁶ Toto rozhodnutie nemožno dodatočne meniť alebo zrušiť (napríklad v rámci autoremedúry): „Ak už raz existujú zákonné dôvody (§ 9 Správneho poriadku) smerujúce k vylúčeniu zamestnanca správneho orgánu, konštatované v právoplatnom rozhodnutí, nie je možné ich zmeniť, prípadne rozhodnúť, že odpadli. V opačnom prípade ide o závažný zásah do právnej istoty účastníka konania, ktorý má vedomosť o právoplatnom rozhodnutí o vylúčení konkrétneho pracovníka správneho orgánu z konania pre ním uvádzané dôvody – správnym orgánom vyhodnotené za závažné a spôsobilé narušiť dôveru v nepredpojatosť zamestnanca správneho orgánu. Rozhodnutím (v rámci autoremedúry) o zrušení právoplatného rozhodnutia o vylúčení zamestnanca správneho orgánu z konkrétneho konania je narušená právna istota ako základný princíp právneho štátu, ktorým je viazaná Slovenská republika podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“⁴⁷

Rozhodnutie o vylúčení sa oznamuje len tomu účastníkovi konania, ktorý oznámil námietku predpojatosti.

Z hľadiska obsahových náležitostí rozhodnutia o vylúčení platí, že sa skladá z výroku, odôvodnenia a poučenia. Dôležité tu bude aj poučenie, pretože v tomto prípade Správny poriadok výslovne vylučuje možnosť podania samostatného odvolania vo veci rozhodnutia o vylúčení zamestnanca. To, inými slovami, však znamená, že z týchto dôvodov možno podať odvolanie (rozklad), ale až v rámci podania opravného prostriedku proti rozhodnutia vo veci samej.⁴⁸

Text Správneho poriadku v § 12 ods. 2 uvádza, že proti rozhodnutiu o vylúčení zamestnanca správneho orgánu z konania nemožno podať samostatné odvolanie. Z daného by sa mohlo zdať (argumentácia o opaku), že takéto odvolanie bude prípustné, ak by išlo o „rozhodnutie o nevylúčení zamestnanca“. Ako však uviedol Krajský súd v Bratislave: „Rozhodnutie o vylúčení alebo nevylúčení zamestnanca je rozhodnutím procesnej povahy, proti ktorému nie je prípustný opravný prostriedok. Proti rozhodnutiu o vylúčení, ale aj o nevylúčení zamestnanca nemožno podať samostatné odvolanie (§ 12 ods. 2 SP). Ustanovenie § 12 ods. 2 SP nie je možné vykladať izolovane od ustanovenia § 12 ods. 1 SP a nepripustiť odvolanie len v prípade vylúčenia zamestnanca správneho orgánu a v prípade nevylúčenia zamestnanca správneho orgánu odvolanie naopak pripustiť. Ustanovenie § 12 ods. 2 SP sa viaže bezprostredne na odsek 1, v ktorom má príslušný orgán rozhodnúť ,o tom, či je zamestnanec správneho orgánu z konania vylúčený‘. Podstatné pre vysvetlenie pojmu ,vylúčenie‘ v oboch odsekoch § 12 SP je slovo ,či‘

⁴⁴ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. mája 2013, sp. zn. 5Sžp/14/2012.

⁴⁵ Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. apríla 2011, sp. zn. 3 Sžo 12/2011.

⁴⁶ Porovnaj rozhodnutie Krajského súdu v Prešove sp. zn. 3 S/4/2011.

⁴⁷ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 17. augusta 2011, sp. zn. 2 Sžo 13/2011.

⁴⁸ Porovnaj KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín : Heuréka, 2017, s. 155.

vyjadrujúce eventualitu, teda správny orgán rozhoduje či zamestnanec je alebo nie je vylúčený z konania. Na výsledok konania [o vylúčení zamestnanca (či je vylúčený) alebo o nevylúčení zamestnanca (či nie je vylúčený)] nadväzuje odsek 2, v zmysle ktorého proti rozhodnutiu o vylúčení zamestnanca správneho orgánu (či je alebo či nie je vylúčený) nie je prípustné podať samostatné odvolanie. Ak sa účastník konania domnieva, že správny orgán pri vylúčení zamestnanca nepostupoval v súlade so zákonom, môže túto skutočnosť namietat až v odvolacom konaní proti meritórnemu rozhodnutiu a v odvolacom konaní funkčne príslušný správny orgán preskúma nielen prvostupňové meritórne rozhodnutie, ale aj rozhodnutie o vylúčení alebo nevylúčení zamestnanca správneho orgánu z konania. Na tomto závere nič nemení ani nesprávne poučenie o možnosti podať opravný prostriedok uvedené v prvostupňovom rozhodnutí, keďže žalobcovi poskytlo viac práv, ako mu Správny poriadok v § 12 ods. 2 dával.⁴⁹

