

# Právna povaha hybridných správnych aktov

Košičiárová, S.\*

KOŠIČIAROVÁ, S.: Právna povaha hybridných správnych aktov. *Právny obzor*, 105, 2022, č. 1, s. 34 – 47. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2022.1.03>

**Legal nature of hybrid administrative acts.** The author analyzes the legal characteristics of a special category of acts enforced by public authorities, which legal theory calls „hybrid administrative acts“. The article deals with their classification, procedural rules of their issue and publication. The topics of their review by administrative courts and case law are in the center of attention.

**Key words:** *hybrid legal acts, categorization, review by administrative courts*

## Úvod

V tak všetkých učebniciach správneho práva na Slovensku i v Českej republike sa ako špecifický druh úkonov vykonávateľov verejnej správy spomínajú hybridné (zmiešané) správne akty. Teória správneho práva ich považuje za špeciálnu kategóriu správnych aktov, ktoré sa vďaka svojim právnym vlastnostiam nachádzajú na „pomedzí“ medzi normatívnymi správnymi aktmi a individuálnymi správnymi aktmi.

Politický dokument Rady Európy, *odporúčanie CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov o dobrej verejnej správe*, sa v čl. 11 ods. 3 zmieňuje o *neregulačných rozhodnutiach*. Rozumejú sa nimi „individuálne a iné rozhodnutia“. Individuálne sú také, ktoré sú určene výhradne jednej alebo viacerým osobám.

Inštitút hybridného správneho aktu pozná nemecký zákon o správnom konaní (§ 35 druhá veta). Rakúska právna úprava neobsahuje osobitný inštitút zmiešaného správneho aktu. Opatrenie všeobecnej povahy (*Allgemeinverfügung*), ktoré smeruje proti neurčite vymedzeným adresátom a ktorého predmet regulácie je konkrétny, je považované za normatívny správny akt (*Verordnung*).<sup>1</sup>

Český zákonodarca nazval túto skupinu správnych úkonov v Správnom poriadku (pozri § 171 a nasl. zákona č. 500/2004 Zb.) spoločným názvom „opatrenie všeobecnej povahy“, keďže cieľom bolo upraviť všeobecný (spoločný) procesnoprávny postup pri ich vydávaní, resp. procesné práva dotknutých subjektov s tým spojené.

Inštitút hybridného správneho aktu nie je neznámy ani slovenskému právnemu poriadku. Správne úkony predmetnej povahy sú upravené v *osobitných zákonoch*. Zákonodarca *špeciálnym spôsobom vymedzuje právomoc* vykonávateľa verejnej správy ich vydať (nariadiť). Procesnoprávne aspekty ich vydávania (nariadovania) sú ustanovené výlučne v osobitných zákonoch, nie v *zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov*, keďže nejde o individuálne správne akty.

Možno by si ich ešte dlho nik veľmi nevšimal, keby sa v súvislosti s presadzovaním protipandemických opatrení proti ochoreniu COVID-19 nedostala do pozornosti verejnos-

\* Prof. JUDr. Soňa Košičiárová, PhD., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave.

<sup>1</sup> KUKLIŠ, P. O opatrení všeobecnej povahy v kontexte verejnosprávnej činnosti. *In Právny obzor*, 103, 2020, č. 2, s. 91.

ti problematika preskúmateľnosti zákonnosti opatrení nariadených v prípade ohrozenia verejného zdravia Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a Regionálnym úradom verejného zdravotníctva podľa § 48 ods. 4 *zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov*. Na ich ukladanie (podľa úpravy účinnej do 14. októbra 2020) sa podľa § 55 nevzťahovali všeobecné predpisy o správnom konaní. Zákon č. 355/2007 Z. z. taktiež neupravoval žiadny procesný postup pri ich ukladaní (vydávaní).

V súvislosti so sťažnosťou podanou Ústavnému súdu Slovenskej republiky dňa 17. apríla 2020, v ktorej sťažovateľ namietal porušenie svojho práva na slobodu pobytu, sa otvorila otázka vecnej príslušnosti správneho súdnictva a interpretácie § 3 *Správneho súdneho poriadku* (zákona č. 162/2015 Z. z. v znení neskorších predpisov).

V slovenskej právnej úprave pri absencii všeobecnej regulácie inštitútu hybridného správneho aktu je prípustné, aby zákonodarca prepožičal hybridnému správnomu aktu formu normatívneho alebo individuálneho správneho aktu. Taký legislatívny prístup sa z hmotnoprávneho hľadiska doposiaľ uplatňoval, uplatňuje a zdá sa, že k zmene v blízkej budúcnosti ani nedôjde. Aj odborná literatúra ho toleruje. Otvára sa však priestor pre odbornú diskusiu, či napríklad hybridný správny akt, ktorý by zákonodarca formálne upravil ako individuálny správny akt (rozhodnutie vydávané v správnom konaní) ním vzhľadom na jeho hmotnoprávne vlastnosti je aj z materiálneho hľadiska. To isté sa môže vyskytnúť, keď sa vydal formou všeobecne záväzného právneho predpisu.

Užitočnosť polemiky pre prax je spätá predovšetkým s odpoveďou na otázku, či vôbec a do akej miery zákonodarca konkrétnou úpravou zasiahol do systému ochrany základných práv a slobôd.

Kedy zákonom ustanoviť právomoc orgánu verejnej správy vydávať záväzné pravidlá správania fyzických a právnických osôb formou podzákonného právneho predpisu (t. j. normatívneho správneho aktu) a kedy formou hybridného správneho aktu (pomenovaného či nepomenovaného)?

## 1. Spoločné a odlišné právne vlastnosti druhov správnych aktov orgánov verejnej správy

K *spoločným právnym vlastnostiam* správnych aktov patrí, že ide o právne úkony vykonávateľov verejnej správy (prevažne orgánov verejnej správy), verejno-mocenskej povahy (regulatívne, záväzné pre ich adresátov, ktorí sú povinní ich rešpektovať, a z tohto dôvodu taktiež vynútiteľné), jednostranné (ich obsah určuje prejav vôle toho, kto má právomoc ich vydať či nariadiť), s právotvorným účinkom (spôsobilé ovplyvniť hmotnoprávne postavenie ich adresátov nevynímajúc ich základné práva a slobody), externej povahy (adresované osobám stojacim mimo verejnú správu).<sup>2</sup>

Ich *odlišné právne vlastnosti* vyžadujú, aby sa medzi nimi rozlišovalo. Za *základné kritérium* členenia správnych aktov na normatívne, hybridné a individuálne považuje teória správneho práva *mieru ich abstraktnosti a konkrétnosti*.

