

# Prieskum rozhodnutí orgánov právnickej osoby súkromného práva v správnom súdnictve

Csach, K.\*

CSACH, K.: Prieskum rozhodnutí orgánov právnickej osoby súkromného práva v správnom súdnictve. Právny obzor, 105, 2022, č. 1, s. 19 – 33. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2022.1.02>

**Examination of decisions of the bodies of a legal entity of private law in administrative justice.** The Slovak legal system allows for legal entities of private law and their bodies to decide as public administrative bodies. The question whether a decision sanctioning a member of a private law legal entity (civic associations, trade unions, hunting organizations, fishermen's associations, sports organizations but also companies) is a private law or public law decision is still unresolved. The author describes the legislative development of the judicial review of decisions of private law legal entities. The author sums up the development of the case law of the panel deciding on judicial competence, which limited the competence of the administrative judiciary in the examination of such decisions. The author criticizes the possibility of exercising public power by private entities and explains why the criteria chosen by the recent decision of the panel on judicial competence (R 16/2021) are not appropriate to determine whether the decision of a body of a legal person against its members is an administrative body. It is argued that these criteria are deviating from the legislative text, according to which the decision of a legal person is a decision of public administration only in exceptional cases and under clearly defined conditions.

**Key words:** *judicial review of decision of civic association, execution of public law by private entities, private law legal persons, administrative judicial review*

## Úvod

Rozhodnutia orgánov právnických osôb súkromného práva sú v zásade skúmané v civilnom súdnom konaní. Aktívne legitimované osoby, spravidla orgány právnickej osoby, ich členovia, členovia tejto právnickej osoby či jej spoločníci môžu iniciovať súdne konanie, v ktorom súd autoritatívne vysloví neplatnosť prijatého rozhodnutia (typicky uznesenia členskej schôdze alebo valného zhromaždenia). Niektoré rozhodnutia orgánov právnických osôb súkromného práva voči svojim členom sú však považované za rozhodnutia orgánov verejnej správy, a preto nebudú preskúmané v rámci civilného súdnictva, ale v správnom súdnictve. Tento článok sa venuje rozhraničeniu, v akých prípadoch sú rozhodnutia orgánov právnických osôb súkromného práva kontrolované cestou správneho súdnictva, a to pohľadom rozhodovacej činnosti kompetentného senátu Najvyššieho súdu SR.

Žaloba o určenie neplatnosti rozhodnutia (uznesenia) orgánu právnickej osoby je v slovenských právnych predpisoch upravená len výnimočne a len v niektorých formách právnických osôb.<sup>1</sup> Neexistuje teda všeobecný právny inštitút v podobe spolkové žaloby,

\* Doc. JUDr. Kristián Csach, PhD., LL.M., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave.

\*\* Príspevok je súčasťou riešenia projektu APVV-17-0562

<sup>1</sup> Pozri napríklad § 14a ods. 8 zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov o vlastníctve bytov, § 15 ods. 2 zákona č. 97/2013 Z. z. o pozemkových spoločnostiach; a podrobnejšiu úpravu prieskumu uznesenia valného zhromaždenia obsahuje Obchodný zákonník.

ktorou by sa člen orgánu alebo člen právnickej osoby mohol domáhať súdneho prieskumu jej rozhodnutí.

Prostriedok súdnej ochrany člena občianskeho združenia proti rozhodnutiu orgánu združenia, označovaný aj ako spolková žaloba, obsahoval § 15 zákona o združovaní občanov.<sup>2</sup> Rekodifikáciu procesných predpisov došlo aj k vypusteniu tohto ustanovenia. V dôvodovej správe sa vypustenie tohto ustanovenia odvolávalo na súdnu ochranu prostredníctvom správneho súdnictva.<sup>3</sup>

Je preto pochopiteľné, že sa rozvinula diskusia o tom, či rekodifikácia procesných predpisov nevedla k rozšíreniu kontroly rozhodnutí orgánov právnických osôb v správnom súdnictve na úkor ich kontroly v civilnom konaní. Hlavným záujmom sa, pochopiteľne, stáva prieskum rozhodnutí občianskych združení, priamo dotknutých zmenou právnej úpravy. Nejde však len o rozhodnutia orgánov občianskych združení. Podmienky, za ktorých možno v správnom súdnictve preskúmať rozhodnutia orgánov právnickej osoby súkromného práva, nerozlišujú medzi právnou formou tejto právnickej osoby.<sup>4</sup> Preto kritériá, ktoré majú podľa Najvyššieho súdu odôvodniť verejnoprávny prieskum rozhodnutí orgánov občianskych združení, majú zásadný význam aj pre iné právne formy právnických osôb súkromného práva.

Prieskum rozhodnutí v správnom súdnictve má povahu špeciálneho prieskumu pred ich kontrolou v civilnom súdnictve. Preto si najprv musíme klásť otázku, za akých podmienok podliehajú rozhodnutia právnických osôb prieskumu v správnom súdnictve. Až keď je prieskum v správnom súdnictve vylúčený, bude možné pristúpiť k prieskumu rozhodnutia orgánu právnickej osoby v civilnom súdnictve.

## 1. Dôsledky rozhraničenia medzi prieskumom rozhodnutí orgánov právnických osôb v civilnom konaní a v správnom súdnictve

Rozlíšenie medzi civilným a správnym súdnym prieskumom nie je len akademickou otázkou, ale prináša zásadné dôsledky. Funkcia prieskumu rozhodnutí právnických osôb ako správnych orgánov v správnom súdnictve je iná, než je súdna kontrola súkromno-

<sup>2</sup> Zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov.

<sup>3</sup> Podľa dôvodovej správy k návrhu zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku (CSP), Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku (SSP) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon č. 125/2016 Z. z.), ktorým došlo k vypusteniu § 15, čl. IX, k bodu 8: „Vypustenie ustanovenia § 15 sa neuberá právo na súdnu ochranu. Súdna ochrana sa podľa povahy vecí poskytuje podľa ustanovení Správneho súdneho poriadku. Podanie žaloby vo veciach združovania má odkladný účinok.“ Autor sa nazdáva, že tento krok mohol mať dve možné vysvetlenia. Zákonodarcu možno považoval za dostatočnú ochranu prostredníctvom správneho súdnictva, ktoré by konzumovalo situácie v zmysle § 15 zákona o združovaní občanov, čomu by nasvedčovala dikcia dôvodovej správy, ktorá spomína len možnosť postupu podľa Správneho súdneho poriadku. Alebo je tiež možné, že zákonodarcu vnímal problém súkromnoprávnej spolkovéj žaloby len z perspektívy procesného práva a zrejme zamýšľal odstrániť určitý druh žaloby v prospech všeobecného vymedzenia žalôb v § 137 CSP. Odhliadlo sa tak od perspektívy hmotného práva – subjektívneho práva člena združenia a jeho ochrany. Problematika prieskumu rozhodnutí orgánov právnických osôb totiž spája hmotnoprávnu aj procesnoprávnu úpravu. Iní autori sú prísnejší a v tomto odôvodnení vidia jasné pochybenia zákonodarcu. Pozri MIKULAŠKOVÁ, M. – MÉSZÁROS, M. Možnosti obrany odborára voči rozhodnutiam odborej organizácie. In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2019, č. 7 – 8, s. 28.