Poslednou otázkou, ktorá je zaujímavá vo vzťahu k rozhodnutiu o vylúčení zamestnanca, je, či je toto rozhodnutie preskúmateľné v správnom súdnictve. Podľa správnych súdov „procesné rozhodnutie správneho orgánu o zaujatosti, resp. nezaujatosti jeho zamestnanca je vylúčené z preskúmavacej právomoci súdov, ktorého nezákonnosť môže účastník, ak sa domnieva, že správny orgán pri vylúčení zamestnanca nepostupoval v súlade so zákonom, namietat až v odvolacom konaní proti meritórnemu rozhodnutiu. Tento právny názor uplatňuje vo svojej rozhodovacej činnosti i Ústavný súd Slovenskej republiky (napr. rozhodnutia sp. zn. III. ÚS 186/2013, II. ÚS 393/2010, II. ÚS 458/2010).“⁵⁰

V zásade všetky uvedené závery možno aplikovať aj na členov komisií (§ 13 SP). Treba tu však upozorniť, že pojem komisia, ako ho má tu na mysli Správny poriadok, treba vykladať v súlade s 6 ods. 3 SP. Pod komisiou sa tu preto nemá na mysli akákoľvek komisia, resp. akýkoľvek kolektívny orgán, ale má sa tu na mysli len komisia ako kolektívny orgán s rozhodovacou právomocou. V § 6 ods. 3 SP totiž zákonodarca zaviedol legislatívnu skratku komisia, keď treba pod ňou mať na mysli komisie, rady alebo inak označené kolektívne orgány. Toto ustanovenie sa uplatňuje len vo vzťahu k tým správnym orgánom, ktoré sú vybudované na základe kolegiálneho princípu ako jedného z organizačných princípov verejnej správy. Má sa tu pritom na mysli len taká komisia, ktorá vedie správne konanie a vydáva v ňom rozhodnutie. Nemajú sa tu preto na mysli rozličné komisie poradného charakteru ako napríklad osobitná (tzv. rozkladová) komisia zriadená podľa § 61 ods. 2 SP.⁵¹ Príkladom kolektívneho orgánu, ako ho má na mysli § 6 ods. 3 SP, je napríklad Rada pre mediálne služby podľa zákona č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o mediálnych službách), Regulačná rada podľa zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach alebo Rada Úradu pre verejné obstarávanie podľa zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní v znení účinnom do 24. marca 2022.

V tejto súvislosti si ešte dovoľíme poslednú poznámku, a to krátke vymedzenie osôb, na ktoré sa právna úprava vylúčenia zamestnanca správneho orgánu nevzťahuje. V zásade pôjde o osoby, ktoré nie sú vo vzťahu k správnomu orgánu v zamestnaneckom vzťahu, ale vykonávajú v jeho mene verejnú funkciu, a to na základe voľby alebo vymenovania. Pôjde o starostov obcí,

⁴⁹ Rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave z 20. januára 2021, sp. zn. 2S/73/2018.

⁵⁰ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. mája 2016, sp. zn. 3Sžo/94/2014.

⁵¹ Pre úplnosť však treba uviesť, že členovia týchto komisií sú povinní postupovať podľa § 9 a nasl. SP a namietat svoju zaujatosť, pričom táto povinnosť im vyplýva z uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 1211/2002 o návrhu zásad vlády SR na zriaďovanie a činnosť osobitných (rozkladových) komisií zo 6. novembra 2002, kde podľa čl. IV ods. 7 tohto uznesenia člen komisie je vylúčený z prejednávania veci, ak so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom možno mať pochybnosť o jeho nepredpojatosti. K rozkladu ako riadnemu opravnému prostriedku pozri bližšie napríklad HORVAT, M. Osobitosti rozkladu ako riadneho opravného prostriedku. In *Kolegiálne orgány vo verejnej správe*. Praha : Wolters Kluwer, 2013, s. 44 – 53.

primátorov miest, predsedov samosprávnych krajov alebo vedúcich ústredných orgánov štátnej správy.