<sup>2</sup> KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017, s. 170 a nasl.

*Abstraktnosť* správneho aktu vyjadruje všeobecnosť veci, ktorá je predmetom tohto správneho úkonu. *Konkrétneosť* správneho aktu vyjadruje jedinečnosť tohto úkonu vo vzťahu k jeho predmetu i adresátovi. Na základe tohto kritéria sa v teórii správneho práva rozlišujú *dve skupiny* jednostranných právnych úkonov vykonávateľov verejnej správy – *abstraktné akty* (normatívne správne akty) a *konkrétne akty* (individuálne správne akty).

„Modelovo platí, že abstraktné akty sú určené jednak k opakovanej konzumácii, netýkajú sa určitej veci, a jednak neurčitému okruhu adresátov, každému, kto sa nachádza v predvídanej právnej situácii, a že konkrétne akty riešia jednotlivú vec a sú určené menovite určeným adresátom. Jednoducho – abstraktné akty sú predpisy a konkrétne akty sú rozhodnutia.“<sup>3</sup>

Výslovne to vyjadruje aj § 171 ods. 1 českého Správneho poriadku: „*Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“ Ide o *negatívne vymedzenie* inštitútu hybridného správneho aktu. Správny úkon verejnej správy, ktorý nie je formálne právnym predpisom alebo rozhodnutím vydaným vykonávateľom verejnej správy, by mohol byť podľa osobitného predpisu takýmto opatrením. Pokiaľ by zákon výslovne neustanovil, že správny úkon je opatrením všeobecnej úvahy je jeho právna povaha záležitosťou interpretácie zákona (v súlade s jeho materiálnym poňatím).

Používateľ zákona musí v prvom kroku najprv vylúčiť *právny predpis*. Najvyšší správny súd Českej republiky v rozsudku rozšíreného senátu NSS sp. zn. 5 As 85/2015-36 zdôraznil, že hybridný správny akt „opatrenie všeobecnej povahy“ *nie je právnym predpisom* preto, lebo jeho predmetom podobne ako v prípade „rozhodnutia“ je riešenie konkrétnej veci, nie ustanovenie všeobecne záväzného pravidla správania vzťahujúceho sa na všetky prípady rovnakého druhu. Následne by mal určiť, či ide o *rozhodnutie* orgánu verejnej správy (individuálny správny akt). O rozhodnutie pôjde, ak vykonávateľ verejnej správy ako správny orgán v konaní rozhoduje o verejnom subjektívnom práve alebo verejnej subjektívnej povinnosti konkrétnej fyzickej či právnickej osoby. V ďalšom kroku používateľ zákona zisťuje, či ide o hybridný správny akt.

Rovnako sa postupuje pri výklade zákonov na Slovensku. Ak zákon neustanovuje, že sa hybridný správny akt vydáva formou právneho predpisu alebo rozhodnutia, je potrebné hybridné správne akty v zákonoch identifikovať už aj preto, lebo tie takéto právno-teoretický pojem nepoznajú.

Ako konkrétne príklady hybridných správnych aktov možno spomenúť:

- zákaz alebo obmedzenie využívania lesov verejnosťou podľa § 30 ods. 4 *zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov*,
- nariadenie uzávierky, obchádzky alebo odklonu podľa § 7 ods. 1 *zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov*,
- nariadenie núdzového opatrenia podľa § 6 ods. 5 *zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov*,

<sup>3</sup> STAŠA, J. Hybridní akty ve stavebním právu. In DAMOHORSKÝ, M. (ed.). Pocta doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc. K jeho 70. narodeninám. Praha : Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2007, s. 186.

- všeobecné povolenie podľa § 17 zákona č. 324/2011 Z. z. o poštových službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- všeobecné povolenie na poskytovanie sietí alebo služieb podľa § 14 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov.

Hybridné správne akty sa zásadne vydávajú (nariaďujú) vo verejnom záujme. V prípade abstraktno-konkrétnych správnych aktov je najčastejšie odôvodnený:

- ochranou materiálneho statku (napr. vydávanie a odvolávanie zákazov alebo obmedzení využívania lesov verejnosťou podľa § 30 zákona č. 326/2005 Z. z.),
- zabezpečením údržby, opravy materiálneho statku v záujme jeho všeobecného užívania (napr. rozhodovanie o uzávierkach, obchádzkach a odklonoch podľa § 7 zákona č. 135/1961 Zb.),
- ochranou bezpečnosti alebo zdravia obyvateľstva (napr. právomoc hlavného veterinárneho lekára nariadiť mimoriadne núdzové opatrenia pri zistení pôvodcov chorôb zvierat, zoonóz alebo pri podozrení na ne, alebo pri zistení iných príčin, ktoré môžu predstavovať vážne nebezpečenstvo pre zdravie zvierat alebo zdravie ľudí podľa § 34 zákona č. 39/2007 Z. z.),
- potrebou jednotnej úpravy konkrétnych hmotnoprávných podmienok uplatňovaných na výkon služieb (všeobecné povolenie podľa § 17 zákona č. 324/2011 Z. z. atď.) alebo
- inými dôvodmi explicitne vypočítanými v zákone (napr. ochranou verejného poriadku, verejnej bezpečnosti vrátane odhaľovania a stíhania trestných činov, ochrany kultúrnych pamiatok podľa § 16 zákona č. 324/2011 Z. z.).

Hybridné správne akty sa vydávajú (nariaďujú) z úradnej moci (*ex officio*).

Len ak tak výnimočne ustanovuje zákon, vydávajú sa na základe návrhu osoby, ktorej práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť priamo dotknuté.<sup>4</sup> V zásade nie je vylúčené, aby tak vykonávateľ verejnej správy urobil na základe *podnetu* kohokoľvek.

Hybridné správne akty sú určené neurčitému počtu osôb, prípadne i druhovo vymedzenému neurčitému počtu osôb („skupina inak ako jednotlivito určených osôb“, „každý“).