<sup>4</sup> Pozri § 4 písmeno d) SSP.

právných úkonov právnických osôb v civilnom konaní. Účelom žaloby v správnom súdnictve je kontrola zákonnosti vydaného rozhodnutia a ochrana subjektívnych verejných práv žalobcu. Účelom spolkovkej žaloby v civilnom súdnictve je kontrola súladu rozhodnutia orgánu právnickej osoby nielen so zákonom a právami jednotlivca, ale aj s vnútornými predpismi právnickej osoby. Na to nadväzujú ďalšie rozdiely, najmä:

- Aktívna legitímácia na podanie správnej žaloby je omnoho užšia<sup>5</sup> než aktívna legitímácia civilnej žaloby, ktorou sa napáda rozhodnutie orgánu právnickej osoby.<sup>6</sup>
- Žaloby v správnom súdnictve (či už ide o všeobecnú správnu žalobu podľa § 177 SSP alebo o žalobu vo veciach správneho trestania podľa § 194 SSP) sú viazané na iné predpoklady<sup>7</sup> než žaloby v civilnom konaní.<sup>8</sup>
- Na konanie o týchto žalobách sa aplikujú odlišné procesné pravidlá (Správny súdny poriadok na strane jednej a Civilný sporový poriadok a Civilný mimosporový poriadok na strane druhej), rôzna príslušnosť súdov na konanie a strany majú rozdielny rozsah opravných prostriedkov.
- S tým súvisí aj otázka viazanosti zisteným skutkovým stavom, ktorý je v správnom súdnictve väčší (a rozlišuje sa medzi všeobecnou správnu žalobou a žalobou vo veciach správneho trestania).

Rozhraničenie medzi správnu a civilnú jurisdikciou je vo vzťahu k prieskumu rozhodnutí právnických osôb nejasné a postupne sa vyvíjalo.

## 2. Historický pohľad na rozhraničenie spolkovkej žaloby a správnej žaloby vo veciach prieskumu rozhodnutí orgánov právnických osôb súkromného práva

Vzťah medzi občianskoprávnou a správnu ochranou pred rozhodnutiami orgánov právnickej osoby nebol riešený jednoznačne ani za účinnosti starých procesných pravidiel (Občianskeho súdneho poriadku) a pri existencii samostatnej spolkovkej žaloby ako procesného inštitútu podľa staršieho znenia § 15 zákona o združovaní občanov. Vychádzalo sa z toho, že spolková žaloba a správna žaloba sú dva rozdielne inštitúty. Ak je rozhodnutie orgánu občianskeho združenia rozhodnutím o bežnej súkromnoprávnej veci (typicky, ak pôjde o veci týkajúce sa organizačných otázok združenia<sup>9</sup> alebo práv a povinností jeho členov či členstva v združení),<sup>10</sup> mohol člen združenia siahnuť k spolkovkej

<sup>5</sup> Aktívne legitimovanou je v zásade osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch (§ 178 ods. 1 SSP), resp. opomenutý účastník (§ 179 SSP).

<sup>6</sup> Aktívne legitimovanou osobou nebýva len priamy adresát napadnutého rozhodnutia orgánu právnickej osoby či osoba priamo rozhodnutím dotknutá, ale aj osoba, ktorá sa nezúčastnila procesu prijímania rozhodnutia, alebo samotný orgán právnickej osoby.

<sup>7</sup> Správnymi žalobami sa žalobca domáha domáhať ochrany svojich subjektívnych práv (§ 177 ods. 1 SSP).

<sup>8</sup> Aktívna legitímácia a odôvodnenosť žaloby vyplýva primárne z hmotného práva, najmä sú determinované uplatneným nárokom, nemusí ísť *stricto sensu* o ochranu subjektívneho hmotného práva.

<sup>9</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 9 Nds 15/2012 z 10. júla 2012.

<sup>10</sup> Pozri podrobnejšie uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 40/2018 z 22. januára 2019 (Slovenská asociácia pretláčania rukou, vylúčenie člena).

žalobe podľa § 15 zákona o združovaní občanov, o ktorej sa bude rozhodovať ako o akomkoľvek inom občianskom súdnom konaní.<sup>11, 12</sup> Ak však občianske združenie vystupuje ako orgán verejnej správy a pôjde o vrchnostenské rozhodnutie, môže sa člen združenia (ako adresát rozhodnutia) brániť správnu žalobou podľa § 247 ods. 1 OSP v spojení s § 244 OSP.<sup>13</sup> Rozlíšenie sa zdalo byť zrejším, aspoň na abstraktnej úrovni.<sup>14</sup>

Nájdeme však aj rozhodnutia, v ktorých Najvyšší súd považuje spolkovú žalobu podľa § 15 zákona o združovaní občanov zároveň aj za správnu žalobu podľa § 247 ods. 1 OSP.<sup>15</sup> Najvyšší súd tu pripustil správnu žalobu proti rozhodnutiu združenia s okresným súdom ako vecne príslušným na jej prerokovanie. Takýto kombinovaný postup sa však, pochopiteľne, nepresadil.<sup>16</sup>

Zaujímavý interpretačný posun nastal pri poľovníckych organizáciách. Kým pred účinnosťou zákona o poľovníctve bolo poľovnícke združenie občianskym združením, registrovaným na výkon práva poľovníctva, na ktoré sa vzťahovali ustanovenia zákona o združovaní občanov, od 1. septembra 2009 bola takáto pôsobnosť zmenou zákona o združovaní občanov vylúčená.<sup>17</sup> Zo zverejnených rozhodnutí sa zdá, že tento moment viedol k všeobecnému odklonu od civilného prieskumu rozhodnutí orgánov poľovníckej organizácie k prieskumu rozhodnutí v správnom súdnictve.<sup>18</sup>

<sup>11</sup> Napríklad uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 23/2016 zo 14. januára 2016, po zmene procesných pravidiel a vypustení § 15 zákona o združovaní občanov *mutatis mutandis* aj uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 10Sžk/35/2018 z 19. júna 2019.

<sup>12</sup> Pozri aj BRIM, L. Soudní přezkum rozhodnutí orgánů občanských sdružení. In *Právnik*. 2013, č. 5, s. 501 – 503.

<sup>13</sup> Pozri napríklad uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo 106/2008 zo 14. októbra 2008 vo veci preskúmania rozhodnutia prezídia Komory veterinárnych lekárov Slovenskej republiky. V danom prípade v prospech súkromnoprávnej charakteristiky žaloby po ustálení absencie predpokladov pre žalobu v správnom súdnictve.

<sup>14</sup> Napríklad M. Mrva považoval problém za vyriešený s odkazom na uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 9 Nds 15/2012 z 10. júla 2012. MRVA, M. Právo člena občianskeho združenia na súdnu ochranu. In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2015, č. 1 – 2, s. 44 – 45, text v poznámke č. 1. Problém však naďalej ostával v tom, ako identifikovať situácie, keď právnická osoba súkromného práva vykonáva pôsobnosť orgánu verejnej správy.

<sup>15</sup> Napríklad uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo 36/2016 z 21. júla 2016 vo veci preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Prezídia Rady Slovenského rybárskeho zväzu Žilina. Rovnako už aj v uznesení sp. zn. 6 Sžo 241/2009 z 22. júna 2010.

<sup>16</sup> Najvyšší súd napríklad nezohľadňoval to, že predpoklady súdneho prieskumu podľa § 15 zákona o združovaní občanov sa odlišujú od predpokladov správnej žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu podľa Občianskeho súdneho poriadku. Najvyšší súd tak zrejme umožnil správnu žalobu, ktorou súd kontroluje nielen zákonnosť rozhodnutia orgánu združenia (ako to predpokladá § 247 ods. 1 OSP), ale aj jeho súlad so stanovami (ako to umožňuje § 15 zákona o združovaní občanov). Zároveň tým z predpokladov správnej žaloby vypustil ukrátenie na právach žalobcu, ktoré sa predpokladá v § 247 ods. 1 OSP, nie však v § 15 zákona o združovaní občanov. Pozri aj nález Ústavného súdu ČR sp. zn. IV. ÚS 9/98 z 10. marca 1998.