Najvyšší súd Slovenskej republiky k tomu uviedol: „K otázke vylúčenia starostu obce Solčany z prejednávania veci treba uviesť, že tento nekonal ako zamestnanec obce a Správny poriadok neumožňuje, aby bol z konania vylúčený vecne príslušný správny orgán, teda z konania nemôže byť vylúčený ani starosta obce Solčany,“⁵² pretože: „v správnom konaní v zmysle § 9 ods. 1 správneho poriadku môže byť vylúčený len konkrétny zamestnanec správneho orgánu, nie celý správny orgán. Z tohto dôvodu nie je možné použiť ustanovenie o vylúčení v prípadoch, keď ako správny orgán vystupuje jediná fyzická osoba, ktorá navyše nemá postavenie zamestnanca správneho orgánu. (...) Zároveň odvolací súd poukazuje na význam slova zamestnanec. Zamestnancom sa rozumie osoba, ktorá je v pracovnoprávnom alebo obdobnom právnom vzťahu k správne mu orgánu. Podľa zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe sa za takýchto zamestnancov považujú štátni zamestnanci. Podľa osobitných zákonov môže správny orgán tvoriť jediná osoba, ktorá však nie je v pracovnom pomere k tomuto orgánu. Takéto postavenie má napríklad starosta obce alebo vedúci ústredného orgánu štátnej správy pri rozhodovaní o rozklade (§ 61 ods. 2). Na tieto prípady sa ustanovenia o vylúčení zamestnanca správneho orgánu nevzťahujú. Nie sú upravené ani v inom právnom predpise.“⁵³

Pre úplnosť uvedieme, že predmetné závery súdov vychádzali zo znenia zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení účinnom do 30. septembra 2013. Text § 13 ods. 4 vtedy znel nasledujúco: „Starosta je štatutárnym orgánom v majetkovoprávných vzťahoch obce a v pracovnoprávných vzťahoch pracovníkov obce; v administratívno-právných vzťahoch je správnym orgánom.“ Súčasné znenie (teda znenie od 1. októbra 2013) je predmetom úpravy § 13 ods. 5 a znie: „Starosta je štatutárnym orgánom obce. Starosta môže rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy písomne poveriť zamestnanca obce. Poverený zamestnanec obce rozhoduje v mene obce v rozsahu vymedzenom v písomnom poverení.“

V súčasnosti preto môžu nastať dve situácie, a to situácia, keď starosta poverí rozhodovaním zamestnanca obce a keď takéto poverenie neudelí a bude vo veci sám rozhodovať. Sme toho názoru, že v prvom prípade sa na povereného zamestnanca obce bude plne vzťahovať právna úprava § 9 a nasl. SP a takýto zamestnanec bude podliehať pravidlám vylúčenia pre svoju prípadnú predpojatosť. V druhom prípade, keď vo veci bude priamo rozhodovať starosta, sa na neho uplatní súdny výklad, podľa ktorého nejde o zamestnanca obce, a preto takúto osobu nemožno vylúčiť z prejednávania a rozhodovania vo veci.

III. ZÁVER

Aj napriek tomu, že správne orgány nie sú nezávislými a nestrannými orgánmi verejnej moci ako to platí o súdoch, tak platí, že ich rozhodovanie musí mať kvalitu nestrannosti, teda objektívneho úradného nadhľadu nad prejednávanou vecou. Je v rozpore s touto požiadavkou, ak by sa na správnom konaní podieľali zamestnanci, ktorí by boli predpojatí, či už vo vzťahu k veci, účastníkom konania alebo ich zástupcom, alebo z dôvodu, že by o veci rozhodovali ako zamestnanec správneho orgánu iného stupňa.

Na základe hore vymedzenej analýzy právnej úpravy vylúčenia zamestnanca a súvisiacej súdnej judikatúry možno dospieť k nasledujúcim záverom.

