

Uplatňovanie kasačného princípu pri preskúmvaní rozhodnutí správnych orgánov (inauguračná prednáška)

Vačok, J.*

VAČOK, J.: Uplatňovanie kasačného princípu pri preskúmvaní rozhodnutí správnych orgánov (inauguračná prednáška). Právní obzor, 104, 2021, č. 2, s. 89 – 98.

The Application of Principle of Cassation in the Examination of Decisions of Administrative Authorities (Inauguration Lecture). The author summarizes his research relating to the system of remedies against administrative authorities' decisions. He points out the broad spectrum of them, including appeal, action to the court, cassation complaint, a complaint to the Constitutional Court of the Slovak Republic, and complaint to the European Court of Human Rights. The author also notices on the other measures of reviewing administrative decisions. These are examining outside the appellate procedure, retrial, and supervision by the prosecution. Under the opinion of the author, the comprehensive system of remedies is not necessary the advantage. It could try to ensure better control, but on the other side it could interfere with the principle of legal certainty. The author mainly points out the interferences in legal certainty. One of the reasons is that most of the remedies direct against the decisions in force. The second is that a large part of the higher instance authorities decides by the principle of cassation. These elements allow open the finished proceedings and prolong the total length of the whole procedures. According to the analysis of the particular remedies in the whole system, the author offers proposals to the future. He gives his attention to the pros and cons of principles for decision (especially to the appellate principle and principle of cassation). He points out the possibility of reducing some instances. He also states the conditions under which the current system could remain. Finally, the author points out the impact of the current system of remedies on public credibility.

Key words: remedies, review procedure, decision of the administrative body

Milé dámy, vážení páni,

pri zvažovaní témy mojej inauguračnej prednášky som sa snažil zvolit' si tému, ktorá by čo najviac vystihovala moje pôsobenie na poli právnej teórie, ale aj akademickej praxe. Záujem o problematiku správneho procesu a prostriedkov kontroly správnosti a zákonnosti správnych aktov sa začal v rámci doktorandského štúdia, v ktorom som sa venoval problematike správneho súdnictva. Po doktorandskom štúdiu som vo svojom vý-

* Doc. JUDr. Juraj V a č o k, PhD., Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta UK, Bratislava.

skume pokračoval, pričom som záujem rozšíril na celé správne konanie. Dôkazom je aj členstvo v dvoch grantoch Agentúry na podporu výskumu a vývoja, ktorých výskumné úlohy boli úzko späté so správnym konaním a súdnym prieskumom správnych aktov. V tejto vedeckej činnosti pokračujem aj v súčasnosti. Svoje nosné aktivity realizujem v rámci projektu VEGA s názvom Prieskum právoplatných individuálnych správnych aktov v kontexte právnej istoty a spravodlivosti vedeného pod číslom 1/0686/18.

V prednáške preto poukážem na niektoré z nosných problémov, ktorým sa venujem vo svojom výskume, a predstavím aj možnosti, akými sa budem uberať pri ich ďalšom riešení. Táto prednáška bude tak určitou syntézou poznatkov nadobudnutých v mojej doterajšej práci.

Bolo by nespravodlivé tvrdiť, že všetko sú to len moje poznatky. Moja činnosť by nemohla existovať bez kvalitnej vedeckej spolupráce doma i v zahraničí a dobre postavených vedeckých tímov. Takisto veľký význam má pre mňa aj spolupráca s praxou, bez ktorej si svoj výskum viem len veľmi ťažko predstaviť.

Svoju prednášku som zamerlal na uplatňovanie kasačného princípu pri preskúvaní rozhodnutí správnych orgánov. V rámci nej budem vychádzať najmä so všeobecnej právnej úpravy nachádzajúcej sa v právnom predpise číslo 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších zmien (ďalej len Ústava), v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len Dohovor), v zákone číslo 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších zmien (ďalej len správny poriadok) a v zákone číslo 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších zmien (ďalej len Správny súdny poriadok).

V prednáške sa budem venovať jednotlivým prostriedkom nápravy pri preskúvaní správnych rozhodnutí, princípom uplatňujúcim sa pri rozhodovaní a výhodám i nevýhodám súčasného nastavenia. Posudzovanie kvality budem realizovať aj s ohľadom na časové hľadisko. V závere navrhnem možné spôsoby, akými by bolo možné sa ďalej uberať pri riešení problémov prezentovaných v rámci prednášky.