<sup>17</sup> Novelizáciou zákonom č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa do vymedzenia negatívnej pôsobnosti zákona o združovaní občanov (§ 1 ods. 3 zákona) doplnilo, že sa tento zákon nevzťahuje na združovanie občanov na výkon práva poľovníctva.

<sup>18</sup> Odvodzujeme to od toho, že súdy sa uspokojili s argumentáciou o vylúčení možnosti aplikácie § 15 zákona o združovaní občanov a nepristúpili k skúmaniu možnosti, že by šlo o inú civilnú žalobu. Pozri napríklad uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Nds 1/2010 z 30. marca 2010, sp. zn. 1Sžr/42/2012 z 13. apríla 2012, sp. zn. 6 Nds 1/2015 z 27. mája 2015 či sp. zn. 4 Nds 2/2020 z 13. januára 2021. Tento myšlienkový prúd bol korigovaný až po prijatí nových procesných pravidiel a činnosťou kompetenčného senátu.

Podobný odklon v prospech správneho súdництва bolo možné očakávať aj po vypustení spolčkovej žaloby, upravenej dovtedy v § 15 zákona o združovaní občanov, a to najmä s ohľadom na odôvodnenie tohto legislatívneho zásahu. Ešte intenzívnejšie sa tak diskutuje, kedy žaloba proti rozhodnutiu orgánu občianskeho združenia, resp. inej právnickej osoby súkromného práva s členským princípom, spadá do správneho súdництва. Cesta k výsledku bola trnistá, najdôležitejšími zastaveniami na nej boli zásadné rozhodnutia kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR (§ 8 SSP).

### 3. Rozhraničenie spolčkovej a správnej žaloby v rozhodovacej činnosti kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR

Kompetenčný senát nezačal najšťastnejšie, keď rozhodnutie o tom, či ide o žalobu v správnom súdnictve alebo v civilnom sporovom konaní, rozhodoval v prospech civilného sporového konania preto, lebo žalobu jednoducho považoval za žalobu podľa § 137 CSP.<sup>19</sup>

Postupne sa však snaží vypracovať určité kritériá na rozlišovanie súkromnoprávných prostriedkov ochrany a žalôb v rámci správneho súdництва. V zásade pritom vychádza z § 4 písm. d) SSP a pre naplnenie jurisdikcie správneho súdництва vyžaduje dve podmienky. Musí byť právnickej osobe súkromného práva zverené rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických či právnických osôb zákonom (nie však stanovami alebo podobným vnútorným predpisom) a taktiež musí ísť o rozhodovanie v oblasti verejnej správy.

Tak sa argumentovalo, že:

- Rozhodnutie odborovej organizácie nie je rozhodnutím správneho orgánu, ak bol jej orgán na určité rozhodnutie oprávnený stanovami, resp. iným vnútorným predpisom, a preto nejde o právomoc zverenú zákonom.<sup>20</sup> Navyše, vzťah odborového zväzu a jeho člena vo veciach týkajúcich sa uplatnenia práv členov zväzu je vzťahom súkromnoprávnym a nespadá do oblasti verejnej správy.<sup>21</sup>
- Uznesenie členskej schôdze poľovnickej organizácie o právach a povinnostiach člena združenia nie je rozhodnutím vydaným vo verejnom záujme (v oblasti verejnej správy). Vzťah poľovnickeho združenia a jeho člena vo veciach týkajúcich sa uplatnenia práv členov združenia, ako je právo zúčastniť sa a hlasovať na členskej schôdzi, je z uvedeného dôvodu vzťahom súkromnoprávnym, o ktorom koná a rozhoduje súd v civilnom sporovom konaní.<sup>22</sup>
- Rozhodovanie o neplatnosti rozhodnutia zhromaždenia pozemkového spoločenstva je tiež otázkou súkromného práva a nespadá do správneho súdництва.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 29/2017 zo 6. júna 2017, bod 9 odôvodnenia. Vo výsledku rovnako aj uznesenie sp. zn. 1 KO 34/2017 z 12. septembra 2017, ktoré bolo výslovné odôvodnené tým, že formulácia žaloby spĺňa všetky náležitosti žaloby podľa Civilného sporového poriadku.

<sup>20</sup> Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 51/2017 z 6. februára 2018.

<sup>21</sup> Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 19/2018 z 21. augusta 2018.

<sup>22</sup> Uznesenia kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 35/2018 z 8. novembra 2018 a sp. zn. 1 KO 54/2017 z 6. februára 2018, sp. zn. 1 KO 33/2017 z 10. októbra 2017.

<sup>23</sup> Uznesenia kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 20/2018 z 21. augusta 2018 a sp. zn. 1 KO 56/2017 z apríla 2018.

- Rozhodnutie orgánu združenia, ktoré aplikovalo jeho stanovy a týkalo sa členstva v združení, je súkromnoprávnou vecou.<sup>24</sup>
- Ak je združenie založené za súkromným účelom, tak rozhodnutie jeho orgánu nie je rozhodnutím správneho orgánu.<sup>25</sup>

Kompetenčný senát nastavil rozsah civilného prieskumu platnosti rozhodnutí orgánov právnických osôb pomerne široko a pre verejnoprávnu aktivitu občianskych združení vyčlenil len úzky priestor. Hoci to kompetenčný senát nevyslovil vždy jednoznačne, z už uvedeného prehľadu je zrejmé, v ktorom prípade nie je splnená požiadavka zákonnej kompetencie právnickej osoby rozhodovať a v ktorom prípade nejde o rozhodovanie o právach, povinnostiach či právom chránených záujmoch v oblasti verejnej správy. V rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu sa však naďalej objavovali výnimky, keď aj vnútorné disciplinárne opatrenie právnickej osoby voči svojmu členovi podrobil kontrole v správnom súdnictve.<sup>26</sup>

Avšak nedávne rozhodnutie kompetenčného senátu ohľadne disciplinárneho opatrenia Slovenského rybárskeho zväzu voči svojmu členovi kormidlo do určitej miery otočilo.<sup>27</sup> Keďže ide o rozhodnutie, ktoré si našlo cestu do Zbierky stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky,<sup>28</sup> považujeme za dôležité sa mu venovať podrobnejšie.

Kompetenčný senát posudzoval otázku, či disciplinárne rozhodnutie disciplinárnej komisie miestnej organizácie Slovenského rybárskeho zväzu<sup>29</sup> postihujúce porušenia disciplinárneho poriadku zväzu a jeho stanov sankciou (nevydaním povolenia na rybolov po dobu troch rokov) predstavuje rozhodnutie, ktoré sa má preskúmať v civilnom konaní alebo správnom súdnom konaní.

<sup>24</sup> Uznesenia kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 40/2018 z 22. januára 2019 a sp. zn. 1 KO 39/2018 z 19. februára 2019.

<sup>25</sup> Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 37/2017 z 12. septembra 2017. Kompetenčný senát tu s ohľadom na okolnosti veci neskúmal iné podmienky, za ktorých by aj združenie so súkromným účelom mohlo byť orgánom verejnej správy.

<sup>26</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 Asan 25/2018 z 10. septembra 2019 (Slovenská plavecká federácia, pozastavenie výkonu funkcie športovca). Predmetné uznesenie je ukázkovým príkladom nesprávnej argumentácie, ktorá z verejnej prospešnosti určitého zamerania činnosti robí verejný záujem a z verejného záujmu robí verejnoprávnu aktivitu právnickej osoby súkromného práva. Pozri body 95 až 98 odôvodnenia a najmä konštrukciu „definície orgánu konajúceho vo verejnom záujme“. Kriticky k tak širokému výkladu pozri aj KOŠIČIAROVÁ, S. Úkony orgánov verejnej správy vo veciach súkromnoprávnej povahy. In MOLNÁR, P. – MACKO, L. – ROMANOVÁ, R. – KEREKEŠOVÁ, M. *Košické dni súkromného práva III*. Košice : UPJŠ, 2021, s. 244.

