AKTUÁLNE VÝZVY VEREJNEJ SPRÁVY PRI SÚDNOM PRIESKUME ROZHODNUTÍ SPRÁVNYCH ORGÁNOV

CURRENT CHALLENGES IN JUDICIAL REVIEWING OF THE ADMINISTRATIVE AGENCIES' DECISIONS

Matej Horvat

ABSTRACT

The paper is devoted to the current reform of the public administration (called "ESO"), which occurs primarily at the local level. As a result of the reform, district offices were formed again. This paper deals with the question of the disqualification of the district agencies employees for bias during appellate proceeding and (possible) subsequent judicial review of the decision.

KEY WORDS: district office, district office in the seat of region, judicial reviewing of the public administration, independence of public administration's decision making, expelling the employee of the district agency, disqualification of the district agencies employees for bias, disqualification of the district agencies employees for bias

ABSTRAKT

Príspevok je venovaný aktuálnej reforme verejnej správy („ESO"), ktorá prebieha predovšetkým na miestnej úrovni. V jej dôsledku došlo k opätovnému kreovaniu okresných úradov. Príspevok popisuje tieto zmeny a zaoberá sa najmä otázkou vylúčenia zamestnanca správneho orgánu pre zaujatosť v odvolacom konaní a (prípadným) následným súdnym prieskumom rozhodnutia.

KĽÚČOVÉ SLOVÁ: okresný úrad, okresný úrad v sídle kraja, súdny prieskum verejnej správy, nezávislosť rozhodovania verejnej správy, vylúčenie zamestnanca správneho orgánu, zaujatosť zamestnanca správneho orgánu, devolutívny účinok odvolania

ÚVODNÉ POZNÁMKY

Úvodné roky 21. storočia je možné charakterizovať ako snahu o optimalizáciu jednak organizácie verejnej správy, ale aj o jej čo najvhodnejšie funkčné vymedzenie. Praktickým dopadom je niekoľko reforiem (zmien) verejnej správy, ku ktorým došlo v ostatných rokoch. Pre tieto reformy je typické, že v ich rámci dochádzalo k vzniku a zániku rôznych orgánov reprezentujúcich verejnú správu a rovnako dochádzalo k zmenám a presunom v kompetenciách týchto orgánov.

Je možné uvažovať o tom, že časté zmeny v štruktúre verejnej správy nemajú, prípadne nemusia mať len pozitívne dopady, ale majú jednoznačne aj negatívne dopady v podobe či už „právnej neistoty",[1] alebo v počiatočných fázach takejto reformy aj negatívneho dopadu na verejné financie. Domnievam sa ale, že na druhej strane sú reformy

[1] Čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý upravuje princíp právneho štátu, ktorého imanentnou súčasťou je princíp právnej istoty.

verejnej správy prospešné, avšak treba dodať, že len v takom prípade, ak je cieľom reformy predovšetkým dosiahnutie najširšie možného chápania princípu legality (zákonnosti).

Myslím si, že princíp legality a snaha nielen o jeho dosiahnutie, ale predovšetkým garantovanie, je základnou úlohou a zároveň aj cieľom verejnej správy. Základnou výzvou verejnej správy pre 21. storočie je nevyhnutne optimalizovať svoju organizačnú štruktúru, ako aj výkon svojej činnosti tak, aby bol v plnej miere rešpektovaný a dodržiavaný princíp legality. Princíp legality je pritom možné odvodiť z viacerých ústavných článkov. Za najvýznamnejšie možno označiť články 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, kde najmä článok 2 má pre verejnú správu mimoriadny význam, keďže ju podriaďuje zákonu.[2] Vzhľadom na to, že komplexnému spracovaniu princípov právneho štátu sa venuje predovšetkým teória ústavného práva, odkážem v podrobnostiach na príslušnú literatúru.[3]

V ďalšom texte sa budem venovať predovšetkým dopadom reformy ESO na jedno z možných chápaní princípu legality, keďže jedným z cieľov, ktoré si určila táto reforma je, že prostredníctvom nej dôjde k optimalizácii rozhodovacích procesov vo verejnej správy a tým prispeje k právnej istote a princípu legality.