Správny poriadok vylučuje predpojaté osoby z rozhodovania. Ich vylúčenie sa však nedeje priamo zo zákona, ale na základe oznámenia, ktoré môže podať tak samotný zamestnanec, ako aj účastník konania. Správny poriadok im ukladá povinnosť, aby toto oznámenie realizovali,

⁵² Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. apríla 2013, sp. zn. 8SŽp/5/2013.

⁵³ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 26. októbra 2016, sp. zn. 6SŽo/26/2015.

len čo sa dozvedia o dôvode vylúčenia. Dôvody predpojatosti vymedzuje Správny poriadok taxatívne, pričom na vylúčenie postačuje naplnenie čo i len jedného z nich. Na druhej strane však platí, že tieto dôvody nemožno rozširovať. Za predpojatosť sa preto napríklad nepovažuje nesúhlas alebo nespokojnosť s právnou argumentáciou zamestnanca správneho orgánu a tiež ani situácie, keď správny orgán nekoná tak, ako si to účastník konania predstavuje.

Samotnú predpojatosť netreba preukazovať, ale postačuje, ak o nej vzniknú pochybnosti. O námietke predpojatosti rozhoduje nadriadený zamestnanec namietaného zamestnanca (v prípade vedúceho správneho orgánu rozhoduje vedúci nadriadeného správneho orgánu), a to neformálne (ak oznamoval námietku zamestnanec) alebo formálne v podobe rozhodnutia o vylúčení (ak rozhodoval na základe námietky účastníka konania), ktoré musí obsahovať náležitosti vyžadované § 46 a 47 SP.

Z časového hľadiska musí byť rozhodnutie o vylúčení zamestnanca vydané bez zbytočného odkladu a musí byť vydané tak v prípade, keď sa zamestnanec nevylučuje, ako aj keď sa vylučuje. Toto rozhodnutie musí byť vydané pred vydaním rozhodnutia vo veci samej (meritórneho rozhodnutia); nikdy nie dodatočne. Správny orgán sa preto nemôže vysporiadať s námietkou predpojatosti až v rámci rozhodnutia vo veci samej alebo dodatočným rozhodnutím po vydaní rozhodnutia vo veci samej. Dopustil by sa tým porušenia pravidiel Správneho poriadku, ktoré môže viesť k zrušeniu rozhodnutia v rámci konania o opravnom prostriedku alebo v rámci správneho súdneho konania. Toto rozhodnutie taktiež nemožno dodatočne meniť alebo zrušiť (napríklad v rámci autoremedúry).

Rozhodnutie o vylúčení sa oznamuje len tomu účastníkovi konania, ktorý vzniesol námietku predpojatosti. Správny poriadok nepripúšťa voči tomuto rozhodnutiu možnosť podať samostatne riadny opravný prostriedok, ale môže byť táto skutočnosť namietaná v rámci podania opravného prostriedku voči rozhodnutiu vo veci samej. Rozhodnutie o vylúčení, ako procesné rozhodnutie, nepodlieha prieskumnej právomoci správnych súdov.

Z hľadiska návrhov *de lege ferenda* možno odporučiť, aby:

- a) Správny poriadok upravil lehotu, v ktorej musí účastník konania namietat predpojatosť zamestnanca, a v prípade zakotvenia tejto úpravy aj pravidlo, že na neskôr podanú námietku správny orgán neprihliada,
- b) vymedzil, že za predpojatosť sa nepovažuje procesný postup zamestnanca a rozhodovacia činnosť správneho orgánu a
- c) zakotvil pravidlo, že na opakovanú námietku predpojatosti uplatnenú tým istým účastníkom konania z toho istého dôvodu správny orgán neprihliada.

Predkladané návrhy sa môžu javiť ako návrhy, ktoré právnú úpravu sprísňujú v neprospech účastníkov konania, ale na druhej strane sme toho názoru, že sú v súlade so zásadou rýchlosti a hospodárnosti konania a myslíme si, že vo vzájomnom pomerovaní týchto dvoch aspektov na základe princípu proporcionality, majú svoje opodstatnenie. Ich cieľom je správne konanie v konečnom dôsledku čo najrýchlejšie ukončiť, čo je rozhodne v súlade so záujmom aj ďalších účastníkov správneho konania (napríklad v stavebnom konaní), keďže nie vždy musí v správnom konaní vystupovať len jeden účastník konania.