<sup>27</sup> R 16/2021 (uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 16/2019 z 25. novembra 2020).

<sup>28</sup> Uvádza sa, že zbierkové rozhodnutie samo osebe predstavuje ustálenú rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu. GEŠKOVÁ, K. Ustálená rozhodovacia prax dovolacieho súdu. In *Laudatio Alexandrovi Škrinárovi*. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2020, s. 171. K tomu tiež MORAVČÍKOVÁ, A. Judikatúra a pojem ustálená rozhodovacia prax. In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2016, č. 11, s. 26 – 32.

<sup>29</sup> Nechajme bokom, že kompetenčný senát síce na jednej strane uvádza, že Slovenský rybársky zväz je občianske združenie podľa zákona o združovaní občanov (bod 22), a teda prieskum jeho rozhodnutí by mal byť posudzovaný podľa § 4 písmeno d) SSP, v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky je právna veta vedená pod označením „Vecná príslušnosť súdu vo veciach disciplinárneho konania záujmovej samosprávy“, teda malo by ísť o kontrolu rozhodnutí záujmovej samosprávy podľa § 4 písmeno c) SSP.



Kompetenčný senát pritom neskúmal spomenuté dve podmienky § 4 písmeno d) SSP, ale vychádzal z toho, že ak zákon jasne neurčí, či má rozhodnutie preskúmať civilný alebo správny súd, má byť určujúcim kritériom na stanovenie príslušnosti súdu súkromnoprávna či verejnoprávna povaha veci.<sup>30</sup> Vychádzal pritom z rôznych teórií rozlišovania verejného a súkromného práva (záujmová, mocenská či organická teória) a z metódy právnej regulácie.<sup>31</sup> Dospel k záveru, že právnická osoba konala vo verejnom záujme a tým aj v oblasti verejnej správy.<sup>32</sup> Disciplinárne opatrenie, hoci aj uložené orgánom občianskeho združenia, je rozhodnutím správneho orgánu, keďže člen zväzu nemá možnosť dojednávať uloženie disciplinárneho opatrenia.<sup>33</sup> Zdá sa tiež, že najdôležitejším argumentom<sup>34</sup> bolo to, že sankcionujúci orgán právnickej osoby súkromného práva uplatňoval predpisy verejného práva.<sup>35</sup> Jeho rozhodnutie tak malo byť preskúmané v správnom súdnictve.

Toto nedávne rozhodnutie kompetenčného senátu sa snaží formulovať jasnejšie kritériá pre záver o verejnoprávnej povahe rozhodnutia právnickej osoby či kontúry rozlišovania medzi civilnou a správnu žalobou, čo považujeme za správne. Napriek tomu sme voči nemu kritickí, keďže sa v skutočnosti od zákonných kritérií odpútava a jasné kritériá skôr zahmlieva. Zároveň predstavuje odklon od doterajšej, už ustálenej rozhodovacej praxe kompetenčného senátu.

Ako sme už uviedli, na to, aby bolo možné preskúmať rozhodnutie orgánu právnickej osoby súkromného práva (ale aj záujmovej samosprávy)<sup>36</sup> cestou správneho súdnictva,

<sup>30</sup> Pozri bod 15 odôvodnenia citovaného uznesenia.

<sup>31</sup> Je zaujímavé, že kompetenčný senát sa pri použití týchto teórií neodvoláva na žiadny doktrinálny názor.

<sup>32</sup> Pozri bod 27 a mákšie vyjadrenie v bodoch 19 a 22 odôvodnenia citovaného uznesenia.

<sup>33</sup> Pozri body 18 a 23 odôvodnenia citovaného uznesenia.

<sup>34</sup> Právnou vetou prijatou na publikovanie v Zbierke rozhodnutí súdov a stanovísk Najvyššieho súdu SR je zvýraznená práve verejnoprávna povaha predpisu, ktorý je aplikovaný, z čoho sa dá vyvodíť jej zásadná dôležitosť pre výsledok: „*Vzťah Slovenského rybárskeho zväzu a jeho člena vo veciach disciplinárneho konania a rozhodovania o disciplinárnom delikte pre porušenie zákona o rybárstve a jeho vykonávacích právnych predpisov ako predpisov verejného práva spadá do oblasti verejnej správy; spor z neho patrí do správneho súdnictva.*“

<sup>35</sup> Pozri bod 25 odôvodnenia citovaného uznesenia.

<sup>36</sup> Pod záujmovou samosprávou pritom rozumieme len verejnoprávnu korporáciu, teda právnickú osobu zriadenú zákonom, resp. iným verejnoprávnym aktom, a nie súkromnoprávnu entitu. Slovenská právna literatúra je však v tomto menej prísna. Čollák napríklad považuje zrejme každé občianske združenie za záujmovú samosprávu. ČOLLÁK, J. In FEČÍK, M. – BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2018, s. 1510. Najvyšší súd tiež pristupuje k vymedzeniu záujmovej samosprávy širšie, a napríklad za ňu považoval aj plaveckú federáciu (uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 Asan 25/2018 z 10. septembra 2019) či odborovú organizáciu (pozri uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6 Sžo 241/2009 z 22. júna 2010). Navyše, Najvyšší súd v druhom spomínanom uznesení neskúmal, či ide o rozhodovanie o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy, ale uspokojil sa zo zistením, že ide o orgán záujmovej samosprávy – v tomto prípade odborovej organizácie – čo samotné má odôvodňovať prieskum v rámci správneho súdnictva. Neskôr však tento výklad kompetenčný senát správne korigoval, keď odlišil spory, vyplývajúce zo súkromnoprávných vzťahov v rámci odborovej organizácie, vrátane sporov o vylúčení člena z odborovej organizácie, ktoré majú byť riešené v civilnom súdnom konaní (pozri uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 19/2018 z 21. augusta 2018). Podobné úvahy vzťahol Najvyšší súd aj na poľovnícku organizáciu (pozri uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 33/2017 z 10. októbra 2017).

musí ísť o jej rozhodnutie v pozícii orgánu verejnej správy. To je v zmysle § 4 písmeno d) SSP dané vtedy, ak právnickej osobe zveril osobitný predpis rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach, a zároveň ide o rozhodnutie v oblasti verejnej správy. Nejde teda len o to, či má vec – slovami kompetenčného súdu – súkromnoprávnu alebo verejnoprávnu povahu,<sup>37</sup> ale o to, či sú splnené uvedené dve podmienky predpokladané zákonom:

- Po prvé, právnym predpisom musí byť výslovne zverené oprávnenie (mocensky) rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch. Nestačí teda, aby zákon priznal určitú *verejnoprávnu úlohu* súkromnému subjektu, ani to, že právnická osoba súkromného práva bola založená alebo fakticky plní aj účel vo verejnom záujme. Zákonné oprávnenie mocensky rozhodovať určitú otázku by malo byť výslovne alebo aspoň dostatočne zrejmé.<sup>38</sup> Podľa prísnych slov Ústavného súdu: „*V právnom štáte je absolútne vylúčené priznať akejkoľvek právnickej osobe verejnomocenské oprávnenia bez explicitnej opory v zákone.*“<sup>39</sup> Zverenie oprávnenia rozhodovať musí byť zároveň spojené s procesnými pravidlami, či aspoň základnými princípmi pre rozhodovanie, ale aj s vymedzením hmotných pravidiel, ktoré majú byť aplikovateľné. Tieto si právnická osoba súkromného práva nemôže bez zákonného zmocnenia vytvárať sama. Nemalo by preto postačovať, aby bola *zákonom všeobecne zverená úloha súvisiaca s verejným záujmom*, ten je totiž príliš široký (či už je to rybolov, výkon práva poľovníctva, starostlivosť o vodné toky, predškolská výchova, starostlivosť o sociálne alebo zdravotne znevýhodnených alebo obnova kultúrnych pamiatok) a nemožno z neho ešte vyvodiť zverenie *oprávnenia rozhodovať* o určitej otázke.<sup>40</sup> Ak je výsledkom rozhodovania možnosť verejnoprávne potrestať, musí byť zákonná delegácia o to jasnejšia.