Adresát hybridného správneho aktu nie je individualizovaný, lebo to nie je potrebné, resp. vecne odôvodnené. *Funkcia* hybridného správneho aktu je totiž v porovnaní s individuálnym správnyim aktom odlišná. Cieľom nie je upraviť („namodelovať“) obsah a rozsah verejného subjektívneho práva alebo povinnosti *konkrétnej* osobe (a to ani veľkému počtu konkrétne určených osôb), lebo tu nejde o situáciu, keď by osoba svoje verejné subjektívne právo (oprávnenie) alebo povinnosť vyplývajúcu zo zákona *nemohla realizovať bez určenia konkrétnych podmienok*.

<sup>4</sup> Príkladom takejto úpravy je § 30 ods. 4 zákona č. 326/2005 Z. z., podľa ktorého „orgán štátnej správy lesného hospodárstva môže na žiadosť vlastníka, správcu alebo obhospodarovateľa lesa alebo z vlastného podnetu zakázať alebo obmedziť využívanie lesov verejnosťou na dobu nevyhnutne potrebnú, ak to vyžaduje ochrana práv a oprávnených záujmov vlastníka, správcu a obhospodarovateľa lesa, ochrana lesa alebo iný verejný záujem. Orgán štátnej správy lesného hospodárstva zákaz alebo obmedzenie využívania lesov verejnosťou vhodným spôsobom zverejní a v prípade potreby obhospodarovateľovi lesa uloží dotknutú časť lesa označiť. Na konanie o vydávaní a odvolávaní zákazov alebo obmedzení využívania lesov verejnosťou sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.“

Hybridné správne akty majú *priamy právny účinok*. Osoby sa podľa nich správajú bez toho, aby k tomu potrebovali ďalší správny akt.

Právotvorné účinky hybridných správnych aktov pôsobia *erga omnes*. Každý je povinný takýto akt v čase jeho účinnosti rešpektovať.

## 2. Druhy hybridných správnych aktov

Vo všeobecnosti platí, že hybridné správne akty sa vyznačujú vyššou mierou abstraktnosti než individuálne správne akty a vyššou mierou konkrétnosti než normatívne správne akty.

Právna teória pri definovaní predmetnej formy činnosti zdôrazňuje ako ich *podstatný znak konkrétnosť*. Tú treba vidieť v tom, že „v konkrétnej veci záväzne upravujú právne pomery nie individuálne určeného alebo určiteľného okruhu osôb (adresátov), ale osôb vymedzených druhovo“<sup>5</sup>. Rovnako túto právnu vlastnosť v odôvodnení svojho uznesenia I.ÚS 432/2020-13 zo dňa 24. septembra 2020 zdôraznil Ústavný súd Slovenskej republiky. Individuálny prvok, ktorý považoval za dominantný videl v tom, že akt „vydaný na základe zákona nie ako vykonávací predpis adresovaný neurčitému počtu osôb sa netýkal akejkolvek (genericky určenej) pandemickej situácie, ale konkrétnej pandémie“. Má však tento záver univerzálne uplatnenie? Odpoveď sa odvíja aj od toho, ako sa „konkrétnosť“ hybridného správneho aktu zadefinuje.

Skupina hybridných správnych aktov nie je jednoliata, člení sa.

Česká teória správneho práva v tejto súvislosti hovorí o „abstraktno-konkrétnych“ a o „konkrétne-abstraktných“ („nepravých normatívnych“ alebo „kvázi individuálnych“) aktoch.<sup>6</sup> Uvedenú skutočnosť zdôrazňuje aj slovenská právna teória. P. Kukliš sa zmieňuje o diapazóne „opatrení všeobecnej povahy, ktoré sa na jednej strane približujú k normatívnym administratívno-právnym aktom a na druhej strane inklinujúcim k aplikáčnym administratívno-právnym aktom“<sup>7</sup>.

Bližšie vysvetlenia odborná literatúra v posledných rokoch nepodala. Či sa má hybridný správny akt vydávať formou *všeobecne záväzného právneho predpisu, rozhodnutia správneho orgánu*, alebo či ho pri nedostatku inej právnej úpravy považovať za *opatrenie orgánu verejnej správy* podľa § 3 ods. 1 písm. c) *Správneho súdneho poriadku* (zákon č. 162/2015 Z. z. v znení neskorších predpisov) preskúmateľné v správnom súdnictve nepredstavuje marginálnu tému.

## 3. Znaky hybridných správnych aktov s prevládajúcim abstraktným prvkom

V slovenskom právnom poriadku sa hybridné správne akty vzájomne odlišujú, a to podľa *prevládajúcej miery ich abstraktnosti a konkrétnosti*.

Tzv. abstraktno-konkrétne hybridné správne akty sa *približujú normatívnym správnyim aktom*, keďže v nich prevažuje ich abstraktná povaha.

<sup>5</sup> KOPECKÝ, M. *Správni právo*. Obecná časť. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 182.

<sup>6</sup> STAŠA, J. Dielo cit. v pozn. č. 4, s. 186.

<sup>7</sup> KUKLIŠ, P. Dielo cit. v pozn. č. 2, s. 95.

Abstraktnosť spočíva v *predmete* aktu, keď *cieľom* je ustanoviť *špeciálny právny režim správanía* fyzických a právnických osôb, ktorý sa uplatňuje jednotne.

Pokiaľ sa hybridný správny akt vydáva formou *všeobecne záväzného právneho predpisu* je to vtedy, keď v ňom *prevažuje abstraktná povaha*. Takýmto druhom hybridného správneho aktu nemôže byť *ratione materiae* dotknuté verejné subjektívne právo alebo verejná subjektívna povinnosť konkrétnej osoby.

Poznávacím znakom hybridného správneho aktu je aj skutočnosť, že zákon ustanovuje *právomoc* vykonávateľa verejnej správy ho vydať (nariadiť). Zákony sa o vydávaní hybridných správnych aktov zmieňujú len v prípade všeobecných povolení, inak sa toľto právnenmu pojmu vyhýbajú.