NIEKOĽKO POZNÁMOK K REFORME ESO A ŠTRUKTÚRE ORGÁNOV MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

V roku 2012 bola naštartovaná jedna z najväčších reforiem verejnej správy, ktorá dostala pomenovanie ESO. Názov je pritom odvodený od prvých písmen slov efektívna, spoľahlivá, otvorená. Možno konštatovať, že práve pod týmito termínmi sa nachádzajú základné ciele celej reformy. Treba dodať, že ide zásadne o veľmi ambiciózny projekt, ktorého dôsledná realizácia by mala prispieť ku kvalite života v Slovenskej republike.

Z praktického pohľadu na reformu ESO sú pre rok 2013 najvýznamnejšie nasledovné právne predpisy:

1) zákon č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov,[4] ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2013,
2) zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov,[5] ktorý nadobudol účinnosť 31. októbra 2013.

Podstatou oboch právnych predpisov je predovšetkým vytvorenie všeobecného modelu miestnej štátnej správy. Jeho základom je koncentrovanie výkonu pôsobnosti štátnej správy na najnižšom stupni na jednom type orgánov miestnej štátnej správy, a to prostredníctvom jeho odborov alebo iných organizačných útvarov.

Uvedené bolo dosiahnuté tak, že v prvom rade podľa zákona č. 345/2012 Z. z. došlo k zániku zákonom vymedzenej špecifikovanej miestnej štátnej správe na krajskej úrovni[6] a k presunu pôsobnosti na zákonom vyšpecifikované obvodné úrady v sídle kraja. V druhom rade

---

[2] Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

[3] Napríklad **DRGONEC, J.:** *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2013; **SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ. – KLÍMA, K.:** *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva. 2009; **POSLUCH, M. - CIBULKA, Ľ:** *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín : Heuréka. 2009.

[4] Ďalej len „zákon č. 345/2012 Z. z."

[5] Ďalej len „zákon č. 180/2013 Z. z."

[6] Podľa § 1 zákona č. 345/2012 Z. z. sa zrušili krajské školské úrady, krajské stavebné úrady, územné vojenské správy, krajské úrady životného prostredia, krajské pozemkové úrady, krajské lesné úrady, krajské úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie, katastrálne úrady.

došlo k zrušeniu zákonom určených obvodných úradov a k presunu výkonu ich kompetencie na novokreované okresné úrady.[7]

Dôsledkom je, že od 1. októbra 2013 vykonávajú miestnu štátnu správu na území Slovenskej republiky okresné úrady. Treba doplniť, že nejde o jediné miestne orgány štátnej správy, ale naďalej na miestnej úrovni vykonávajú pôsobnosť napríklad regionálne úrady verejného zdravotníctva, obvodné banské úrady alebo aj okresné a krajské riaditeľstvá Policajného zboru.[8]

Zásadne možno konštatovať, že okresné úrady vykonávajú svoju pôsobnosť v rámci územného obvodu okresu,[9] to znamená, že na tejto úrovni miestnej štátnej správy prebrali okresné úrady funkcie obvodných úradov. Zákon č. 180/2013 Z. z. pritom neupravuje osobitnú samostatnú skupinu orgánov vykonávajúcich svoju pôsobnosť v rámci územného obvodu kraja,[10] ale tieto funkcie zveruje okresným úradom v sídle kraja.[11]

Zo zákona č. 180/2013 Z. z. pritom vyplýva, že vecná pôsobnosť okresných úradov v sídle sa zhoduje s vecnou pôsobnosťou okresných úradov. Okrem toho ale dochádza k rozšíreniu ich pôsobnosti, keďže zákonodarca okresným úradom v sídle kraja zveruje aj ďalšie kompetencie. Konkrétne okresný úrad v sídle kraja

a) riadi, kontroluje a koordinuje výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi, ktoré majú sídlo v jeho územnom obvode,
b) vykonáva v druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje okresný úrad, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode, ak osobitný zákon neustanovuje inak; ak v prvom stupni rozhoduje len okresný úrad v sídle kraja, vykonáva v druhom stupni štátnu správu okresný úrad v sídle kraja, ak tak ustanovuje osobitný zákon.[12]

Postaveniu okresného úradu v sídle kraja by som sa chcel bližšie venovať.

