

Uspokojenie žalobcu ako dispozičný úkon žalovaného a aplikačné problémy s ním spojené

Geffertová, H.*

Geffertová, H.: Uspokojenie žalobcu ako dispozičný úkon žalovaného a aplikačné problémy s ním spojené. Právny obzor, 108, 2025, č. 1, s. 74 – 86. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2025.1.05>

The satisfaction of the plaintiff as a dispositional act of the defendant and the applicational problems associated with it. One of the goals of the adoption of the Code of Administrative Procedure was to create institutes of procedural law that would make it possible to get as close as possible to the ideal of quick and fair protection of the rights and legally protected interests of the participants in the proceedings and would create space for better court decisions. One of such institutes is the satisfaction of the plaintiff. By its nature, it is a “conciliation institute”, which is a manifestation of the application of the principle of economy linked to the effectiveness and subsidiarity of judicial protection. It is a means of alternative dispute resolution, which should have the potential to help relieve administrative courts and thereby contribute to efficiency and effectiveness (concerning both costs and resources) of judicial proceedings, in cases where the public administration body is aware of its misconduct. But is the potential being fully used? And if not, why? In this article I will try to answer these questions. The institution of satisfaction of the plaintiff in administrative court proceedings is also the only dispositional procedural act of the defendant, which provides protection to the public subjective rights of the plaintiff, therefore I will focus on this institution also from the point of view of the dispositional principle as a means of protecting the public subjective rights of the plaintiff.

Key words: administrative justice, The Code of Administrative Procedure, dispositional principle, satisfaction of the plaintiff

Úvod

Správne súdne konanie v zmysle Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“)¹ je založené na protichodnom postavení strán, v podstate ide o konanie sporové, ktoré možno začať len na základe návrhu (§ 5 ods. 5 SSP). Jednou zo základných zásad uplatňovaných v správnom súdnom konaní je dispozičná zásada². Jej podstata spočíva v možnosti procesných strán disponovať konaním a predmetom konania, a to prostredníctvom dispozičných procesných úkonov. Dispozícia konaním dáva účastníkovi konania možnosť

* JUDr. Hedviga Geffertová, externá doktorandka, Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach.

¹ Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

² Napriek tomu, že v ustanovení § 5 SSP, ktoré nesie názov Základné princípy konania, zákonodarca zakotvil dispozičný princíp, na rozdiel od dovtedy používaného pojmu dispozičná zásada a tvorcovia komentáru striktnie vyjadrili názor, že diferenciáciu medzi pojmami zásada a princíp považujú za prekonanú, zbytočnú a vystačia si len s pojmom princíp, nepovažujem pojmy zásada a princíp za synonymá. Domnievam sa, že princíp ako základ, pilier objektívneho práva je stabilný a nemenný na rozdiel od zásady, ktorá sa napriek stále vysokému stupňu abstrakcie spája s konkrétnejším obsahom a má schopnosť pružnosti, je ju možné oslabiť alebo posilniť, prípadne aj prelomiť. Na účely tohto článku však budeme používať pojem dispozičná zásada, ktoré bude synonymom pojmu dispozičný princíp, ako ho uviedol SSP.

prostredníctvom procesných inštitútov, ktoré im poskytuje zákon, ovplyvniť existenciu súdneho konania, teda jeho začatie, prerušenie či ukončenie. Dispozícia predmetom konania znamená možnosť účastníkov konania dosiahnuť zmenu predmetu začatého konania. Na realizáciu tohto oprávnenia poskytuje zákon účastníkovi konania odlišné procesné úkony. Jedným z takýchto úkonov je aj uspokojenie žalobcu podľa § 101 SSP. Je to jediný dispozičný procesný úkonom žalovaného, ktorý poskytuje ochranu verejným subjektívnym právam žalobcu. Ako už bolo uvedené, žalovaný týmto inštitútom disponuje predmetom konania, no tento dispozičný procesný úkon má po splnení ďalších zákonných podmienok vplyv aj na konanie, teda sa ním disponuje aj samotným konaním. Napriek tomu, že uspokojenie žalobcu je prejavom dispozičnej zásady, táto sa neuplatňuje bez výhrady. Správny súdny poriadok totiž upravil v ustanovení § 101 niekoľko viac či menej zdôvodnených a vyvážených obmedzení dispozičnej zásady.