Orgán verejnej správy najčastejšie „upravuje“ (§ 16 zákona č. 324/2011 Z. z.), „zakazuje alebo obmedzuje“ (§ 30 ods. 4 zákona č. 326/2005 Z. z.), „rozhoduje“ (§ 7 zákona č. 135/1961 Zb.), „nariaďuje“ (§ 6 ods. 5 zákona č. 39/2007 Z. z.).

V prípade hybridných správnych aktov s prevažujúcim abstraktným prvkom sú *predmetom právomoci* vykonávateľa verejnej správy *prikaz, zákaz, obmedzenie*.<sup>8</sup>

Naliehavý verejný záujem, ktorý prevažuje nad súkromným záujmom jednotlivca odôvodňuje *povinnosť každého strpieť* obmedzenie, zákaz alebo prikaz. Hybridný správny akt dopadá na osoby určené druhovo, resp. na každého.

Ak sa hybridný správny akt nevydáva formou *všeobecne záväzného právneho predpisu*, medzi jeho poznávacie znaky patrí i to, že sa *nevydáva na základe zákona ako vykonávací právny predpis* (pozri odôvodnenie uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky I.ÚS 432/2020-13 zo dňa 24. septembra 2020). Uvedená právna vlastnosť sa zdôrazňovala v súvislosti s výkladom ustanovenia § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z., podľa ktorého: „Úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia.“ Taká úprava sa nepovažovala za *splnomocnenie na vydávanie vykonávacieho predpisu* podľa § 5 ods. 2 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Otázkou, či tieto opatrenia boli normatívnymi správnymi aktmi bolo preto nutné zodpovedať záporne.<sup>9</sup>

Aj hybridný správny akt, u ktorého prevláda abstraktný prvok je aktom konkrétnym, lebo jeho účelom je záväzne regulovať individuálnu situáciu.

Právna teória vidí konkrétnosť hybridného správneho aktu v tom, že jeho účinnosť sa zásadne *vzťahuje na konkrétny objekt, lokalitu* atď. Uplatnenie právomoci orgánu verejnej správy si totiž v súlade s *princípom proporcionality výkonu verejnej moci* vyžaduje,

<sup>8</sup> Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb má právomoc upraviť spôsob a podmienky vybranía a distribúcie poštových zásielok odchyľne od ustanovení zákona č. 324/2011 Z. z. Podľa § 6 ods. 5 zákona č. 39/2007 Z. z. hlavný veterinárny lekár je oprávnený v naliehavých prípadoch „nariadiť núdzové opatrenia, najmä obmedzenie pohybu osôb, zákaz pohybu osôb a ich styku a zhromažďovania alebo iné núdzové opatrenia, ktoré vzhľadom na závažnosť nebezpečenstva pre zdravie zvierat alebo zdravie ľudí považuje za potrebné.“

<sup>9</sup> STRAKOVÁ, P. *Právna povaha opatrení Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky nariaďovaných v súvislosti s ochorením COVID-19 a ich súdny prieskum*. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2021, s. 15 – 16.

aby sa opatrenia v ňom vzťahovali výlučne len na objekt, resp. len na tú časť územia, ktorého sa týkajú (napr. nariadenie uzávierky podľa § 7 ods. 1 zákona č. 135/1961 Zb.).

Na rozdiel od právneho predpisu nepokrýva účinnosť abstraktno-konkrétneho hybridného správneho aktu automaticky zákonom ustanovenú územnú pôsobnosť príslušného vykonávateľa verejnej správy, ktorý ho vydal (nariadil). Nie je však vylúčené, aby účinnosť vydaného (nariadeného) opatrenia (v prípade potreby) zasahovala celé územie Slovenskej republiky.

Prejavom konkrétности hybridného správneho aktu je tiež jeho *dočasnosť*.

Abstraktno-konkrétne hybridné správne akty na rozdiel od normatívnych správnych aktov majú *jednorazový* charakter (*ad hoc*). Už pri ich vydaní (nariadení) sa vopred predpokladá, že v nich určené opatrenia sa budú uplatňovať len dovtedy, dokiaľ si to budú objektívne vyžadovať okolnosti, resp. verejný záujem.

Pre hybridný správny akt je typické, že čas jeho účinnosti je *limitovaný*.<sup>10</sup> Časové obmedzenie:

- výslovne vyplýva z jeho obsahu (účinnosť zaniká konkrétnym dňom) alebo
- je podmienené trvaním faktického stavu, pre ktorý boli opatrenia prijaté (napr. do ukončenia núdzového stavu).

Limitovaná časová účinnosť je zjavná predovšetkým pri hybridných správnych aktoch, ktoré sa vydávajú (nariaďujú) za účelom bezprostrednej ochrany života, zdravia, majetku alebo iných hodnôt chránených zákonom. Odpadnutím právneho dôvodu, pre ktoré bol hybridný právny akt vydaný (nariadený), zanikne *legitímny dôvod* na jeho účinnosť. Orgán verejnej správy ho v takej situácii musí *bezodkladne zrušiť*. Pri zmene vecných podmienok sa môže nahradiť novým hybridným správnym aktom, ktorý je taktiež časovo obmedzený.

Dočasnosť odlišuje abstraktno-konkrétny hybridný správny akt od normatívneho správneho aktu aj od individuálneho správneho aktu. Ich účinnosť sa totiž zásadne vzťahuje na neurčitý čas (ak zo zákona výnimočne nevyplýva opak).

#### 4. Znaký hybridných správnych aktov s prevládajúcim individuálnym prvkom

Tzv. konkrétно-abstractné hybridné správne akty sa vlastnosťami *približujú individuálnym správnym aktom*.

Nevydávajú sa na základe zákonného splnomocnenia ako normatívne správne akty. Ich účinnosť nie je vopred časovo obmedzená. Sú výsledkom uplatnenia právomoci orgánov verejnej správy *určiť konkrétne podmienky výkonu určitého druhu činnosti*.<sup>11</sup> Od

<sup>10</sup> Ako príklad takejto úpravy možno citovať § 16 zákona č. 324/2011 Z. z., ktorý ustanovuje právomoc Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb *v čase mimoriadnej udalosti* na dotknutom území „*dočasne* upraviť spôsob a podmienky vybranía a distribúcie poštových zásielok odchyľne od ustanovení tohto zákona, najmä môže *na nevyhnutný čas*...“ Rovnako tak podľa § 7 ods. 1 zákona č. 135/1961 Zb. „cestný správny orgán je povinný zabezpečiť, aby uzávierka, obchádzka alebo odklon boli obmedzené *na najkratší možný čas*“.