POSTAVENIE OKRESNÉHO ÚRADU V SÍDLE KRAJA

Zákonodarca spomenutou právnou úpravou vytvoril zaujímavú konštrukciu organizácie miestnej štátnej správy. Na jednej strane totiž zrušil krajské úrady, ktoré reprezentovali osobitnú skupinu orgánov štátnej správy, ktoré boli okresným (obvodným) úradom organizačne nadriadené, neboli s okresnými (obvodnými) úradmi nijak personálne a ani finančne prepojené. Na strane druhej zákonodarca nenahradil túto skupinu orgánov osobitnou kategóriou orgánov, ale z hierarchicky organizovanej štruktúry orgánov štátnej správy vyčlenil niektoré, ktorým zveril kompetencie nad tradičný rozsah činností (kompetencií) ostatných druhovo rovnakých orgánov.

---

[7] Podľa § 8 zákona č. 180/2013 Z. z. ide o obvodné úrady životného prostredia, obvodné pozemkové úrady, obvodné lesné úrady, obvodné úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie, správy katastra, Obvodný úrad Štúrovo.

[8] K ich problematickému postaveniu porovnaj napríklad ŠKROBÁK, J.: Policajná správa. In VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Osobitná časť*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2012, s. 146.

[9] Jednotlivé územné obvody sú vymedzené v prílohe č. 1 k zákonu č. 180/2013 Z. z.

[10] T. j. nevytvára osobitnú skupinu krajských úradov.

[11] Podľa § 3 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z. z. ak zákon ustanovuje pôsobnosť len okresnému úradu v sídle kraja, jeho územným obvodom pôsobnosti je územný obvod kraja, v ktorom má okresný úrad v sídle kraja sídlo; to sa nevzťahuje na Okresný úrad Košice-okolie.

[12] Pozri § 4 ods. 2 zákona č. 180/2013 Z. z.

Ako dôsledok sa vytvorili dve kategórie okresných úradov, kde tie, ktoré sú v sídle kraja, majú navyše aj kompetencie týkajúce sa výkonu správneho dozoru (dozorová právomoc) a taktiež vykonávajú funkciu odvolacieho orgánu (právomoc rozhodovať o riadnych opravných prostriedkoch). Rozhodne je na mieste položiť si otázku, či takáto úprava je vhodná, prípadne, aké problémy môže priniesť v praxi.

Domnievam sa, že takto konštruovaná štruktúra miestnej štátnej správy so sebou nesú dva základné problémy, nad ktorými sa je nevyhnutné zamyslieť, a to

1) aký charakter má opravný prostriedok, po ktorého podaní bude opätovne rozhodovať okresný úrad (presun kompetencie na nadriadený orgán v dôsledku podania opravného prostriedku),
2) úvahy súvisiace s nezaujatosťou zamestnancov správneho orgánu (objektivita rozhodovania).

POLEMIKA O CHARAKTERE OPRAVNÉHO PROSTRIEDKU A O DEVOLUTÍVNOM ÚČINKU

Presun kompetencie rozhodnúť o opravnom prostriedku z inštančne podriadeného správneho orgánu na inštančne nadriadený správny orgán v dôsledku podania riadneho opravného prostriedku, sa nazýva devolutívny účinok.[13] V dôsledku uplatnenia devolutívneho účinku dochádza k zmene vo vecnej príslušnosti, keďže právomoc rozhodnúť prechádza na iný orgán hierarchickej štruktúry orgánov štátnej správy. Z hľadiska právnej teórie ide o účinok, ktorý je typický pre riadny opravný prostriedok tradične nazývaný odvolanie. Dôsledok podaného odvolania podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) v znení neskorších prepisov[14] je, že vydané rozhodnutie preskúma správny orgán najbližšie vyššieho stupňa nadriadený správnemu orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutia vydal.[15]

Zákon č. 180/2013 Z. z. z tohto pravidla umožňuje výnimku, podľa ktorej, ak v prvom stupni rozhoduje okresný úrad v sídle kraja a ak tak ustanoví osobitný právny predpis, o odvolaní rozhodne opätovne okresný úrad v sídle kraja. Dôvodová správa k tejto časti zákona vysvetľuje, že „v platnom právnom poriadku ide len o výnimočné prípady odôvodnené obsahom správnej agendy v niektorých veciach na úseku štátnej správy cestnej dopravy a pozemných komunikácií, kde výkon odvolacieho konania nemožno zabezpečiť inak.“[16]