Systém prostriedkov nápravy nezákonnosti a nesprávnosti rozhodnutí správnych orgánov

Zastávam názor, že žiadne právne odvetvie nemá tak rozsiahly systém prostriedkov nápravy nezákonnosti a nesprávnosti ako správne právo. Samotné správne konanie je historicky budované na princípe dvojstupňovosti konania. Následne nadväzuje možnosť preskúmať správne rozhodnutia v rámci správneho súdnictva. To síce podľa súčasnej právnej úpravy je jednostupňové, ale väčšinu rozhodnutí správnych súdov je možné preskúmať v rámci konania o kasačnej sťažnosti. V ďalšom postupe prichádza do úvahy obrátiť sa na Ústavný súd Slovenskej republiky so sťažnosťou podľa článku 127 Ústavy. Celý proces je možné zakončiť sťažnosťou na Európsky súd pre ľudské práva podľa článku 34 Dohovoru.

Uplatnenie jednotlivých prostriedkov nápravy je viazané na zákonné podmienky. Tieto podmienky sú však nastavené tak široko, že jednotlivé prostriedky možno využiť podľa môjho názoru takmer vo všetkých prípadoch.

V správnom konaní je rozhodnutie správneho orgánu preskúmateľné na základe odvolania, ktoré je možné podľa § 53 správneho poriadku podať vždy, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Obdobnú úpravu nachádzame aj pri žalobe na správny súd. Podľa článku 46 odseku (2) Ústavy je možné podať žalobu voči rozhodnutiu správneho orgánu vždy, ak takéto právo nie je vylúčené právnym predpisom so silou zákona.

Na podanie kasačnej sťažnosti sú taxatívne stanovené dôvody. Pretože sa v správnom súdnictve primárne kontroluje zákonnosť, je podľa môjho názoru možné každú kasačnú sťažnosť oprieť o dôvod uvedený v § 440 odseku (1) písmene g) Správneho súdneho poriadku. Podľa tohto ustanovenia možno odôvodniť kasačnú sťažnosť tým, že správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

Podanie ústavnej sťažnosti je naviazané na namietanie porušenia základných práv alebo slobôd. Napriek tejto podmienke sa domnievam, že každé jedno porušenie subjektívneho práva má svoj vplyv na niektoré zo základných práv a slobôd. Z tohto dôvodu si myslím, že možnosť podať ústavnú sťažnosť je pomerne široká.

Obdobne je to aj pri sťažnosti na Európsky súd pre ľudské práva, ktorú je možné podať za predpokladu porušenia práv priznaných Dohovorom alebo niektorým z protokolov. Napriek skutočnosti, že sa Dohovor nevzťahuje na všetky správne konania, domnievam sa, že jeho pôsobnosť je aj tak široká.

Ak zrátame správne konania a uvedené prostriedky nápravy, vzniká nám pomyselných šesť stupňov, v ktorých rámci je možné predmetnú vec prejednať a skontrolovať. Navyše, okrem toho je možné správne rozhodnutia preskúmať aj inými prostriedkami, medzi ktoré možno zaradiť mimoriadne opravné prostriedky¹ a ďalšie prostriedky realizované subjektmi externej kontroly.²

Charakter prostriedkov nápravy

Ak by som chcel expresívne vyjadriť proces preskúmania rozhodnutí správnych orgánov, označil by som ho za boj so spravodlivosťou a časom. S ohľadom na počet prostriedkov nápravy by sa mohlo zdať, že je garantovaná skutočne veľká kontrola dodržania zákonnosti. Táto kontrola však naráža najmä na systémové a časové limity.

Po posúdení charakteru jednotlivých prostriedkov nápravy je treba uviesť, že pri nich prevažuje primárne kasačný princíp.³ Výnimkou je odvolanie, ktoré je primárne budované na apelačnom princípe.⁴ Pri ostatných prostriedkoch nápravy kasačný princíp vyjadruje, že konanie o týchto prostriedkoch nie je pokračovaním správneho kona-

¹ Podľa správneho poriadku možno za mimoriadne opravné prostriedky považovať obnovu konania a preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania.

² Príkladom je prieskum prokurátora v rámci výkonu všeobecného dozoru podľa § 21 odseku (1) písmena a) bodu 1. zákona číslo 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších zmien a prieskum verejným ochrancom práv podľa článku 151a odseku (1) Ústavy v spojení s § 3 zákona číslo 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších zmien.

³ K jednotlivým princípmo pre rozhodnutie pozri bližšie SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava : Iura Edition, 2011, s. 234-235.