<sup>11</sup> Podľa § 14 zákona č. 351/2011 Z. z.: „... všeobecné povolenie na poskytovanie sietí alebo služieb určuje podmienky, ktoré možno uplatňovať na všetky alebo na určité druhy sietí alebo služieb“.

individuálnych správnych aktov ich odlišuje to, že sa vzťahujú na *vopred neurčený okruh osôb* (abstraktnosť aktu).

Do tejto skupiny patria *všeobecné povolenia*. Ich regulácia je výsledkom harmonizácie slovenského právneho poriadku s právom Európskej únie.<sup>12</sup>

Osobitné zákony upravujú *procesné pravidlá* pri ich vydávaní.<sup>13</sup> Ich funkciou je poskytnúť priestor pre uplatnenie vplyvu budúcich adresátov všeobecných povolení na ich obsah v súlade s *princípom spoluúčasti*.

Princíp spoluúčasti spomína *odporúčanie CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov o dobrej verejnej správe* v čl. 8. Vyjadruje všeobecnú požiadavku, aby verejná správa osobám poskytovala príležitosť na ich účasť na príprave a zavádzaní *administratívnych rozhodnutí, ktoré by mohli ovplyvniť ich práva a záujmy*. Ak orgán zamýšľa prijať *rozhodnutie, ktoré nemá normatívny charakter*, je podľa čl. 15 povinný zaviesť postupy umožňujúce ich účasť na rozhodovacom procese (napr. písomné vyjadrenie, členstvo v poradnom zbore orgánu, konzultácie).<sup>14</sup>

Medzi práva dotknutých osôb patria:

- právo na informácie, zahŕňajúce prístup ku všetkým informáciám významným pre prijatie správneho aktu,
- právo na spoluúčasť (právo na písomné pripomienky, na vypočutie, na zastúpenie v poradnom orgáne).

K všeobecným povinnostiam orgánu verejnej správy v týchto prípadoch patrí povinnosť:

- prihliadať na pripomienky dotknutých subjektov a
- uverejniť ho.

Vydaniu všeobecného povolenia predchádza zákonom upravený postup orgánu verejnej správy, v ktorom môžu dotknuté osoby uplatniť svoje procesné práva. Návrh všeobecného povolenia sa za týmto účelom povinne zverejňuje (v publikačnom nástroji orgánu verejnej správy) a to na čas ustanovený v zákone. Dotknuté osoby majú právo pripomienkovať návrh.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Podľa čl. 13 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972 z 11. decembra 2018, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií všeobecné povolenie na poskytovanie elektronických komunikačných sietí alebo služieb a práva na využívanie rádiového spektra i práva na využívanie zdrojov číslovania môžu podliehať len podmienkam uvedeným v prílohe I. Takéto podmienky musia byť nediskriminačné, primerané a transparentné. Všeobecné povolenie neduplikuje podmienky, ktoré sú platné pre podniky na základe iného vnútroštátneho práva. Podniky, ktoré podliehajú všeobecnému povoleniu podľa čl. 12, majú práva zaručené v čl. 15 tejto smernice.

<sup>13</sup> Podľa § 18 ods. 1 zákona č. 324/2011 Z. z.: „Návrh všeobecného povolenia sa zverejňuje vo Vestníku Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (ďalej len „vestník úradu“) najmenej 90 dní pred dňom jeho predpokladaného vyhlásenia spolu s výzvou na zaujatie stanoviska a s údajom, kde a v akej lehote možno k návrhu uplatniť pripomienky, lehota na uplatnenie pripomienok nesmie byť kratšia ako 30 dní odo dňa zverejnenia návrhu.“

<sup>14</sup> Bližšie k tomu pozri KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava : Iura Edition, 2012, s. 211.

<sup>15</sup> Podľa § 14 ods. 3 zákona č. 351/2011 Z. z.: „Návrh všeobecného povolenia úrad zverejní najmenej 60 dní pred dňom jeho predpokladaného vyhlásenia spolu s výzvou na predloženie pripomienok a s údajom, kde a v akej lehote ich možno k návrhu uplatniť; táto lehota nesmie byť kratšia ako 30 dní odo dňa zverejnenia návrhu. Úrad predložené pripomienky vyhodnotí a zverejní.“



Procesnoprávna úprava v týchto prípadoch „vyplýva zo všeobecného presvedčenia zákonodarcu, že moderné chápanie viazanosti verejnej správy zákonom smeruje k tomu, aby dotknuté osoby mali garantované *minimálne procesné práva* i pre ten prípad, že sa úkon správneho orgánu týka ich záujmov, aj keď nemožno menovite určiť účastníkov.“<sup>16</sup>

## 5. Vydávanie a zverejňovanie hybridných správnych aktov

Podmienkou nadobudnutia účinnosti hybridného správneho aktu je jeho *vydanie (nariadenie)*.

Ak orgánu verejnej správy zo zákona vyplýva povinnosť vydať hybridný správny akt formou *právneho predpisu*, postupuje podľa všeobecne záväzných pravidiel pre ich *vyhlasovanie* (napr. regionálny úrad verejného zdravotníctva nariaďuje opatrenia pri ohrození verejného zdravia podľa § 59b ods. 3 zákona č. 355/2007 Z. z. vyhláškou, ktorá nadobúda platnosť dňom vyhlásenia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky). V ostatných prípadoch sa pri absencii špeciálnej regulácie uplatňuje *všeobecné pravidlo*, že zverejnením (publikáciou) hybridného správneho aktu došlo k jeho vydaniu (nariadeniu).

Absencia úpravy *procesných pravidiel* postupu na vydávanie (nariadovanie) hybridných správnych aktov je vo všeobecnosti právne odôvodniteľná u abstraktno-konkrétnych aktov, keďže ich vydaním nemôžu byť (vzhľadom na cieľ a predmet) *ratione materiae* priamo dotknuté verejné subjektívne práva a slobody osôb (napr. nariadenie uzavierky podľa § 7 ods. 1 zákona č. 135/1961 Zb.).