Domnievam sa, že zákonodarca správne ustanovil, že v tomto prípade musí vždy ísť o výnimku z pravidla, ale myslím si, že aj táto výnimka by mala byť absolútne redukovaná, prípadne úplne vypustená. Zo zákona síce vyplýva, že o podanom opravnom prostriedku rozhodne osobitný organizačný útvar okresného úradu v sídle kraja,[17] avšak som presvedčený

---

[13] Pozri aj **VAČOK, J.:** Preskúmavanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní. In VRABKO, M.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 177; pre úplnosť treba uviesť, že druhým účinkom podaného riadneho opravného prostriedku, je suspenzívny účinok (odkladný účinok), ktorého podstata spočíva v tom, že práva a povinnosti uložené správnym orgánom v rozhodnutí, sa neuplatňujú, a to až do okamihu, kým o rozhodnutí nie je rozhodnuté v prieskumnom konaní, pozri bližšie **SOBIHARD, J.:** *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava : Iura Edition, 2007, s. 221 a nasl.

[14] Ďalej len „Správny poriadok“.

[15] Pozri § 58 ods. 1 Správneho poriadku.

[16] Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=382758>, s. 63.

[17] Pozri § 4 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z. z.

o tom, že vhodnejšie by bolo, ak by sa o tomto opravnom prostriedku rozhodlo iným spôsobom.

Podľa dôvodovej správy k zákonu sa takýmto spôsobom zabezpečí objektivita a nezávislosť v rozhodovaní správneho orgánu.[18] Dovolím si nesúhlasiť s týmto výrokom. Domnievam sa, že nezávislosť a nestrannosť v rozhodovaní správneho orgánu v tomto prípade zásadne nie je možné dosiahnuť, a to s ohľadom na niekoľko faktov.

Prvým faktom je, že orgány štátnej správy sú hierarchicky usporiadanou štruktúrou štátnych orgánov a ako také sú vždy podriadené smerniciam[19] vydanými nadriadenými orgánmi. Druhým dôvodom je, že orgány štátnej správy sú povinné pri rozhodovaní o právach a povinnostiach vždy prihliadať na verejný záujem. Nuž a tretím dôvodom je dôvod prozaický, pri rozhodovaní o týchto opravných prostriedkoch ide naďalej o pracovníkov (zamestnancov) toho istého orgánu, pri ktorých je na mieste vždy uvažovať o istej miere kolegiality medzi nimi, a to bez ohľadu na to, či organizačný útvar je oddelený od ostatných útvarov alebo nie. Uvedené vyplýva z jednoduchej premisy o človeku ako o sociálnom tvorovi.

Ďalším dôležitým prvkom pri negatívach zvolenej úpravy je ten, že sa ním do nášho právneho poriadku dostáva istý nesystémový prvok, keď na miestnej úrovni rozhoduje v rovnakej veci ten istý orgán. Zásadne možno povedať, že takýmto spôsobom sa z odvolania stáva opravný prostriedok, ktorý má isté znaky odvolania ako takého, ale zároveň aj preberá prvky rozkladu ako druhého typického riadneho opravného prostriedku.[20]

Zo znakov odvolania preberá najmä svoje označenie, ako aj skutočnosť, že o ňom rozhoduje jedna osoba, ktorá je iným pracovníkom (zamestnancom) okresného úradu v sídle kraja. Z rozkladu si preberá vlastnosť, podľa ktorej pri ňom nedochádza k devolutívnemu účinku a s ním spojenej zmene vo vecnej príslušnosti, ale dochádza „iba“ k zmene vo funkčnej príslušnosti, keďže o opravnom prostriedku rozhodne iný organizačný útvar toho istého orgánu.

Vo vzťahu k rozkladu treba dodať, že v jeho prípade je snaha o nezávislosť rozhodovania v minimálnej miere garantovaná tým, že sa o ňom rozhodne až po jeho prejednaní v osobitnej (rozkladovej) komisii, ktorej väčšinu nesmú tvoriť pracovníci (zamestnanci) správneho orgánu. V prípade opätovného rozhodovania okresným úradom v sídle kraja nemožno uvažovať ani o tejto snahe o objektivizáciu rozhodovania.