⁴ K tomu pozri najmä § 59 správneho poriadku.

nia a subjekty oprávnené viesť tieto konania sa nachádzajú v pozícii subjektov vonkajšej kontroly.⁵

Zrejmá aplikácia kasačného princípu je v konaniach pred správnym súdom a kasačným súdom.⁶ V určitých situáciách však Správny súdny poriadok pripúšťa aj aplikáciu apelačného princípu.⁷

Charakter konania o ústavnej sťažnosti tiež vykazuje znaky kasačného princípu. V súlade s článkom 127 odsekom (2) Ústavy Ústavný súd Slovenskej republiky v prípade porušenia rozhodnutím verejnomočenskej autority môže len deklarovať porušenie práv a zrušiť napadnuté rozhodnutie. Znamená to, že v rozhodovacích procesoch nemôže svojím rozhodnutím (nálezom) napraviť už existujúce protiústavnosť a nezákonnosť.

Obdobná situácia je pred Európskym súdom pre ľudské práva. Európsky súd pre ľudské práva spravidla len skonštatuje porušenie Dohovoru a prípadne prizná primerané zadoš'účinenie, ktoré však nemá charakter náhrady škody. Charakter rozhodovania tohto nemožno podradiť síce pod kasačný princíp. Dôležité je však, že Európsky súd pre ľudské práva tiež nemôže priamo napraviť situáciu tak, že zmení rozhodnutie vnútroštátneho súdu alebo správneho orgánu v správnom konaní.

Predmetná koncepcia vytvára situácie, v ktorých sa subjekty právnych vzťahov dostávajú do právnej neistoty. Dôvodom je, že v rámci správneho súdnictva, tak aj ústavného súdnictva i Európskeho súdu pre ľudské práva, sú preskúmané rozhodnutia, ktoré sú z formálneho hľadiska považované za konečné. Znamená to, že dochádza k rušeniu rozhodnutí, ktoré už v právnej praxi mohli spôsobovať právne účinky. Zásah do takéhoto právneho stavu je spojený s výrazným zásahom do princípu právnej istoty.

Uvedené treba posudzovať tiež v časových rámcoch, v ktorých sa prejednávajú jednotlivé opravné prostriedky. Pri prostriedkoch nápravy, ktorými je možné zasiahnuť do právoplatného právneho stavu, totiž čas zohráva veľmi negatívnu úlohu.

Pomerne prísne lehoty sú stanovené na rozhodovanie v správnom konaní. Podľa § 49 by mal správny orgán rozhodovať bezodkladne. Za univerzálnu lehotu pre rozhodnutie prítom možno označiť 30-dňovú lehotu, z ktorej budem v ďalšom texte vychádzať.

Prísne lehoty sú stanovené aj pre odvolacie konanie. Ak správny orgán v tomto konaní autoremedúrne nerozhodne, je povinný podľa § 57 odseku (2) správneho poriadku predložiť odvolanie spolu so spisovným materiálom odvolaciemu orgánu. S ohľadom na § 60a správneho poriadku možno všeobecnú lehotu odvolacieho orgánu ustáliť na 30 dní.

Správne súdy, kasačný súd, Ústavný súd Slovenskej republiky a ani Európsky súd pre ľudské práva nemajú stanovené lehoty na rozhodnutie. Pri posudzovaní dĺžky procesov na týchto súdoch možno vychádzať zo štatistických informácií o reálnej dĺžke konaní. Na účely tejto prednášky budem vychádzať najmä zo štatistických údajov za

⁵ Súdna kontrola verejnej správy je považovaná za jeden z druhov vonkajšej kontroly verejnej správy. Bližšie k tomu pozri napríklad PEKÁR, B. *Kontrola vo verejnej správe v kontexte Európskeho správneho súdnictva*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2011, s. 95.

⁶ Pozri k tomu § 191 odsek (1) a § 462 Správneho súdneho poriadku.

⁷ Pozri napríklad § 192 – 193 Správneho súdneho poriadku.

2018. Dôvodom je, že štatistické údaje za rok 2019 ešte nie sú kompletne spracované a dostupné.

Podľa štatistických údajov Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky⁸ bola priemerná dĺžka konania v rozhodovaní o správnych žalobách 20,97 mesiaca. V štatistikách poskytnutých Najvyšším súdom Slovenskej republiky nie je priamo uvedený údaj o dĺžke konania. Z údajov v týchto štatistikách sa nachádzajúcich však možno ustáliť priemernú dĺžku konania na 8 mesiacov.⁹

Priemerná dĺžka konania na Ústavnom súde Slovenskej republiky bola za rok 2017 spolu 11,71 mesiaca.¹⁰ Táto dĺžka však zahŕňa všetky konania, pretože v predmetnom dokumente sa nenachádza štatistický údaj zahŕňajúci len prieskum vecí správneho súdnictva a kasačného súdnictva.