V Správnom súdnom poriadku patrí uspokojenie žalobcu medzi novozavedené právne inštitúty, pretože v Občianskom súdnom poriadku³ upravený zmier nebol na účely správneho súdnictva použiteľný (pričom tento názor potvrdzuje aj dôvodová správa, uvádzajúc, že týmto ustanovením bola založená nová právomoc orgánov verejnej správy odstrániť zistenú nezákonnosť mimo svojho normatívne upraveného inštančného postupu⁴). Toto ustanovenie teda uprednostňuje odstránenie následkov protiprávnosti verejnoprávneho postupu samotným orgánom verejnej správy. Podľa dôvodovej správy je inštitút uspokojenia žalobcu prejavom aplikácie princípu hospodárnosti nadväzujúcej na efektívnosť a subsidiaritu súdnej ochrany. Napriek tomu, že od zavedenia SSP a v jeho rámci aj uspokojenia žalobcu prešla už dostatočne dlhá doba, vyvoláva jeho aplikácia stále otázky.

1. Návrh na uspokojenie žalobcu

Žalovaný orgán verejnej správy môže podať správne súdu návrh na uspokojenie žalobcu vydaním nového rozhodnutia, opatrenia alebo vykonaním iného úkonu, ak sa tým nezasiaha do práv, právom chránených záujmov alebo povinností tretích osôb a správny súd vo veci ešte nerozhodol (§ 101 ods. 1 SSP).

Účastníkmi inštitútu uspokojenia žalobcu sú teda žalovaný orgán verejnej správy a žalobca, ktorý podal žalobu podľa SSP. Časovo je oprávnenie žalovaného podať návrh na uspokojenie žalobcu vymedzené na jednej strane podaním žaloby žalobcom na správny súd a na strane druhej rozhodnutím správneho súdu vo veci samej. V tomto časovom rámci môže orgán verejnej správy svoje dispozičné oprávnenie využiť. Okrem časového vymedzenia je možné inštitút uspokojenia žalobcu uplatniť len vtedy, pokiaľ nie sú dané dôvody na odmietnutie žaloby (§ 98 SSP⁴) alebo zastavenie konania (§ 99 SSP). V praxi bude orgán verejnej správy, z časového hľadiska, najčastejšie uvažovať o využití tohto inštitútu po doručení žaloby správnym súdom v zmysle ustanovenia § 105 ods. 2 písm. a)

³ Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok – účinný do 30. 6. 2016.

⁴ Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>.

SSP spolu s výzvou na písomne vyjadrenie. A, samozrejme, zásadne vtedy, ak sa stotožní s námietkami žalobcu proti svojmu rozhodnutiu, opatreniu alebo inému úkonu. Návrh na uspokojenie žalobcu podáva orgán verejnej správy správneho súdu. Keďže tento návrh nie je podaním vo veci samej a jeho náležitosti, ako ani forma, nie sú osobitne upravené, prípadné vady podania bude správny súd odstraňovať podľa ustanovenia § 58 SSP. Z návrhu musí byť však zrejmé, akým spôsobom orgán verejnej správy navrhuje uspokojiť žalobcu, teda či pôjde o vydanie nového rozhodnutia, opatrenia alebo o vykonanie iného úkonu. Spôsob uspokojenia bude závisieť od predmetu žaloby.

Postupom správneho orgánu sa nesmie zasiahnuť do práv, právom chránených záujmov alebo povinností tretích osôb. Podstatou tohto procesného inštitútu je totiž plné zhojenie práv žalobcu a nie jeho uspokojenie na úkor niekoho iného.⁵ Zákon nepripúšťa možnosť, aby ďalší účastníci správneho súdneho konania vyjadrili svoj súhlas s prípadným dotknutím ich práv v dôsledku uspokojenia žalobcu. Česká komentárová literatúra v tejto súvislosti uvádza, že zastavenie konania pre uspokojenie navrhovateľa podľa ustanovenia § 62 Soudního řádu správního (ďalej aj „SŘS“)⁶ prichádza do úvahy predovšetkým vtedy, pokiaľ konanie pred správnym orgánom malo len jedného účastníka konania alebo viacej účastníkov so zhodnými záujmami. Naopak v prípade, že správne konanie malo viacej účastníkov s protichodnými záujmami, nebude možné pri súdnom prieskume schváliť uspokojenie navrhovateľa.⁷ Z týchto záverov vyšiel aj český Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 6 As 324/2018-36 zo dňa 30. 1. 2019, ktorý uviedol, že ak je osobou zúčastnenou na konaní osoba, ktorá bola priamo dotknutá na svojich právach a povinnostiach vydaním napadnutého rozhodnutia a jej záujmy sa nezhodujú so záujmami žalobcu, zastavenie konania z dôvodu, že žalovaný správny orgán v prieskumnom konaní vyhovie žalobcovi, nie je možné, pretože rozhodnutie priaznivé pre žalobcu zároveň prináša negatívne dôsledky pre takúto osobu zúčastnenú na konaní. V režime správneho konania však Správní řád⁸ v ustanovení § 153 ods. 2 pripúšťa, že sa môžu vydaním rozhodnutia slúžiaceho na uspokojenie žalobcu meniť práva alebo povinnosti ostatných účastníkov konania, pokiaľ títo výslovne súhlasia s obsahom úkonu. Týmto ustanovením ponecháva česká právna úprava ostatným účastníkom konania širší rozsah dispozičných oprávnení.