<sup>37</sup> Pri pozornejšom čítaní citovaného uznesenia badať, že kompetenčný senát v skutočnosti na ustanovenie § 4 písmeno d) SSP neodkazoval (s výnimkou odkazu na staršiu judikatúru v bode 27 odôvodnenia), ani neartikuluje jeho podmienky. Vytvoril tak vlastnú podmienku, okolo ktorej vytýčil hranicu medzi správnym a civilným súdnictvom – v oblasti prieskumu rozhodnutí právnických osôb súkromného práva.

<sup>38</sup> Podľa uznesenia Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 30 Cdo 275/2002 z 24. apríla 2002: „*Soud tedy musí ... zkoumat, zda pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech je založena zákonem, nikoliv např. podzákonou právní normou, stanovami nebo statutem, a dále zda jde o rozhodnutí v oblasti veřejné správy. Podle ustanovení zákona o sdružování občanů je občanské sdružení soukromoprávní právnickou osobou, do jejíhož postavení a činnosti mohou státní orgány zasahovat jen v mezích zákona a jejíž orgány v žádném případě nemají zákonem založenou pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech právnických nebo fyzických osob v oblasti veřejné správy. Tyto orgány rozhodují na základě stanov sdružení v zájmové oblasti svých členů, tedy pouze v oblasti soukromé, nikoliv veřejné.*“ Pozri aj uznesenie zvláštneho senátu Najvyššieho súdu ČR sp. zn. Konf 33/2006 – 5, EJ 15/2007 z 8. januára 2007, Sb. č. 1126/2007.

<sup>39</sup> Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 19/2014 zo 16. marca 2016, bod 122.

<sup>40</sup> Asi aj preto bol kompetenčný senát formulačne opatrný. Podľa kompetenčného senátu (bod 19 odôvodnenia uznesenia, zvyraznenie autorom) je úlohou rybárskeho zväzu „*v prvom rade zabezpečenie výkonu rybárskeho práva patriaceho štátu vo verejnom záujme. Istým spôsobom sa jedná o prenesenie výkonu verejnej správy.*“ Nemyslíme, že by na prenesenie výkonu verejnej moci by mal postačovať *istý spôsob* prenesenia. Podčiarkujeme, že sme vo sfére verejného práva. Nech čitateľ zváži presvedčivosť argumentácie Najvyššieho súdu vo svetle požiadaviek Ústavného súdu podľa nálezů v predchádzajúcej poznámke pod čiarou. V neskoršom uznesení sp. zn. 1 KO 4/2020 z 8. júna 2021 (vylúčenie z poľovníckeho združenia) bol kompetenčný senát aj v tejto otázke presvedčivejší.



- Po druhé, musí ísť o rozhodovanie o právach, resp. právom chránených záujmoch alebo povinnostiach v oblasti verejnej správy. Hoci doktrína pristupuje k vymedzeniu týchto právnych pozícií široko,<sup>41</sup> nejde o akékoľvek práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti. V teórii správneho práva sa používa kategória verejného subjektívneho práva, ktorými sú subjektívne práva vyplývajúce z objektívneho verejného práva, súvisiace s realizáciou verejného práva výkonom verejnomocenských právomocí verejných orgánov.<sup>42</sup>

V tejto súvislosti sa v judikatúre Najvyššieho súdu objavujú viaceré nesprávne zjednodušenia.

V niektorých prípadoch sa zjednodušene uvádza, že ak je rozhodnutie orgánu právnickej osoby aktom *disciplinárneho trestania*, bude jeho prieskum spadať do správneho súdництва.<sup>43</sup> Obdobné zjednodušenie prezentuje aj komentárová literatúra.<sup>44</sup> Tým sa však

<sup>41</sup> Pozri napríklad výklad Fečíka, ktorý uvádza, že pri vkladovom konaní ohľadne vlastníckych práv k nehnuteľnostiam je chráneným právom vlastnícke právo a chráneným právnym záujmom záujem na tom, aby správne orgány konali *lege artis*. Záujem na tom, aby orgán konal *lege artis* považujeme za príliš široké kritérium, ktoré by podstatne rozšírilo aktívnu legitímáciu na správnu žalobu. Pozri FEČÍK, M. BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M., – ŠTEVČEK, FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2018, s. 35.

<sup>42</sup> Podľa uznesenia Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 230/2010 z 30. júna 2010: „Verejné subjektívne práva sú práva vyplývajúce z noriem verejného objektívneho práva, ktoré smerujú k realizácii obsahu zákonov vo sfére verejnomocenských právomocí.“ Zhodnú dikciu volí uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10 Sžo 12/2016 z 31. mája 2017. Doktrína niekedy uvádza, že verejné subjektívne práva sú práva, ktorých sa môžu súkromné osoby domáhať voči orgánom verejnej moci. Napríklad KOŠIČIAROVÁ, S. Ústavoprávne aspekty princípov dobrej verejnej správy, súdna judikatúra a ochrana prírody. In *Dny práva – 2010 – Days of law*. Brno : Masarykova univerzita, 2010, s. 1871. To však považujeme skôr za popis účinku subjektívnych verejných práv, než za vymedzenie ich klasifikačných znakov. Kritérium, ktoré má slúžiť na určenie toho, či je možné určité právo uplatniť voči orgánom verejnej správy, nemôže spočívať v tom, že takéto uplatnenie či kontrola v správnom súdnictve možné je.

<sup>43</sup> Podľa uznesenia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 Nds 2/2014 z 4. júna 2014: „Je zjrejmé, že v procese vydania sporných rozhodnutí právny vzťah nadriadenosti a podriadenosti medzi orgánmi odporcu, ukladajúcimi trest za disciplinárne previnenie, a navrhovateľom ako trestaným subjektom, nemá súkromnoprávny charakter, ktorý by bol založený zmluvou podľa Občianskeho zákonníka, príp. podľa inej, typicky občianskoprávnej normy, pričom napadnutým disciplinárnym konaním sa nerealizuje právo poškodenej záujmovej korporácie na vyvodenie zmluvnej zodpovednosti navrhovateľa prostredníctvom záväzkových inštitútov súkromného práva (napr. zmluvná pokuta, odstúpenie od zmluvy). Poľovnícke združenia sú povinné zabezpečiť výkon práva poľovníctva svojich členov v súlade so zákonom o poľovníctve, preto nie je možné prisvedčiť výslovné súkromnoprávne charakteru vzťahov odporcu a navrhovateľa pri vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti člena poľovníckeho združenia v súvislosti s výkonom jeho práva poľovníctva.“ Vo výsledku rovnako a s odzbrojujúcou ľahkosťou (disciplinárne potrestanie sa preskúmava súdom podľa § 244 ods. 2, 3 OSP) aj uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6 Nds 1/2015 z 27. mája 2015, ale vo výsledku aj uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 Nds 2/2020 z 13. januára 2021. Verejnoprávna povaha disciplinárneho trestania člena Slovenským rybárskym zväzom bola konštatovaná aj uznesením kompetentného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 16/2019 z 25. novembra 2020, bod 23 a 27 odôvodnenia.