Priemernú dĺžku konaní pred Európskym súdom pre ľudské práva sa mi, žiaľ, nepodarilo získať. Podľa oficiálnych údajov bolo k 31. 12. 2018 celkovo 56 350 nevyriešených vecí, z ktorých 156 bolo zo Slovenskej republiky.¹¹

Zosumarizovaním predmetných údajov je zrejmé, že proces ochrany je veľmi dlhý. Ak by sme sčítali tieto údaje, dostaneme sa aj bez údajov z Európskeho súdu pre ľudské práva na číslo viac ako 42 mesiacov. Teda sme na čísle výrazným spôsobom prevyšujúcim tri roky.

K predĺžovaniu práva prichádza aj v dôsledku aplikácie kasačného princípu. Orgány rozhodujúce na základe tohto princípu problém nevyriešia, ale vrátia ho na vyriešenie na orgán nižšieho stupňa. Na tomto orgáne musí opäť prebehnúť konanie, čo je spojené s ďalším časovým posunom.

Pomerne vysoká dĺžka konania pri prevažujúcej aplikácii kasačného princípu dostáva celý systém do pozícií, v ktorých sú subjekty v obrovskej neistote a svojím spôsobom aj neschopnosti domôcť sa svojich práv. V takto nastavenom systéme totiž nemožno vylúčiť situácie, a zo svojich skúseností z aplikačnej praxe viem, že k takýmto situáciám prichádza, v ktorých ochrana prichádza až príliš neskoro. Respektíve situácie, v ktorých napriek pozitívnemu rozhodnutiu nepríde k náprave vôbec.¹²

Po zrušení rozhodnutí, z ktorých vyplývali už vykonané práva, je potrebné riešiť ďalší problém. Je ním, ako naložiť s týmito dobromyseľne nadobudnutými právami,

⁸ Štatistická ročenka je uverejnená na internetovej stránke <http://web.ac-mssr.sk/statisticka-rocenka-2018/>, 8. 2. 2020.

⁹ Je potrebné uviesť, že toto číslo nie je presné. Vychádza zo skutočnosti, že v podľa dostupných štatistík bolo v roku 2018 najviac vecí vybavených od 4 mesiacov do 1 roka. Navyše, tento údaj sa týka všetkých konaní pred Najvyšším súdom Slovenskej republiky v správnych veciach. Teda nielen vecí, kde správny súd rozhodoval v postavení kasačného súdu v procese kontroly rozhodnutí vydaných správnymi orgánmi v správnom konaní.

¹⁰ Predmetný údaj je uverejnený v publikácii Ochrana ústavnosti a Ústavy Slovenskej republiky za rok 2017, publikovanej na https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/991983/2_ochrana_FINAL.pdf/b1be9ab2-ac3a-4543-9caf-b3a2ccff3091, 8. 2. 2020.

¹¹ Predmetný údaj je uverejnený v ročnej správe za rok 2018, publikovanej na https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2018_ENG.pdf, 8. 2. 2020.

¹² Príkladom môže byť zrušenie právoplatného a vykonateľného súhlasu na vyrúb dreveniny v čase, v ktorom je už drevena vyrúbaná, alebo rozhodnutie, ktorým sa zruší už právoplatné a vykonateľné rozhodnutie o vyčiarknutí znalca, ak je znalec už po uplynutí troch rokov nanovo zapísaný.

ktoré však podľa názoru vyšších autorít nemali byť vôbec priznané. Navyše, na zrušené rozhodnutia mohli nadväzovať ďalšie, ktoré s najväčšou pravdepodobnosťou v čase zrušenia pôvodných rozhodnutí budú stále platné, právoplatné a vykonateľné.¹³ Uvedené vytvára mnohé aplikačné problémy, ktoré, žiaľ, súčasný poriadok vôbec nerieši.