POLEMIKA O NEZAUJATOSTI ZAMESTNANCOV SPRÁVNEHO ORGÁNU

Druhou nedoriešenou otázkou, ktorá ale už bola aj spomenutá, je skutočnosť, ako zabezpečiť nezávislosť a nestrannosť pri rozhodovaní o odvolaniach, a to aspoň v tej miere, ako je tomu v prípade rozkladu.

---

[18] „S ohľadom na maximálnu nezávislosť a objektivitu konania a rozhodovania v druhom stupni sa v internom predpise ministerstva vnútra (§ 2 ods. 6 návrhu zákona) zriadi v organizačnej štruktúre okresného úradu v sídle kraja osobitný organizačný útvar.“ Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=382758>, s. 64.

[19] Podľa § 6 zákona č. 180/2013 Z. z. smernice a iné vnútorné predpisy (ďalej len „smernica“), ktorými ústredné orgány štátnej správy riadia výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi alebo inými miestnymi orgánmi štátnej správy, vyhlasujú sa uverejnením oznámenia o ich vydaní vo Vestníku vlády Slovenskej republiky.

[20] Podľa § 61 Správneho poriadku proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy, vydanému v prvom stupni, možno podať na tomto orgáne v lehote 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia rozklad; včas podaný rozklad má odkladný účinok.

Pre tento účel treba uviesť, že Správny poriadok upravuje pravidlá, ktoré sa týkajú vylúčenia zamestnanca alebo člena správneho orgánu. Podľa § 9 Správneho poriadku je zamestnanec správneho orgánu vylúčený z prejednávania a rozhodovania veci, ak so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom možno mať pochybnosť o jeho nepredpojatosti. Z prejednávania a rozhodovania pred správnymi orgánmi je vylúčený aj ten, kto sa v tej istej veci zúčastnil na konaní ako zamestnanec správneho orgánu iného stupňa. Rovnaké pravidlá platia aj pre člena komisie, ktorá uskutočňuje konanie.[21] Účastník konania oznámi správnemu orgánu skutočnosti nasvedčujúce vylúčenie zamestnanca správneho orgánu, len čo sa o nich dozvie. Len čo sa zamestnanec správneho orgánu dozvie o skutočnostiach nasvedčujúcich jeho vylúčenie, oznámi to bez meškania svojmu najbližšie nadriadenému vedúcemu; vedúci správneho orgánu to oznámi vedúcemu nadriadeného správneho orgánu. O tom, či je zamestnanec správneho orgánu z konania vylúčený, rozhoduje orgán, ktorému boli dôvody vylúčenia oznámené.[22]

Z uvedených ustanovení Správneho poriadku vyplýva, že jednou zo základných požiadaviek na správne konanie je jeho objektívnosť vo význame zamedzenia v rozhodovaní vo veci osobami, o ktorých nezaujatosti je možné mať pochybnosti. Povinnosť namietať zamestnancov správneho orgánu má jednak účastník konania, ktorý tak musí učiniť len čo sa o dôvode zaujatosti dozvie, a jednak aj samotný zamestnanec správneho orgánu.

Dôvody, pre ktoré je možné vylúčiť zamestnanca, sú klasifikované podľa vzťahu zamestnanca k

a) predmetu konania,

b) účastníkovi konania,

c) zástupcovi účastníka konania.

Ide o dôvody, pre ktoré môže, ale aj nemusí byť zamestnanec vylúčený zo správneho konania. Správny poriadok určuje, že postačuje pochybnosť o nepredpojatosti zamestnanca na to, aby vznikla povinnosť vylúčiť takéhoto zamestnanca (t. j. fakultatívnosť vylúčenia sa zmení na obligatórnu povinnosť vylúčenia zamestnanca správneho orgánu).

Obligatórnym dôvodom vylúčenia zamestnanca zo správneho konania je situácia, ak by sa zamestnanec zúčastnil na rozhodovaní o tej istej veci ako zamestnanec správneho orgánu iného stupňa. Ide napríklad o situácie, ak dôjde k zmene pracoviska a pracovník (zamestnanec) správneho orgánu začne vykonávať svoj pracovný pomer na nadriadenom orgáne.