2. Uznesenie správneho súdu o vydaní/nevydaní súhlasu s návrhom na uspokojenie žalobcu

Správny súd uznesením rozhodne o vydaní alebo nevydaní súhlasu s uvedeným postupom (§ 101 ods. 2 veta prvá SSP).

Dôvodová správa neposkytuje žiadne bližšie zdôvodnenie takejto právnej úpravy. Ani tvorcovia komentáru k SSP neozrejmili, v akých situáciách by správny súd nevydal

⁵ BARICOVÁ, J. et al. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 569.

⁶ Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

⁷ POTĚŠIL, L. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014, s. 531.

⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád.

súhlas s návrhom žalovaného na uspokojenie žalobcu. Konštatujú, že osobitná administratívna právomoc zakotvená v ustanovení § 101 SSP je podmienená predchádzajúcim výkonom právomoci zo strany správneho súdu (§ 101 ods. 2 SSP). Správny súd vec meritórne nepreskúma a zisťuje len danosť procesných podmienok konania (§ 97 SSP), pri ktorých absencii má vždy prednosť rozhodovanie o odmietnutí žaloby podľa ustanovenia § 98 SSP, resp. zastavenie konania podľa ustanovenia § 99 písm. b) SSP.⁹ Postup správneho súdu, keď by uznesením rozhodol o nevydaní súhlasu s návrhom orgánu verejnej správy na uspokojenie žalobcu, len z dôvodu nesplnenia procesných podmienok, ktoré neumožňujú pokračovať v konaní a majú za následok odmietnutie žaloby alebo zastavenie konania nedáva zmysel, pretože súd je povinný tieto podmienky skúmať v každom prípade. Teda aj vtedy, ak by orgán verejnej správy návrh na uspokojenie žalobcu nepredložil. Rozhodnutie o odmietnutí žaloby alebo zastavení konania, ako už bolo uvedené, má prednosť pred rozhodnutím o nevydaní súhlasu na uspokojenie žalobcu.

Aj keď je zjavné, že dispozičná zásada nie je zásadou absolútnou, pretože v SSP je niekoľko ustanovení, ktoré ju obmedzujú a majú svoje opodstatnenie (napr. práve z dôvodu hospodárnosti konania), no niektoré (a k nim zaraďujeme aj už citované ustanovenie) obmedzujú dispozičné oprávnenia účastníkov konania bez tohto, aby boli primerane vyvážené. Práve tento zásah súdu, spočívajúci v odsúhlasení návrhu žalovaného uspokojiť žalobcu, vedie k obmedzeniu dispozičnej zásady, pretože účinnosť dispozičného procesného úkonu žalovaného je podmienená súhlasom súdu, a to bez nejakého zjavného dôvodu. Podmienenie návrhu súhlasom súdu nie je odôvodniteľné ani hospodárnosťou a efektívnosťou konania.

Obdobnú právnu úpravu má aj Česká republika, no s tým rozdielom, že českému správne súdu nepríнадléži rozhodovať o vydaní, resp. nevydaní súhlasu s uspokojením navrhovateľa. Len preskúma splnenie procesných podmienok a ak tu nie je dôvod na odmietnutie žaloby, resp. zastavenie konania z iného dôvodu než uspokojenia navrhovateľa, tak určí odporcovi lehotu, v ktorej je potrebné rozhodnutie alebo opatrenie vydať alebo iný úkon vykonať a oznámiť to súdu a navrhovateľovi.¹⁰ Česká právna úprava uspokojenia navrhovateľa bola nepochybne inšpirovaná ustanovením § 44 zákona č. 36/1876 ř. z. o Nejvyšším správním soudě, podľa ktorého: „*Když v kterém koli postupu řízení před soudem správním úřad správní, na nějž stížnost se vede, prokáže, že příčina stížnosti mezi tím byla odvarována, budiž řízení po vyslyšení stížnostvedoucího usnesením soudu zastaveno. Řízení zastavené nemůže se již obnoviti.*“¹¹ V tomto znení bolo ustanovenie prevzaté aj do právneho poriadku prvorepublikového Československa, a aj keď bolo v roku 1937 upravené¹², touto úpravou nedošlo k zásahu do dispozičnej zásady.