Uplatňovanie kasačného princípu a možnosti uplatnenia apelačného princípu

S ohľadom na všetko uvedené treba povedať, že kasačný princíp za súčasného nastavenia oddeľuje verejnú správu od súdnej moci. Umožňuje, aby si verejná správa sama napравила existujúce nedostatky. Rizikom apelačného princípu by bolo, keby sa verejná správa začala spoliehať na súdy, že za ňu jej problémy vyriešia. Ak by sa teda prijala koncepcia apelačného princípu pri súdnom prieskume, či už v rámci správneho súdnictva alebo dokonca ústavného súdnictva, je na zváženie, či by neprišlo zo strany súdov k splynutiu vlastného výkonu súdnej moci a výkonu verejnej správy. Pre účastníkov konania by však výhoda apelačného princípu mohla byť v tom, že by prišlo k skráteniu procesov. Súdy by zmenou rozhodnutí vyriešili priamo existujúce nedostatky. Navyše, kasačný princíp môže viesť aj ku komplikáciám za predpokladu, že súdy skonštatujú nezákonnosť, ale z odôvodnenia súdnych rozhodnutí nebude pre adresátov týchto rozhodnutí jasné, akým smerom ďalej postupovať. Takýto stav môže viesť k opakovaným žalobám.

Problém pri uplatňovaní kasačného princípu môže tiež nastať, ak adresáti rozhodnutí nebudú rešpektovať názory vyššie postavených mocenských autorít. V takýchto prípadoch sa spravované subjekty doslova dostanú medzi dva mlynské kamene, z ktorých nemusí existovať časovo prijateľné východisko.

Vo vzťahu k uvedenému treba povedať, že už aj dnes máme konania, kde súdy by mali ísť nad rámec kontrolóra zákonnosti a preberajú niektoré úlohy v rámci verejnej správy. Príkladom sú žaloby v sociálnych veciach, v ktorých súd podľa § 203 odseku (2) Správneho súdneho poriadku nie je viazaný žalobnými bodmi a podľa § 204 Správneho súdneho poriadku môže súd doplniť dokazovanie vykonané orgánom verejnej správy.

Je pravdou, že aj v tomto druhu žalôb súd rozhoduje na základe kasačného princípu, ale s ohľadom na stanovené kompetencie súdu v tomto konaní je už k apelačnému princípu len skutočne malý krôčik. Z uvedených ustanovení totiž vyplýva, že súd by mal preskúmať rozhodnutie v celom rozsahu bez ohľadu na skutočnosti, ktoré sú uvedené v žalobe. So zreteľom na možnosť doplnenia dokazovania aj bez návrhu možno predpokladať, že úmyslom zákonodarcu v týchto veciach bolo vložiť súdu kompetenciu rozhodovať nie len o otázkach právnych, ale aj skutkových.

Prelomenie kasačného princípu je výrazné v § 193 Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého správny súd môže uložiť orgánu verejnej správy vykonať povinnosť. Keďže podľa tohto ustanovenia by mal súd preskúmavať fiktívne, teda v skutočnosti neexistujúce rozhodnutia, dostáva sa svojím spôsobom do roly orgánu rozhodujúceho

¹³ Príkladom takejto situácie je zrušenie právoplatného a vykonateľného stavebného povolenia v čase, keď je nehnuteľnosť postavená alebo dokonca aj skolaudovaná.

o splnení povinnosti. Súd nemôže podľa tohto ustanovenia posúdiť neexistujúce rozhodnutia, a preto bude vychádzať len z tvrdení žalobcu a žalovaného správneho orgánu. V tomto konaní sa tak v podstate dostáva z postavenia kontrolóra zákonnosti rozhodnutia do postavenia subjektu aktívne riešiaceho spor medzi dvomi subjektmi v konaní, ktorého výsledkom môže byť uloženie povinnosti jednému zo subjektov.

Uvedené, podľa môjho názoru, dokazuje, že eliminácia kasačného princípu prvkami charakteristickými skôr pre apelačný princíp nemá za následok zánik správneho súdnictva a jeho splynutie s verejnou správou. Domnievam sa však, že prechod k apelačnému princípu bude mať zásadný vplyv na charakter výkonu tejto kontroly. Súdný prieskum tak bude naďalej zvyšovať svoj vplyv nielen na posudzovanie miery zákonnosti, ale aj pri posudzovaní skutkových otázok.