<sup>44</sup> Pozri ČOLLÁK, J. In FEČÍK, M. – BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M., ŠTEVČEK, FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2018, s. 1506 a nasl. Čollák uvádza, že disciplinárne konanie v rámci občianskeho združenia je administratívnym trestaním (s. 1506 a 1507). Tým pádom orgán združenia rozhodujúci o ňom povyšuje na správny orgán, rozhodujúci o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy. Z výkladu sa však nedozvieme, ktoré právo alebo povinnosť športovca patrí do oblasti verejnej správy (s. 1510). Autor si vystačuje so skratkou, podľa ktorej súdny prieskum disciplinárneho postihu je vecou

prehliada, že disciplinárna právomoc združenia osôb vo vzťahu k jeho členom nie je *per se* ani verejnoprávnou, ale ani súkromnoprávnou otázkou. Disciplinárna zodpovednosť nie je *terminus technicus* s presným obsahom, ale strešným označením pre spôsobilosť znášať a možnosť vyvodzovať následky za porušenia vnútorných vzťahov v rámci určitého spoločenstva osôb, či už organizovaných ako členov korporácie, alebo neorganizovaných.<sup>45</sup> Disciplinárna zodpovednosť advokátov, sudcov či prokurátorov je úplne iná vec než disciplinárna zodpovednosť členov združenia filatelistov či leteckých modelárov.<sup>46</sup> Vo vzťahu k členom združenia ide o možnosť združenia ukladať sankcie za porušenie povinností člena združenia, vyplývajúcich z vnútorných predpisov združenia alebo zákona. Je prejavom spolkovej autonómie<sup>47</sup> a neplatia pre ňu pravidlá, ako pre sankcionovanie podľa trestného práva či pre správne trestanie.<sup>48</sup> Preto len argumentácia, že určité rozhodnutie má voči členovi právnickej osoby sankčnú povahu ešte neodôvodňuje prieskum tohto rozhodnutia v rámci správneho súdnictva. Sankcia klubu chovateľov exotických plazov voči svojmu členovi, podľa ktorého sa nesmie rok zúčastňovať organizovaných súťaží, je síce disciplinárnou sankciou, nejde však o rozhodnutie správneho orgánu. Stále môže ísť o vec členského vzťahu, ktorý je predmetom vnútornej autonómie združenia.<sup>49</sup>

Rovnako nepresvedčí ani úvaha kompetenčného senátu, či pri rozhodovaní orgánu právnickej osoby boli aplikované pravidlá (predpisy) verejného práva. Ak orgán sank-

---

správneho súdnictva, ale prieskum iného postihu orgánom združenia je už predmetom súkromnoprávnej žaloby (s. 1510). Vytýčenie hranice medzi disciplinárnym a iným postihom absentuje. V tejto súvislosti je tiež zaujímavé tvrdenie autora, že pred vypustením spolkovej žaloby podľa § 15 zákona o združovaní občanov, by takéto žaloby zrejme mali súkromnoprávny charakter, pričom sa nezdá, že by tento názor bol obmedzený len na iný než disciplinárny postih (s. 1509). Naopak, v inom výstupe zastáva korigujúce stanovisko, že cesta správneho súdnictva bude vyhradená výlučne v prípadoch, keď občianske združenie svojou činnosťou splňa znaky a charakteristiku orgánu verejnej správy v zmysle Správneho súdneho poriadku. Pozri ČOLLÁK, J. Procesnoprávne aspekty obrany člena občianskeho združenia voči rozhodnutiam občianskeho združenia. In GAJDOŠOVÁ, M. – KOŠIČIAROVÁ, S. *Združenia osôb ako prvok demokracie a sloboda združovania*. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 78.

<sup>45</sup> Napríklad prokurátori podliehajú disciplinárnej právomoci, nie sú však členmi žiadnej korporácie.

<sup>46</sup> Pozri presvedčivo GAJDOŠOVÁ, M. *Povaha disciplinárnej zodpovednosti*. In *Opus laudat artificium. Pocta prof. JUDr. Helene Barancovej, DrSc.* Trnavská univerzita v Trnave : Trnava, 2019, s. 125 – 144. Je však tiež potrebné dodať, že uvedená autorka síce uznáva, že ide o rôzne druhy disciplinárnej zodpovednosti, nevytyčuje však jasnú hranicu medzi verejnoprávnou a súkromnoprávnou disciplinárnou zodpovednosťou, keďže neskúma kolíziu ich následkov. Uvádza (s. 131), že „disciplinárne delikty ... a vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti sa nachádzajú na pomedzí verejného i súkromného práva, hoci azda viac v oblasti verejného práva“. Nadväzuje zároveň poznámkou pod čiarou, v ktorej klasifikuje spor medzi členom a združením, hoci aj v rámci disciplinárneho konania, ako vzťah čisto súkromnoprávny.

<sup>47</sup> Pozri GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a disciplinárna zodpovednosť*. In GAJDOŠOVÁ, M. – KOŠIČIAROVÁ, S. *Združenia osôb ako prvok demokracie a sloboda združovania*. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 167, 169 – 172 alebo GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a sloboda združovania*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 305.

<sup>48</sup> Tamže, s. 172 a s. 174 a nasl. Autorka však tiež uvádza, že pri disciplinárnom postihu by pri rozhodovaní orgánu právnickej osoby súkromného práva mala byť dodržaná ústavná zásada verejnosti konania – v tomto prípade disciplinárneho (s. 174 – 176). Nie je nám však zrejme prečo. Ide totiž o rozhodovanie orgánov ako každé iné, ktoré môže mať potenciálny účinok voči členovi združenia.

<sup>49</sup> KOŠIČIAROVÁ, S. *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha : Leges, 2019, s. 359.

cionuje porušenie verejného práva, tak má ísť o vec spadajúcu do správneho trestania, a orgán koná ako verejný orgán.<sup>50</sup> Odôvodnenie na prvý pohľad uzatvára kruh. Intuitívne nadväzuje na úvahu, že subjektívne verejné právo je právo priznané objektívnym verejným právom a rozhodovanie o ňom je rozhodovaním v oblasti verejnej správy na účely § 4 písm. d) SSP. Preto aj povinnosť uložená verejnoprávnym predpisom je povinnosťou v oblasti verejnej správy. Avšak, také jednoduché to nie je. Porušenie verejnoprávnej povinnosti môže priviesť aj súkromnoprávnu sankciu, napríklad povinnosť zaplatiť dohodnutú zmluvnú pokutu za nedodržanie zákonnej povinnosti. Nič sa na tom nezmení ani v prípade, ak je zodpovednosť vyvodzovaná a sankcia ukladaná orgánom právnickej osoby súkromného práva.<sup>51</sup> Ide tu o to, či zákon zveril presadzovanie práve tohto verejného práva práve tejto právnickej osobe. Ak ide o sankciu len za nedodržanie podmienok privátneho združenia, ktoré sú pre jeho člena záväzné práve z dôvodu jeho dobrovoľného členstva v združení (a napríklad by nebolo možné voči nečlenovi takúto právomoc uplatniť), o verejnoprávnú aktivitu nepôjde.<sup>52</sup>

Ak však tieto podmienky budú naplnené a orgán právnickej osoby súkromného práva rozhodne, bude právnická osoba vystupovať ako správny orgán, jej rozhodnutie bude rozhodnutím správneho orgánu a bude podliehať prieskumu v správnom súdnictve.<sup>53</sup> Podľa povahy napadnutého rozhodnutia orgánu právnickej osoby ako správneho orgánu budú k dispozícii dve správne žaloby, a to všeobecná správna žaloba podľa § 177 a nasl. SSP alebo správna žaloba vo veciach správneho trestania podľa § 194 a nasl. SSP. Prieskum prostredníctvom civilnej žaloby by tu mal byť úplne vylúčený, nejde totiž o rozhodnutie orgánu právnickej osoby v zmysle súkromného práva. Vo všetkých ostatných prípadoch však prichádza k slovu prieskum rozhodnutí orgánov právnických osôb cestou súkromnoprávných žalôb.