Myslím si, že zmysel a účel tejto právnej úpravy je možné aplikovať aj na mnou zmienené prípady, keď o opravnom prostriedku rozhoduje v druhom stupni opätovne okresný úrad v sídle kraja. Pojem predmet konania právna teória bližšie vymedzuje ako situácie, keď zamestnanec

a) je sám účastníkom konania, svedkom, tlmočníkom, alebo znalcom,

b) má na veci priamy osobný alebo majetkový záujem, alebo takýto záujem má osoba blízka zamestnancovi.[23]

Som toho názoru, že tento termín je ale možné vykladať aj extenzívne, a to práve pre prípady, ktorým je venovaný tento článok. Som toho názoru, že v prípade, ak rozhoduje dvakrát v tom istom stupni jeden správny orgán, nie je možné zabezpečiť nevyhnutnú mieru

---

[21] § 13 Správneho poriadku.
[22] Pozri § 10-12 Správneho poriadku.
[23] **SOBIHARD, J.:** *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava : Iura Edition, 2005, s. 50.

objektivity v rozhodovaní tohto orgánu. Je tomu tak, lebo pracovníci (zamestnanci) správneho orgánu sú v konečnom dôsledku kolegovia a ako vyplynulo aj z už uvedeného, človek je tvor spoločenský, a preto je vždy na mieste uvažovať o kolegialite medzi osobami s rovnakým zamestnávateľom.[24]

Pre posúdenie prípadov rozhodovania o odvolaní opätovne okresným úradom v sídle kraja má najväčší význam pojem „možno mať pochybnosti" pri inštitúte vylúčenia zamestnanca zo správneho konania. Domnievam sa, že ak zákonodarca použil termín možno mať pochybnosti, t. j. termín, keď tieto pochybnosti sa nemusia zhodovať so skutočným stavom, je ich možno aplikovať aj na prípady odvolacieho konania v réžii okresného úradu v sídle kraja.

Uvedené je pritom veľmi dôležité predovšetkým z hľadiska možných súdnych sporov s okresnými úradmi v sídle kraja. Súdy pri svojej rozhodovacej činnosti si nevyhnutne všímajú jednak hmotnoprávnu úpravu predmetu správneho konania a jednak aj dodržanie procesnoprávnych pravidiel uskutočneného správneho konania.

Treba upozorniť, že súd prihliadne len na vady konania pred správnym orgánom, ktoré mohli mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia,[25] avšak v tomto prípade som toho názoru, že práve toto je príkladom procesného pochybenia takého rozsahu, že znemožňuje úspešné bránenie sa účastníka konania pred správnym orgánom. Toto tvrdenie opieram predovšetkým o fakt, že týmto spôsobom mohlo dôjsť k zásadným pochybeniam v oblasti snahy o dosiahnutie objektívnosti a nestrannosti v rozhodovaní správnych orgánov v nevyhnutnej miere garantovanej Správnym poriadkom.

ZÁVERY

Vzhľadom na charakter správneho konania a predovšetkým orgánov, ktoré v ňom rozhodujú, možno o ňom uviesť, že predstavuje konanie, v ktorom je mimoriadne ťažké dosiahnuť objektivitu v rozhodovaní. Misky váh sú totiž v správnom konaní ovplyvnené aj hierarchickou štruktúrou správnych orgánov, ako aj faktom, že správne orgány vždy musia prihliadnuť na verejný záujem.

Uvedené na druhej strane neznamená, že zákonodarca sa uspokojil s takouto situáciou. Práve naopak, upravil niektoré inštitúty správneho konania tak, aby prispeli k objektivite rozhodovania,[26] a to okrem iného vo vzťahu k účastníkom konania vtedy, ak vzniknú pochybnosti o nezaujatosti zamestnanca správneho orgánu. Vzhľadom na zákonodarcom využité slovné spojenie „možno mať pochybnosti" a nie spojenie „sú pochybnosti",[27] treba usúdiť, že ide o pojem, ktorý nemusí nevyhnutne znamenať, že pochybnosť je preukázaná, ale postačuje vznik pochybnosti o nej.