Možnosti vývoja smerom do budúcnosti

Súčasný systém nastavenia prostriedkom prieskumu rozhodnutí správnych orgánov je výsledkom viacerých faktorov spojených s tradíciou a vývojom. Napriek tomu sa domnievam, že z dlhodobého hľadiska je neudržateľný. Ak sa totiž obyvatelia nedostanú k svojim právam riadne a včas, budú hľadať iné, často aj neprávne možnosti, ako si svoj cieľ zabezpečiť. Za predpokladu, že budú osoby čakať na ochranu niektorých svojich subjektívnych práv doslova niekoľko rokov, zo strany týchto subjektov môže prísť k logickej nespokojnosti sporej s nedôverou v systém a štát. Navyše si treba uvedomiť, že časť konaní môže byť vedená a predĺžovaná zo strany niektorých účastníkov konania aj preto, aby sa zabránilo inému účastníkovi dostať sa k svojmu právu v rozumnom čase. Som preto presvedčený, že do budúcnosti bude potrebné, aby sa celý systém prehodnotil a hľadali sa spôsoby rýchlejšieho riešenia.

Jednou z ciest, ktorou by sme sa mohli ubrať, je redukcia jednotlivých prostriedkov nápravy. K tejto redukcii možno pristúpiť aj v správnom konaní, ale aj v rámci prostriedkov súdnej kontroly.

V teórii existujú aj dnes práce, ktoré sa venujú eliminácii možností podávania odvolania a možnosti prelomenia princípu dvojstupňovosti správneho konania v niektorých druhoch konaní.¹⁴ Ja som v tomto smere už v roku 2008 na Brnianskych právnických dňoch vyslovil názor, podľa ktorého by konania, kde v prvom a druhom stupni rozhoduje vedúci ústredného orgánu štátnej správy, mohli prebiehať len v jednom stupni. Zaujímavý v tomto smere bol poznatok prezentovaný Wojciechom Piątekom na tohtoročnom Bratislavskom právnickom fóre, podľa ktorého sú v Poľsku názory podporujúce prejsť na jedноступňové správne konanie v správnych konaniach, v ktorých neprichádza k devolutívnemu účinku. S takouto tézou by bolo dobré pracovať aj pri ďalších prípravách novej právnej úpravy v Slovenskej republike.

Je tiež otázne, či sú potrebné dvojstupňové správne konania v druhoch konaní, kde rozhodujú orgány s dostatočnou mierou nezávislosti a erudície. V tejto súvislosti by som

¹⁴ Pozri napríklad DŽAČKOVÁ, M. *Princíp právnej istoty pri preskúmaní správnych rozhodnutí*. Dizertačná práca, 2019.

mohol spomenúť napríklad správne konania pred Radou pre vysielanie a retransmisiu, ktoré sú vedené v jednom stupni.

Možnosti redukcie vidím aj v rámci súdneho prieskumu. V roku 2012 som vystúpil na konferencii Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike s príspevkom Jeden súd pre správne súdnictvo, v rámci ktorého som riešil, či by nebolo efektívnejšie vytvoriť jeden silný správny súd, v ktorom by sa pri možnej silnej obsadenosti a špecializácii prejednávali veci patriace do správneho súdnictva v jednej inštancii bez možností riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov.

Je na posúdenie, či je v súčasnosti opodstatnené mať jednostupňové správne súdnictvo s možnosťou podania kasačnej sťažnosti v takomto širokom rozsahu. Najmä v konaniach, kde kasačný súd s ohľadom na čas a aplikáciu kasačného princípu síce zruší rozhodnutie správneho súdu pre nezákonnosť, ale toto rozhodnutie príde v čase, keď kasačný súd už nebude v dôsledku nových rozhodnutí vydaných na základe právneho názoru krajského súdu mať možnosť ovplyvniť existujúci stav.¹⁵

Treba povedať, že aj súčasný systém môže mať svoje opodstatnenie. To však len za predpokladu, že v rámci tohto systému bude taká minimálna chybovosť, že súdna moc bude svojimi rozhodnutiami zasahovať do existujúceho právneho stavu len minimálne. V takomto prípade by orgány súdnej kontroly mohli fungovať na kasačnom princípe a ani pridlhé lehoty na rozhodnutie by nemuseli negatívne ovplyvniť efektívne fungovanie celého systému.

Je však otázne, či táto úvaha v súčasných podmienkach Slovenskej republiky je uskutočniteľná. Z údajov štatistickej ročenky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky za rok 2018 vyplýva, že správne súdy v tomto roku vybavili 4 417 vecí, pričom zrušili napadnuté rozhodnutia v 41,41 % konaní. Tento údaj nehovorí len o veľkej chybovosti orgánov verejnej správy, ale aj obrovských zásahoch do právnej istoty zo strany krajských súdov.