Obzvlášť zjavné je to v prípadoch, keď legitímnym dôvodom na ich vydanie (nariadenie) je ochrana verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, ochrany zdravia a života ľudí a vzhľadom na osobitnú faktickú a právnu situáciu (napr. mimoriadna udalosť podľa § 16 zákona č. 324/2011 Z. z.) je potrebné *vo verejnom záujme reagovať bezodkladne*. Štát v týchto objektívnych situáciách nesmie rezignovať, ani zanedbať ochranu hodnôt chránených Ústavou Slovenskej republiky a medzinárodnými zmluvami (pozri napr. čl. 2 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd).

Pri konkrétne-abstraktných hybridných správnych aktoch je regulácia procesných pravidiel ich vydávania vítaná. Obligatorná je, keď vyplýva z právne záväzného aktu Európskej únie (inštitút všeobecného povolenia).

Keďže od adresáta správneho aktu nemožno v právnom štáte spravodlivo vyžadovať, aby konal v súlade s jeho obsahom, ak nemá faktickú možnosť sa s ním oboznámiť, je nevyhnutné ho zverejniť v úplnom znení.

Konkrétny spôsob, ako aj ďalšie špeciálne požiadavky na *zverejnenie* hybridných správnych aktov, vyplývajú z osobitných zákonov. Právna regulácia nie je jednotná.

Zákony najčastejšie ukladajú povinnosť zverejniť hybridný správny akt vo vestníku orgánu<sup>17</sup> a aj na webovom sídle orgánu (§ 18 ods. 2 zákona č. 324/2011 Z. z.).

<sup>16</sup> PRŮCHA, P. *Správni řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplnené vydání podle stavu k 1. 6. 2015. Praha : Leges, 2015, s. 459.

<sup>17</sup> Podľa § 5 písm. l) zákona č. 39/2007 Z. z. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky zverejňuje oznamy, pokyny, programy a iné opatrenia hlavného veterinárneho lekára v publikačnom orgáne ministerstva.

Osobitný zákon môže taktiež ponechať určenie spôsobu zverejnenia na samotný orgán verejnej správy s tým, že mu napríklad prikazuje, aby tak urobil *vhodným spôsobom* (pozri § 30 ods. 4 zákona č. 326/2005 Z. z.). Za „vhodný spôsob” treba považovať taký, ktorý *účinne* zabezpečí prístup k obsahu vydaného hybridného správneho aktu, t. j. umožní, aby sa každý adresát s ním mohol oboznámiť najneskôr na mieste.

Všeobecné povolenie sa podľa § 18 ods. 2 zákona č. 324/2011 Z. z. uverejňuje vo vestníku Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb. Úrad je povinný zverejniť všeobecné povolenie aj na svojom webovom sídle. Urobí tak *súčasne*, pretože táto požiadavka vyplýva zo zmyslu právnej regulácie implicitne.

Zverejnenie všeobecného povolenia vo vestníku úradu je buď podmienkou nadobudnutia jeho účinnosti (§ 14 ods. 4 zákona č. 351/2011 Z. z.), alebo jeho právoplatnosti (§ 18 ods. 2 zákona č. 324/2011 Z. z.).

Ak zákon „mlčí”, t. j. neupravuje povinnosť zverejniť hybridný správny akt alebo neupravuje spôsob zverejňovania, vykonávateľ verejnej správy musí zverejniť hybridný správny akt minimálne na svojom webovom sídle.<sup>18</sup>

Ak sa zákonom neukladá povinnosť zverejňovať hybridný správny akt vo vestníku, mal by byť *de lege ferenda* zverejňovaný na *úradnej tabuli* orgánu verejnej správy. V takom prípade by ich orgány museli podľa § 34 ods. 2 písm. b) zákona č. 305/2013 Z. z. *o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov* súčasne zverejňovať na *elektronickej úradnej tabuli* (v súlade s § 34 ods. 4).

*De lege lata* hybridné správne akty sa musia nielen zverejniť, ale byť aj *nepretržite verejne dostupné* (minimálne počas celej doby ich účinnosti). To platí aj v prípade, ak osobitný zákon neupravuje pravidlá ich zverejňovania (pozri § 16 zákona č. 324/2011 Z. z.).

Hybridný správny akt by sa *oznamoval* spôsobom, ktorý ustanovuje zákon č. 71/1967 Zb. len vtedy, ak by osobitný zákon výslovne ustanovil, že sa vydáva formou individuálneho správneho aktu (t. j. rozhodnutím správneho orgánu). Za taký prípad považuje právna teória rozhodnutie o stavebnej uzávere podľa § 39d ods. 1 a 2 zákona č. 50/1976 Zb. *o územnom a stavebnom konaní (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov*.<sup>19</sup>

## 6. Preskúmateľnosť hybridných správnych aktov v správnom súdnictve

Otázkou preskúmateľnosti hybridných správnych aktov v správnom súdnictve sa Ústavný súd Slovenskej republiky zaoberal už v čase účinnosti *Občianskeho súdneho poriadku* (zákona č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov).

Jeho uznesenie III. ÚS 80/06 zo dňa 8. marca 2006 sa týkalo zmeny všeobecného povolenia telekomunikačného úradu, ktorej vydanie malo v dôsledku procesných pochybení zasiahnuť do základných práv sťažovateľa. Uviedol, že namietaná zmena všeobec-

<sup>18</sup> Ako príklad možno spomenúť rozhodovanie cestného správneho orgánu o uzávierke premávky na diaľniciach, cestách, miestnych cestách a verejných účelových cestách. Keďže na rozhodovanie sa nevzťahuje správny poriadok (pozri § 7 ods. 1 a 7 zákona č. 135/1961 Zb.), prax je taká, že cestný správny orgán zverejňuje rozhodnutie na svojom webovom sídle.

<sup>19</sup> KUKLIŠ, P. dielo cit. v pozn. č. 2, s. 91.

ného povolenia sa dotýka základných práv a slobôd a nemôže byť v zmysle čl. 46 ods. 2 ústavy vyňatá z prieskumu všeobecného súdu napriek tomu, že právna úprava prieskum tohto typu aktov v správnom súdnictve výslovne neustanovuje. Na základe tohto argumentu sťažnosť pre nedostatok svojej právomoci odmietol.