Som jednoznačne toho názoru, že v prípade, ak sa rozhoduje o opravnom prostriedku na tom istom stupni a len iným pracovníkom (zamestnancom) toho istého správneho orgánu, je možné vždy mať pochybnosti o jeho nezaujatosti. Ako dôsledok by tento zamestnanec mal

---

[24] Treba dodať, že v konečnom dôsledku realizácie reformy ESO sa predpokladá, že okresné úrady budú mať jedno sídlo, t. j. všetky jeho organizačné zložky budú sídliť v jednej budove. Ide pritom o prípady, ktoré sa týkajú jednak kolegiality ako podpory vlastného kolegu, ale aj prípady, keď vzťah medzi nimi nie je ideálny (možnosť vzniku správania sa ako tzv. "naschválov").

[25] Pozri § 250i ods. 3 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

[26] K nezmieneným inštitútom patrí napríklad povinnosť odôvodňovať svoje rozhodnutia, ako to vyplýva z § 47 ods. 3 Správneho konania.

[27] T. j. zamestnanec správneho orgánu je vylúčený z prejednávania a rozhodovania veci, ak so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom sú pochybnosti o jeho nepredpojatosti.

byť vylúčený z konania. Taktiež možno dospieť k záveru, že tým pádom na tom istom orgáne nenájdeme pracovníka (zamestnanca), o ktorom by takáto pochybnosť nevznikla.

Myslím si, že uvedenú situáciu je možné riešiť niekoľkými spôsobmi.

Prvým možným spôsobom by bolo vypustenie právomoci rozhodovania o opravnom prostriedku opätovne okresným úradom v sídle kraja a ponechanie rozhodovania príslušným nadriadeným orgánom.

Druhým riešením by bolo zavedenie prvku nestrannosti pri rozhodovaní o opravnom prostriedku na spôsob rozhodovanie o rozklade. Konkrétne by mohlo ísť o vytvorenie osobitných komisií, ktoré by prejednávali podané opravné prostriedky, kde nadpolovičnú väčšinu členov by netvorili pracovníci (zamestnanci) správneho orgánu.

Tretím možným riešením je prenechanie rozhodovania na druhom stupni na súdy. Tu ale treba upozorniť najmä na to, že garancia súdneho prieskumu rozhodnutí verejnej správy ako právna záruka ochrany ich práv, by mala nastúpiť až vtedy, keď zlyhá zákonný priebeh správneho konania.[28] Domnievam sa preto, že za najvhodnejšie by sa dali označiť prvé dve ponúknuté riešenia, keďže význam súdnej moci badám najmä až v následnej kontrole zákonnosti nestranným štátnym orgánom.[29]

Súčasnú právnu úpravu preto nepovažujem za najšťastnejšie riešenie, keďže sa domnievam, že správne súdy sa jednoznačne budú musieť vyrovnať aj s otázkou (ne)zaujatosti pracovníkov (zamestnancov) správnych orgánov. Vzhľadom na moje uvedené úvahy sa domnievam, že súdy môžu dospieť k záveru o zaujatosti a z dôvodu, že ide o závažnú procesnú vadu konania, je tu možnosť, že rozhodnutia správnych orgánov zrušia a vrátia na nové konanie. Je preto nevyhnutné prijať záver, že verejná správa dosiahne svoje ciele najmä zákonným a v čo najširšej miere objektívnym rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, a to okrem iného aj riadnou aplikáciou ustanovení o vylúčení zamestnancov správnych orgánov.

Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo APVV – 0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

LITERATÚRA

1. MASLEN, M. (ed.): Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Bratislava : Eurounion a Ikarus.sk, 2011, 360 s. ISBN 978-80-970760-0-9.
2. SOBIHARD, J.: Správny poriadok. Komentár. Bratislava : Iura Edition, 2007, 347 s. ISBN 978-80-8078-182-8.
3. VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Osobitná časť. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2012, 455 s. ISBN 978-80-7160-325-2.
4. VRABKO, M.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2013, 278 s. ISBN 978-80-89603-13-8.

[28] **MASLEN, M.:** Súdny prieskum rozhodnutí vo veciach správneho trestania a požiadavky princípov dobrej verejnej správy. In MASLEN, M. (ed.): *Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty*. Bratislava : Eurounion a Ikarus.sk, 2011, s. 130.

[29] Samozrejme aj vzhľadom na trojdelenie štátnej moci.

KONTAKT

JUDr. Matej Horvat, PhD.
odborný asistent
Katedra obchodného práva, Obchodná fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave
Dolnozemská cesta 1
852 35 Bratislava
02/67291191
matej.horvat@euba.sk