Domnievam sa, že v súčasnosti sa nám uvedené vo vnútroštátnom súdnictve podarilo na úrovni Ústavného súdu Slovenskej republiky. Z výskumu, ktorý som prezentoval na konferencii Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018, vyplynulo, že v konaniach Ústavného súdu Slovenskej republiky vedených pre namietané porušenie článku 46 Ústavy bolo v rokoch 2011 – 2017 rozhodnuté 95 207 vecí, pričom porušenie bolo skonštatované len v 596 veciach. V percentuálnom vyjadrení je to 0,626 % prípadov. V tomto smere treba povedať, že v posudzovanom období bol zvýšený nápad na Ústavný súd Slovenskej republiky. Bude preto zaujímavé sledovať, ako sa bude situácia vyvíjať v budúcnosti.

Záver

Pri písaní tejto prednášky mám pocit, že nás čaká vo výskume ešte veľmi veľa práce. Hľadanie optimálnych riešení je dlhodobým procesom, ktorý pravdepodobne nikdy

¹⁵ Ak napríklad na základe rozsudku krajského súdu v postavení správneho súdu príde k zrušeniu právoplatného rozhodnutia Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky o vyčiarknutí mediátora z registra mediátorov, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky je povinné konať na základe právneho názoru vysloveného v tomto rozsudku a vydať nové rozhodnutie. Ak by kasačný súd na základe kasačnej sťažnosti zrušil rozsudok správneho súdu, uvedené by nemalo dosah na nové rozhodnutie vydané správnym orgánom v intenciách zrušeného právneho názoru kasačného súdu.

nemá koniec. V tomto smere si často si spomínam na slová jedného môjho učiteľa, ktorý mi v neformálnom rozhovore povedal, že v humanitných vedách môžeme daný problém len kvalitatívne posunúť, ale nevieme nájsť ideálne riešenie na úplne vyriešenie tohto problému.¹⁶

Pri ďalšom vývoji som toho názoru, že by sme mali postupovať redukciami prostriedkov nápravy. Zvážiť, kde v súčasnosti by sme vedeli v správnom konaní zasiahnuť do zásady dvojstupňovosti konania. Samozrejme, bude potrebné pracovať aj s inštitútmi, ktoré konanie zrýchlia. Príkladom môže byť posilnenie zásady koncentrácie na úkor zásady jednotnosti konania.

Revíziou budú musieť prejsť aj mimoriadne opravné prostriedky. Osobitne bude potrebné preskúmať, či neobmedziť rozsah rozhodnutí, ktoré môžu byť preskúmané v konaní o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania. Tento inštitút budovaný tiež na kasačnom princípe môže výrazným spôsobom zasahovať do právnej istoty. Nie je pritom nijakým spôsobom limitovaný počet podnetov, ktoré je možné podať dokonca aj proti jednému rozhodnutiu.

Rovnako bude potrebné zdefinovať, v ktorých druhoch konaní by stačilo jednostupňové správne súdnictvo bez možnosti kasačnej sťažnosti. V týchto prípadoch však bude potrebné riešiť aj otázky príslušnosti, pretože aj v súdnom systéme je veľmi dôležité, aby v poslednej inštancii rozhodoval jeden súd s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky. Ak by totiž konkrétny druh vecí končil na všetkých ôsmich krajských súdoch, mohlo by stať, že tieto súdy si pôjdu vlastnou cestou s odlišnou aplikáciou, čo by malo tiež nesmierne negatívny vplyv na princíp právnej istoty.

V rámci skúmania je potrebné sa vyriešiť aj organizačné otázky. Bude treba otvoriť diskusiu o opodstatnenosti ôsmich správnych súdov v správnom súdnictve. Tieto otázky sú tiež predmetom môjho výskumu, avšak prevyšujú tému dnešnej prednášky.

V neposlednom rade bude treba otvoriť aj otázku, či naďalej správne súdnictvo bude fungovať na kasačnom princípe, alebo či bude prichádzať k posilňovaniu apelačných prvkov. V tomto smere bude dôležitá aj súdna iniciatíva. Ak súdy pristúpia k posudzovaniu rezervovane a obmedzia sa len na základnú kontrolu zákonnosti, zrejme súčasný systém vydrží. Za predpokladu zvyšovania iniciatívy zo strany súdov napríklad definovaním právne neurčitých pojmov, dávaním návodov správnym orgánom týkajúcich sa postupov pri vykonávaní dokazovania, uvádzaním, akým spôsobom riešiť legislatívne medzery, sa hranica medzi verejnou správou a výkonom správneho súdnictva bude stierať. Jedného dňa sa tak môže stať, že súdny prieskum postavený na kasačnom princípe upravenom v § 191 Správneho súdneho poriadku bude prekonaný a spoločenský tlak donúti legislatívu k úplnému ústupu od kasačného princípu k princípu apelačnému.