V súlade so závermi Ústavného súdu sa sťažovateľ rozhodol obrátiť na Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý uviedol, že predmet žaloby nie je spôsobilý na konanie pred správnym súdom. Ak by si súd túto právomoc prisvojil, dopustil by sa prekročenia súdnej pôsobnosti, pretože zmena všeobecného povolenia telekomunikačného úradu nie je individuálnym správnym aktom, t. j. nekonkretizuje práva a povinnosti a nevzťahuje sa na konkrétnych adresátov, ako to predpokladá relevantná úprava správneho súdneho konania. V konaní, ktorého výsledkom bola zmena rozhodnutia, absentovala komunikácia s ich adresátmi, čo nasvedčuje aj forma „doručenia“ prostredníctvom Zbierky zákonov. V dôsledku účinkov týchto aktov sa síce môže jednotlivec cítiť dotknutý na svojich konkrétnych právach (napr. vlastníckeho práva), no napriek tomu sa podobajú aktom normatívnym, čo sa vylučuje s ich prieskumom v správnom súdnom konaní. Najvyšší súd Slovenskej republiky uzavrel, že preto nemôže ísť o akt, ktorý by podliehal čl. 46 ods. 2 ústavy (pozri rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 25. januára 2007, sp. zn. 5 Sž 99/2005).

Sťažovateľ sa v zmysle záverov Najvyššieho súdu opätovne obrátil na Ústavný súd Slovenskej republiky. Ten v náleze I. ÚS 354/08 zo dňa 22. januára 2009 konštatoval, že hoci je v niektorých prípadoch súdna ochrana vo veciach prieskumu rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy odopretá *ex lege*, tento postup nie je na mieste, ak ide o rozhodnutia týkajúce sa základných práv a slobôd. Postup Najvyššieho súdu Slovenskej republiky označil za formalistický, spôsobujúci odmietnutie spravodlivosti. Všeobecné povolenie telekomunikačného úradu považoval za akt zmiešanej povahy. Jeho normatívny charakter videl v skutočnosti, že nie je určený konkrétnym subjektom. Individuálna stránka je daná relatívne konkrétnou administratívnou vecou, na ktorú sa vzťahuje (konkrétne sieť alebo služba). Hoci právny poriadok zmiešané akty vo formálnom zmysle slova nepozná, z obsahového hľadiska bezpochyby existujú. Osoby dotknuté takýmito aktami si vyžadujú vyššiu úroveň ochrany než pred účinkami normatívnych aktov, ktoré osoby zo svojej individuálno-právnej pozície napadnúť nemôžu. Odmietol tak lipnutie na formálnom označení aktu. Ako príslušný súd označil Najvyšší súd Slovenskej republiky. Priklonil sa k extenzívnemu výkladu pojmu „rozhodnutie“.

Ďalší súdny spor vznikol, keď novelou vykonanou zákonom č. 548/2010 Z. z. bol zákon č. 595/2003 Z. z. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony s účinnosťou od 1. januára 2011 doplnený o ustanovenie § 51b s marginálnou rubrikou „Daň z emisných kvót“. Predmetom tejto dane boli príjmy z predaja emisných kvót, ako aj držané nespotrebované emisné kvóty, pričom základ dane sa mal určiť v podstate násobením skutočného množstva predaných, resp. nespotrebovaných emisných kvót a priemernej trhovej ceny emisných kvót za príslušný kalendárny mesiac, resp. kalendárny rok. Ustanovenie § 51b ods. 12 zákona o daniach z príjmov oprávnilo Ministerstvo financií Slovenskej republiky, aby na svojom webo-

vom sídle zverejnilo priemerné ceny emisných kvót za jednotlivé kalendárne mesiace a kalendárne roky.

V odôvodnení uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 37/2015 zo 17. júna 2015 (R 53/2015), keď žalobca považoval akt (zverejnenie cien emisných kvót) za hybridný správny akt podliehajúci rovnakému prieskumu ako individuálne správne akty, Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol, že takéto akty nemožno subsumovať pod žiadne konanie v zmysle Občianskeho súdneho poriadku a článok 46 ods. 2 ústavy sa na ne nevzťahuje, pretože nejde o rozhodnutie. Na tomto základe spochybnil právomoc všeobecného súdu preskúmať zverejnenia cien emisných kvót. Napadnutý akt sa podľa jeho názoru navyše vyznačoval výlučne normatívnym charakterom, keďže sa nevzťahoval na konkrétny prípad a konkrétne osoby.<sup>20</sup>

Za účinnosti *Správneho súdneho poriadku*, ktorý nahradil Občiansky súdny poriadok, sa problematika vecnej príslušnosti správnych súdov vo veciach prieskumu zákonnosti hybridných správnych aktov otvorila opäť.

Nemohlo byť predmetom sporu, že ak sa hybridný správny akt vydáva formou *všeobecne záväzného právneho predpisu*, tak nie je podľa § 7 písm. c) *Správneho súdneho poriadku* preskúmateľný v správnom súdnictve. Rovnako nebolo pochyb o tom, že *všeobecné povolenie* je potrebné považovať na účely § 3 písm. c) *Správneho súdneho poriadku* za *opatrenie orgánu verejnej správy*, ktoré prieskumu v správnom súdnictve podlieha.<sup>21</sup> Otázkou bolo, či sa legálna definícia pojmu „opatrenie orgánu verejnej správy“ podľa § 3 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. vzťahuje aj na abstraktno-konkrétny hybridný správny akt orgánu verejnej správy, *ktorý sa nevydáva v administratívnom konaní*.

Krajský súd v Bratislave správnu žalobu o preskúmanie zákonnosti opatrenia Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky pri ohrození verejného zdravia zo dňa 17. apríla 2020, sp. zn. OLP/3172/2020<sup>22</sup> odmietol ako neprípustnú. V odôvodnení rozhodnutia uviedol, že opatrenie je výsledkom tvorby práva v medziach zákona a na základe zákonného splnomocnenia obsiahnutého v § 5 ods. 4 písm. h) zákona č. 355/2007 Z. z. („*Úrad verejného zdravotníctva vykonáva v prvom stupni štátnu správu vo veciach, ktoré presahujú hranice územného obvodu regionálneho úradu verejného zdravotníctva a vo veciach, o ktorých podľa tohto zákona rozhoduje výlučne Úrad verejného zdravotníctva.*“). Ďalej konštatoval, že napadnutému opatreniu chýba konkrétnosť, pretože sa nevzťahuje na konkrétnu situáciu ani na konkrétne osoby („*všetkým osobám, ktoré*“). Opatrenie možno považovať za „opatrenia“ v zmysle čl. 123 Ústavy Slovenskej republi-

<sup>20</sup> Bližšie k tomu STRAKOVÁ, P. Dielo cit. v pozn. č. 10, s. 22 – 24.