<sup>50</sup> Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. I KO 16/2019 z 25. novembra 2020 (R 16/2021).

<sup>51</sup> Napríklad disciplinárna sankcia vo forme vylúčenia člena zo združenia turistov a milovníkov prírody za porušenie zákazu vychádzania či chodenia mimo vyznačených turistických trás v národnom parku alebo kúpanie v tatranských bystrinách je sice sankciou za porušenie verejnoprávnych pravidiel, ale asi málokto by tvrdil, že ide o rozhodnutie o právach v oblasti verejnej správy, teda o rozhodnutie správneho orgánu. Rovnako postih združenia chovateľov exotických plazov voči jeho členovi za porušenie zákazu obchodovania s ohrozenými druhmi alebo postih združenia triezveho jazdenia za to, že jeho člena prichytila polícia pri jazde pod vplyvom omamných tekutín. Podobne aj vylúčenie spoločníka spoločnosti s ručením obmedzeným podľa Obchodného zákonníka.

<sup>52</sup> Ústavný súd však ide ešte ďalej, keď uvádza, že „*prenos štátnych úloh by nemal žiaden význam, ak by zákonodarca presne neurčil okruh osôb, voči ktorým neštátny subjekt bude zodpovedajúcu verejnú moc uskutočňovať, ale ponechal by slobodnému rozhodnutiu fyzických osôb a právnických osôb, či vstupom do členského vzťahu pripustia alebo nepripustia pôsobenie prenesenej časti verejnej moci na seba*“. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 19/2014 zo 16. marca 2016.

<sup>53</sup> Ak by sme mali ambíciu posudzovať nielen argumentáciu, ale aj presvedčivosť záveru kompetenčného senátu, mali by sme sa pýtať, či je preskúmané rozhodnutie rybárskeho zväzu o práve rybolovu rozhodnutím správneho orgánu v oblasti verejnej správy. Podľa doktríny nie je rozhodnutie o rybolove verejnomoceňským správny aktom. KOŠIČIAROVÁ, S. *Právo a povinnosť sa združovať (verejnoprávne aspekty)*. Praha : Leges, 2019, s. 221.

#### 4. Záver a súvisiace úvahy

Snažili sme sa preukázať, že napriek enigmatickému odôvodneniu vypustenia všeobecnej spolkovvej žaloby v § 15 zákona o združovaní občanov po rekodifikácii civilného procesného práva, doktrína aj judikatúra postupne – a správne – obmedzili priestor na kontrolu rozhodnutí orgánov právnických osôb súkromného práva cestou správneho súdnictva. Otázky členských vzťahov a vnútornej autonómie sa plošne vyňali spod kontroly v správnom súdnictve.

Nedávne „zbierkové“ rozhodnutie kompetenčného senátu sa síce vybralo cestou spresnenia kritérií, podľa ktorých by sa malo určovať, kedy rozhodnutie orgánu právnickej osoby súkromného práva, sankcionujúce svojho člena, podlieha prieskumu v civilnom súdnictve, a kedy v správnom súdnictve. Kritérium súkromnoprávnej alebo verejnoprávnej povahy veci sa však javí skôr mäťúce a odkláňa sa od vymedzenia rozhodnutia právnickej osoby súkromného práva ako správneho orgánu, ktoré je spôsobilým predmetom prieskumu v správnom súdnictve v § 4 písmeno d) SSP. Za nesprávny považuje autor veľmi flexibilný výklad zákonného zmocnenia právnickej osoby na rozhodovanie, pri ktorom má postačovať, aby zákon očakával, že právnická osoba bude plniť určité funkcie vo verejnom záujme. Pre založenie pôsobnosti správneho súdnictva pri kontrole rozhodnutia orgánu občianskeho združenia by nemalo stačiť, aby šlo o vyvodenie následkov za porušenie verejnoprávneho predpisu. Porušenie verejnoprávnych noriem môže spôsobovať aj súkromnoprávne následky. Vzhľadom na zásadný význam zbierkového rozhodnutia kompetenčného senátu ide o problematický vývoj.

Zdá sa tiež, že neskoršia rozhodovacia činnosť kompetenčného senátu sa vrátila ku kritériám obsiahnutým v § 4 písmeno d) SSP a priestor na prieskum rozhodnutí právnických osôb súkromného práva v správnom súdnictve opätovne zúžila, hoci zjavne žiadny konflikt s tu kritizovaným judikátom nevníma.<sup>54</sup>

Aj táto problematika ilustruje problémy, ku ktorým vedie považovanie právnických osôb súkromného práva za orgány verejnej správy. S verejnoprávnym pôsobením právnických osôb súkromného práva by sme mali zaobchádzať veľmi prísne.

Okrem rozdielov v mechanizmoch či prostriedkoch ochrany a preskúmania rozhodnutí orgánov právnických osôb súkromného práva sa rozdiely medzi vystupovaním právnickej osoby ako súkromnoprávneho subjektu na strane jednej a orgánu verejnej správy na strane druhej prejavujú aj v tom, podľa akých pravidiel tieto orgány rozhodovať majú, a či môžu tieto osoby samy vytvárať verejnoprávne normy, ktoré by mohli vo vlastnom mene aplikovať a ktoré by, navyše, mohli byť aj referenčnými normami na posudzovanie konformity svojich rozhodnutí s týmito pravidlami. Rozsah možnosti správneho orgánu autonómne vytvoriť pravidlo hmotného alebo procesného práva, ktoré by mal uplatniť, by nemal byť široký. Samotná súkromnoprávna entita nemôže ustanoviť, čo je správny

<sup>54</sup> Uznesenia kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 6/2021 z 25. mája 2021, najmä body 11 a 13 (určenie, že žalobca je členom orgánu loveckého spolku), sp. zn. 1 KO 14/2020 z 25. mája 2021, bod 17 (nemožnosť kandidovať do orgánov komory veterinárnych lekárov) a sp. zn. 1 KO 4/2020 z 8. júna 2021 (vylúčenie z poľovníckeho združenia).

delikt (aj pre administratívne trestanie súkromnoprávnymi osobami platí princíp *nullum crimen sine lege*). Ak právnická osoba koná ako správny orgán, tak môže konať len to, čo jej zákon umožňuje, a, navyše, by mala byť viazaná pravidlami správneho konania, alebo aspoň určitými procesnými princípmi pri prijímaní rozhodnutia. A ak by jej rozhodnutie malo byť nezákonné, za spôsobenú škodu bude zodpovedať štát.<sup>55</sup> Ak ide o súkromnoprávne rozhodnutie, zodpovedá za škodu ten, kto ju protiprávne spôsobil.

Na pripustenie verejnoprávneho režimu činnosti právnických osôb súkromného práva by sme mali vyžadovať veľmi jasný zákonný mandát na aplikáciu určitých pravidiel ako aplikácie verejného práva a taktiež podriadenie konania právnických osôb pravidlám ústavného práva a správneho práva procesného.