Treba povedať, že aj v Európe máme štáty, v ktorých po jednostupňovom správnom konaní prichádza priamo súdna kontrola. Pri takomto modeli by boli opodstatnené silné apelačné prvky v správnom súdnictve. Domnievam sa však, že v spoločnosti treba riešiť aj dlhodobý vývoj a právnu tradíciu, preto takúto cestu v našich právnych podmienkach by som neodporúčal.

¹⁶ S ohľadom na neformálny rozhovor, verím, že som parafrázoval podstatu jeho myšlienky správne.

Pri rozhodovaní o aplikácii kasačného princípu alebo apelačného princípu je tiež veľmi dôležité zvažovať základné zásady správneho konania a princípy právneho štátu. Táto úloha stojí najmä pred odvolacími orgánmi, ktoré majú možnosť napadnuté neprávne a nezákonné rozhodnutie buď napraviť, alebo zrušiť, a vec vrátiť na ďalšie konanie. Z čisto psychologického hľadiska je, samozrejme, jednoduchšie pre odvolacie orgány použitie kasačného princípu v porovnaní s apelačným princípom. Kritériom pri výbere možnosti, akou sa vydať v rámci právnej praxe, by však mali byť rýchlosť konania a hospodárnosť konania. Teda pri výbere, či zmeniť prvostupňové, alebo ho zrušiť a vec vrátiť na ďalšie konanie, by sa malo posudzovať, výberom ktorej možnosti príde k rýchlejšiemu a ekonomicky menej náročnému odstráneniu nezákonnosti alebo neprávosti rozhodnutia správneho orgánu.

Obdobnú situáciu musia riešiť súdy pri aplikácii už spomínaného § 193 Správneho súdneho poriadku. Tiež majú na výber, či budú postupovať podľa všeobecného § 191 odseku (1) Správneho súdneho poriadku, alebo § 193 umožňujúceho preskúmať aj fiktívne rozhodnutie. Domnievam sa, že aj pri odpovedi na túto otázku by mala prevážiť zásada rýchlosti konania a hospodárnosti konania tak, aby sa účastníci konania dostali čo najrýchlejšie k definitívnemu zákonnému výsledku.

K ďalším úlohám patrí aj presvedčenie spoločnosti a politických elít o potrebe riešenia nami nastolených problémov a vhodnosti našich riešení. Bez podpory a akceptácie verejnosti práca právnej vedy nemôže fungovať a môže sa stať, že publikované výsledky našej práce budú len „šuplíkovou literatúrou“ odkázanou len na možný historický výskum v budúcnosti.

Na úplný záver sa vrátim na začiatok a pripomeniem, že aplikácia kasačného princípu v spojení s veľkou dĺžkou konaní a možnosťou zasiahnutia do už právoplatného stavu je veľmi nebezpečnou kombináciou. Nastolenie právnej istoty je pre právne vzťahy veľmi dôležité a ak vytvárame mechanizmy, ktorými môžeme neustále otvárať právoplatné rozhodnutia, nutne nastáva stav neistoty a nedôvery. Navyše, ak nadriadená autorita nedokáže priamo problém vyriešiť.

Pocit osoby, že vyhrala na nadriadenom súde a nič sa aj tak nezmenilo, je veľmi nebezpečný, vedúci k obrovskej nedôvere v celý systém a štát. Je preto potrebné aj v rámci právnej vedy neustále hľadať riešenia, ktoré systém budú procesne zjednodušovať, ale obsahovo neustále skvalitňovať. Je to ako nosenie stále horiacej pochodne, ktorú sme prebrali od našich predchodcov a ktorú mi raz odovzdáme našim nasledovníkom.

Dámy a páni, ďakujem za pozornosť.

Literatúra

1. DŽAČKOVÁ, M. *Princíp právnej istoty pri preskúvaní správnych rozhodnutí*. Dizertačná práca, 2019
2. PEKÁR, B. *Kontrola vo verejnej správe v kontexte Európskeho správneho súdництва*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2011
3. SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava : Iura Edition, 2011