<sup>21</sup> Fečík, M. In BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 34.

<sup>22</sup> Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky ako príslušný orgán podľa § 5 ods. 4 písm. h) zákona č. 355/2007 Z. z. nariadil z dôvodu vyhlásenia mimoriadnej situácie na území Slovenskej republiky dňom 12. marca 2020 a pandémie ochorenia COVID-19 všetkým osobám, ktoré od 20. apríla 2020 od 7.00 hod. vstúpili na územie Slovenskej republiky izoláciu v zariadeniach určených štátom na dobu nevyhnutnú na vykonanie laboratórnej diagnostiky ochorenia COVID-19 a následne po zistení negatívneho výsledku tejto osobe nariadil domácu izoláciu v celkovej súhrnnej dobe 14 dní s tým, že po dobu domácej izolácie sa táto nariaďuje i osobám žijúcim s touto osobou v spoločnej domácnosti.

ky. Primárnym účelom správneho súdnictva je poskytovanie ochrany verejným subjektívnym právam súkromných osôb, ktoré môžu byť priamo dotknuté v zásade iba individuálnymi právnymi aktmi. Žalobkyňa preto súd odkázal na konanie pred ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy Slovenskej republiky.<sup>23</sup>

Podľa odôvodnenia uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky I.ÚS 432/2020-13 zo dňa 24. septembra 2020 šlo o „*akt vydaný na základe zákona, nie ako jeho vykonávací predpis, adresovaný neurčitému počtu osôb, obsahujúci obmedzenia a povinnosti, vyplývajúce zo zákona, ktorý im bol v konkrétnej veci oznámený (jednotliví dotknutí adresáti boli o obsahu aktu poučení).*”

Ústavný súd považoval opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky za konkrétny akt podliehajúci súdnemu prieskumu v správnom súdnictve na základe § 3 písm. c) Správneho súdneho poriadku. Vychádzal z *formálneho výkladu* právneho poriadku, keďže opatrenia úradov verejného zdravotníctva sa v tom čase nevydávali formou právneho predpisu a neboli ani rozhodnutiami, ani zásahmi orgánov verejnej správy. Jeho interpretácia zákonnej úpravy bola v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Zákonodarca následne po rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky reagoval tak, že s účinnosťou od 15. októbra 2020 v § 59b ods. 1 zákona č. 355/2007 Z. z. ustanovil právnu formu tohto abstraktno-konkrétneho správneho aktu: „Ak je potrebné nariadiť opatrenia podľa § 12 alebo § 48 ods. 4 *na celom území Slovenskej republiky, určitej časti jej územia alebo pre skupinu inak ako jednotlivo určených osôb*, nariaďuje ich ministerstvo zdravotníctva [§ 4 ods. 1 písm. g)], úrad verejného zdravotníctva [§ 5 ods. 4 písm. k)] alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva [§ 6 ods. 3 písm. e)] *všeobecne záväzným právnym predpisom.*“

## Záver

Formu správneho úkonu orgánu verejnej správy *záväzným* spôsobom ustanovuje *zákon* (čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky). Len ak výslovné pomenovanie formy činnosti vykonávateľa verejnej správy v zákone nie je, treba právnu povahu správneho úkonu určiť interpretáciou zákona v súlade s jeho materiálnym výkladom.

V právnom štáte sa uplatňuje *požiadavka na súlad formálneho a materiálneho poňatia* správneho úkonu orgánu verejnej správy. Musí ju rešpektovať aj sám zákonodarca. Ten nesmie pri vymedzení právnej povahy správneho úkonu v zákone postupovať *svojevoľne*.

Ústavnoprávne hranice pre postup zákonodarcu určujú *hmotnoprávne vlastnosti* hybridných správnych aktov. Pri tvorbe zákonov musí preto prihliadať na abstraktno-konkrétnu a konkrétno-abstraktnú povahu hybridných správnych aktov. Ak by došlo k pochybeniu zo strany zákonodarcu, je možné nápravu dosiahnuť zmenou zákona.

V prípade abstraktno-konkrétneho hybridného správneho aktu je prípustné ustanoviť zákonom, že sa vydáva právnym predpisom, nakoľko takýmto druhom hybridného

<sup>23</sup> Bližšie k tomu STRAKOVÁ, P. Dielo cit. v pozn. č. 10, s. 26.

správneho aktu nie je možné zasiahnuť do verejného subjektívneho práva alebo slobody konkrétnej osoby. V prípade konkrétne-abstraktného hybridného správneho aktu taký zásah možný je, a to bez ohľadu na to, či sa vydáva formou rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy.

## Literatúra

- BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018. 1 824 s. ISBN 978-80-7400-678-4
- KOPECKÝ, M. *Správni právo. Obecná časť*. Praha : C. H. Beck, 2019. 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava : Iura Edition, 2012. 556 s. ISBN 978-80-8078-519-2
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017. 400 s. ISBN 978-80-7380-684-2
- KUKLIŠ, P. O opatrení všeobecnej povahy v kontexte verejnosprávnej činnosti. In *Právny obzor*; 2020, roč. 103, č. 2, s. 86 – 97. ISSN 0032-6984
- PRŮCHA, P. *Správni řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 6. 2015. Praha : Leges, 2015. 496 s. ISBN 978-80-7502-051-2
- STAŠA, J. Hybridní akty ve stavebním právu. In DAMOHORSKÝ, M. (ed.). *Pocta doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc. K jeho 70. narozeninám*. Praha : Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2007. 243 s. ISBN 978-80-85889-85-7
- STRAKOVÁ, P. *Právna povaha opatrení Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky nariadených v súvislosti s ochorením COVID-19 a ich súdny prieskum*. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2021, 43 s.