Prvý návrh *de lege ferenda* podľa nášho názoru vyplýva (nepriamo) už v súčasnosti z textu Správneho poriadku, pričom uvedený text je odvoditeľný aj z príslušnej judikatúry súdov, na ktorú sme poukázali v hlavnom texte príspevku.⁵⁴ Predmetný text návrhu tak precizuje textáciu Správneho poriadku.

⁵⁴ Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. apríla 2011, sp. zn. 3 Sžo 12/2011.

Druhý návrh rovnako tak vyplýva z judikatúry, na ktorú sme poukázali v hlavnom texte príspevku,⁵⁵ pričom pregnantnejšie upravuje pravidlo, podľa ktorého sa za predpojatosť vo veci nebude považovať situácia, ktorá spočíva vo vykonávaní procesných úkonov správneho orgánu a v jeho rozhodovacej činnosti, teda v právnom posúdení jednotlivého prípadu. Uvedené preto nebude možné vzťahovať na prípad predpojatosti z dôvodu pomeru k veci.

Tretí návrh je návrhom, ktorý v súčasnosti nemožno odvodiť z textu Správneho poriadku. Zakotvili by sme ho z dôvodu zabránenia podávania špekulatívnych námietok zaujatosti, ktoré sledujú cieľ oddialenia vydania rozhodnutia vo veci, a teda vo všeobecnosti naznačujú možné zneužitie práva. Správny orgán je totiž povinný, ako vyplýva zo súdnej judikatúry,⁵⁶ najprv posúdiť námietku a až následne na to vydať rozhodnutie vo veci samej. Pre určitosť textu by sme zaviedli pravidlo, že sa neprihliada na námietku uplatnenú len vtedy, ak je podaná z totožného dôvodu a len vtedy, ak je opakovane uplatnená tým istým účastníkom konania.

Nazdávame sa, že takto uchopená právna úprava by prospela právnej istote účastníkov konania, ako aj predvídateľnejšej rozhodovacej činnosti správnych orgánov.

KEÚČOVÉ SLOVÁ

zaujatosť, predpojatosť, rozhodnutie o vylúčení zamestnanca, rozhodnutie o vylúčení člena komisie

KEY WORDS

bias, decision on the expulsion of an employee of an administrative body, decision on the expulsion of a committee member of an administrative body

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. DELLA CANANEA, G. *The Common Core of European Administrative Laws. Retrospective and Prospective*. Leiden : Brill, 2023, 247 s. <https://doi.org/10.1163/9789004549579>,
2. FÁBRY, B., KASINEC, R., TURČAN, M. *Teória práva*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019,
3. FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha : C. H. Beck, 2021,
4. HORVAT, M. Osobitosti rozkladu ako riadneho opravného prostriedku. In *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Praha : Wolters Kluwer, 2013
5. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2022,
6. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Šamorín : Heuréka, 2017,
7. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2013,
8. McCORMICK, C. Judicial Review of Administrative Action in the United Kingdom: The Status of Standards between 1890 and 1910. In *Italian Journal of Public Law*, Vol. 10, Issue 1/2018,
9. OROSZ, L., SVÁK, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021,
10. POTÁSCH, P. HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. *Správny poriadok*. Praha : C. H. Beck, 2022,
11. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017,

⁵⁵ Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 28. júla 2011, sp. zn. 8Sžo/185/2010 a rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. apríla 2013, sp. zn. 8Sžp/5/2013.

⁵⁶ Pozri rozhodnutie Krajského súdu v Prešove sp. zn. 3 S/4/2011.

12. SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava : Iura Edition, 2007,
13. VAČOK, J. *Vybrané inštitúty zákonnosti v prvostupňovom správnom konaní*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2014,
14. VERNARSKÝ, M. Ako je to s nezávislosťou správnych orgánov? In *Bratislavské právnické fórum 2018*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018,
15. VRABKO, M. Princípy a zásady v práve s osobitným zreteľom na princípy pri uplatňovaní správneho trestania. In *Právna úprava správneho trestania*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015,
16. VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2019,
17. VRABKO, M. Sú princípy v práve prameňom správneho práva? In *Bratislavské právnické fórum 2018*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.

ORCID: 0000-0002-8249-4029

docent

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. č. 6, P.O.BOX 313

810 00 Bratislava

E-mail: matej.horvat@flaw.uniba.sk