Vyňatie určitej časti otázok týkajúcich sa člena právnickej osoby z rozhodovania civilného súdnictva v prospech správneho súdnictva vedie taktiež k zložitým problémom vo vzťahu k vzájomnej záväznosti či účinkov rozhodnutia civilného a správneho súdu.<sup>56</sup>

Takmer neriešiteľné prípady by mohli vzniknúť napríklad v prípade, ak by právnická osoba súkromného práva po realizácii výkonu verejnej moci zanikla. Správny prieskum v tomto prípade by bol komplikovaný.

Výkon verejnej moci prostredníctvom právnických osôb súkromného práva prináša viac problémov než úžitku a *de lege ferenda* by sa od tejto možnosti malo čo najviac ustúpiť. Možnosť fungovať ako orgán verejnej moci by mali mať len verejnoprávne korporácie.

V rámci rekonštrukcie súkromného práva by mal byť oživený inštitút spolkovéj žaloby a umiestnený do všeobecnej úpravy právnických osôb založených na členskom základe (združenia osôb). Jeho legislatívne oživenie by mohlo viesť k ústupu prieskumu rozhodnutí orgánov právnických osôb v správnom súdnictve a bolo by jednoduchým dôvodom na upustenie od úvah, na ktorých je založené zbierkové rozhodnutie kompetenčného senátu R 16/2021.

## Literatúra

- BRIM, L. Soudní přezkum rozhodnutí orgánů občanských sdružení. In *Právník*. 2013, č. 5
- CSACH, K. Nesúdna ingerencia do zmlúv a možnosti jej súdnej korekcie. In Kol. autorov *Ingerencia súdov do obsahu súkromnoprávných zmlúv*. Pezinok : Justičná akadémia, 2014
- ČOLLÁK, J. Procesnoprávne aspekty obrany člena občianskeho združenia voči rozhodnutiam občianskeho združenia. In GAJDOŠOVÁ, M. – KOŠIČIAROVÁ, S. *Združenia osôb ako prvok demokracie a sloboda združovania*. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019

<sup>55</sup> Pozri § 4 ods. 1 písmeno i) zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.

<sup>56</sup> Pre zásadne rozdielne prístupy k problematike vzájomnej viazanosti rozhodnutí civilného a správneho súdu pozri CSACH, K. Nesúdna ingerencia do zmlúv a možnosti jej súdnej korekcie. In Kol. autorov. *Ingerencia súdov do obsahu súkromnoprávných zmlúv*. Pezinok : Justičná akadémia, 2014, s. 58 a nasl.; FÖLDEŠ, R. – LUBY, R. Limity koncepcie duálnej právomoci pri posudzovaní nepríjateľnosti zmluvných podmienok. In JURČOVÁ, M., – MASLÁK, M. (eds). *Výbrané otázky implementácie európskych právnych predpisov reglementujúcich zvýšenu ochranu slabšej strany*. TYPI : Trnava, 2017, s. 61 a nasl.; FEČÍK, M. – JAKUBÁČ, R. Posudzovanie platnosti vkladovej zmluvy v správnom súdnom konaní. In *Právny obzor*. 2021, č. 5, s. 389.

- FEČÍK, M. – BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2018
- FEČÍK, M. – JAKUBÁČ, R. Posudzovanie platnosti vkladovej zmluvy v správnom súdnom konaní. In *Právny obzor*. 2021, č. 5
- FÖLDEŠ, R. – LUBY, R. Limity koncepcie duálnej právomoci pri posudzovaní neprijateľnosti zmluvných podmienok. In JURČOVÁ, M. – MASLÁK, M. (eds). *Výbrané otázky implementácie európskych právnych predpisov reglementujúcich zvýšenie ochranu slabšej strany*. TYPI : Trnava, 2017
- GAJDOŠOVÁ, M. Povaha disciplinárnej zodpovednosti. In *Opus laudat artificioem. Pocta prof. JUDr. Helene Barancovej, DrSc.* Trnavská univerzita v Trnave : Trnava, 2019
- GAJDOŠOVÁ, M. Združenia a disciplinárna zodpovednosť. In GAJDOŠOVÁ, M. – KOŠIČIAROVÁ, S. *Združenia osôb ako prvok demokracie a sloboda združovania*. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019
- GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a sloboda združovania*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019
- GEŠKOVÁ, K. Ustálená rozhodovacia prax dovolacieho súdu. In *Laudatio Alexandrovi Škrinárovi*. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2020
- KOŠIČIAROVÁ, S. Úkony orgánov verejnej správy vo veciach súkromnoprávnej povahy. In MOLNÁR, P. – MACKO, L. – ROMANOVÁ, R. – KEREKEŠOVÁ, M. *Košické dni súkromného práva III*. Košice : UPJŠ, 2021
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty)*. Praha : Leges, 2019
- KOŠIČIAROVÁ, S. Ústavnoprávne aspekty princípov dobrej verejnej správy, súdna judikatúra a ochrana prírody. In *Dny práva – 2010 – Days of law*. Brno : Masarykova univerzita, 2010
- MIKULAŠKOVÁ, M. – MÉSZÁROS, M. Možnosti obrany odborára voči rozhodnutiam odborovej organizácie. In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2019, č. 7 – 8
- MORAVČIKOVÁ, A. Judikatúra a pojem ustálená rozhodovacia prax. In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2016, č. 11
- MRVA, M. Právo člena občianskeho združenia na súdnu ochranu. In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2015, č. 1 až 2

## Súdne rozhodnutia

- Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 230/2010 z 30. júna 2010
- Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 23/2016 zo 14. januára 2016
- Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 19/2014 zo 16. marca 2016
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo 106/2008 zo 14. októbra 2008 (rozhodnutie prezídia Komory veterinárnych lekárov Slovenskej republiky)
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6 Sžo 241/2009 z 22. júna 2010
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Nds 1/2010 z 30. marca 2010
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžr/42/2012 z 13. apríla 2012
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 9 Nds 15/2012 z 10. júla 2012
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 9 Nds 15/2012 z 10. júla 2012
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 Nds 2/2014 zo 4. júna 2014
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6 Nds 1/2015 z 27. mája 2015
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo 36/2016 z 21. júla 2016 (rozhodnutie Prezídia Rady Slovenského rybárskeho zväzu Žilina)
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10 Sžso 12/2016 z 31. mája 2017
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 10Sžk/35/2018 z 19. júna 2019
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 Asan 25/2018 z 10. septembra 2019 (Slovenská plavecká federácia, pozastavenie výkonu funkcie športovca).
- Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 Nds 2/2020 z 13. januára 2021
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 29/2017 zo 6. júna 2017



- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 34/2017 z 12. septembra 2017
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 37/2017 z 12. septembra 2017
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 33/2017 z 10. októbra 2017
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 51/2017 zo 6. februára 2018.
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 54/2017 zo 6. februára 2018
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 56/2017 z apríla 2018
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 19/2018 z 21. augusta 2018.
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 20/2018 z 21. augusta 2018
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 35/2018 z 8. novembra 2018
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 40/2018 z 22. januára 2019 (Slovenská asociácia pretláčania rukou, vylúčenie člena)
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 39/2018 z 19. februára 2019
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 16/2019 z 25. novembra 2020 (R 16/2021).
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 6/2021 z 25. mája 2021 (určenie, že žalobca je členom orgánu loveckého spolku)
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 14/2020 z 25. mája 2021 (nemožnosť kandidovať do orgánov komory veterinárnych lekárov)
- Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 KO 4/2020 z 8. júna 2021 (vylúčenie z poľovníckeho združenia)
- Nález Ústavného súdu ČR sp. zn. IV. ÚS 9/98 z 10. marca 1998
- Uznesenie Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 30 Cdo 275/2002 z 24. apríla 2002
- Uznesenie zvláštneho senátu Najvyššieho súdu ČR sp. zn. Konf 33/2006 – 5, EJ 15/2007 z 8. 1. 2007, Sb. č. 1126/2007