⁹ BARICOVÁ, J. et al. *Správny súdny poriadok. Komentár*. s. 570.

¹⁰ Pozri ustanovenie § 62 ods. 1 a 2 SŘS.

¹¹ Dostupné na: <https://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=245&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

¹² Zákon č. 164/1937 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě, ktorý zmenil a doplnil zákon ze dne 22. října 1875, č. 36 ř. z. z roku 1876, o zřízení správního soudu, ve znění zákonů ze dne 19. března 1894, č. 53 ř. z., ze dne 21. září 1905, č. 149 ř. z., a ve znění § 2 zákona ze dne 2. listopadu 1918, č. 3 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, a ve spojení s § 1 posléze uvedeného zákona v § 44 takto:

V tej dobe bola dispozičná zásada skutočným riadiacim princípom správneho súdnictva a nedochádzalo k jej zbytočnému obmedzovaniu. Na to, aby žalovaný úrad dodatočne uspokojil sťažovateľa, nepotreboval súhlas súdu.

V uznesení o vydaní súhlasu správny súd súčasne určí lehotu, v ktorej je potrebné vydať nové rozhodnutie, opatrenie alebo vykonať iný úkon a oznámiť ho správnemu súdu (§ 101 ods. 2 veta druhá SSP). Dĺžka lehoty nie je stanovená zákonom. Je ponechaná na rozhodnutí súdu a závisieť bude od okolností samotného prípadu.¹³ Podľa dôvodovej správy ide o lehotu prekluzívnu. V rámci tejto lehoty musí správny orgán vydať nové rozhodnutie, resp. opatrenie, a zároveň ho doručiť správnemu súdu, prípadne fakticky vykonať iný úkon a oznámiť jeho vykonanie. Pokiaľ nedôjde k danému uspokojeniu žalobcu a jeho súčasnému oznámeniu správneho súdu, zo zákona zanikajú účinky uznesenia o vydaní súhlasu s takýmto postupom.¹⁴ V zmysle tretej vety ustanovenia § 101 ods. 2 SSP správny súd bude pokračovať v konaní. Nebude prihliadať na neskôr uskutočnené uspokojenie. Týmto ustanovením je žalovanému orgánu verejnej správy ponechané dispozičné oprávnenie bez obmedzenia disponovať so svojím návrhom. Uznesením súdu o vydaní súhlasu totiž nevzniká orgánu verejnej správy, aj napriek podanému návrhu, povinnosť nové rozhodnutie alebo opatrenie vydať, resp. vykonať nový úkon a žalobcovi nevzniká nárok požadovať to od žalovaného. V tejto súvislosti by som si dovoľila nesúhlasiť s tvorcami komentáru, ktorý uvádzajú: „*I keď je žalovaný orgán verejnej správy povinný oznámiť správnemu súdu uspokojenie žalobcu v lehote určenej pre jeho vykonanie, rozhodujúcim momentom pre dodržanie lehoty je, aby v jej rámci došlo k vydaniu rozhodnutia alebo opatrenia, či iného úkonu. Doručenie oznámenia o uspokojení žalobcu správneho súdu až po uplynutí tejto lehoty preto nemá za následok nezákonnosť vykonaného uspokojenia, pretože priamo nesúvisí s časovo obmedzenou právomocou žalovaného orgánu verejnej správy.*“¹⁵ Toto tvrdenie nie je v súlade s ustanovením § 101 ods. 2 SSP, ktoré stanovuje, že v lehote určenej v uznesení je potrebné vydať nové rozhodnutie, opatrenie alebo vykonať iný úkon a oznámiť ho

„1) Když v kterémkoli stádiu řízení před nejvyšším správním soudem žalovaný úřad prokáže, že stěžovatel byl dodatečně uspokojen, budiž stěžovateli poskytnuta příležitost, aby se vyslovil, zda se považuje za uspokojena. Nevyslovil-li se stěžovatel ve lhůtě soudem určené nebo shledá-li soud, že stěžovateli se uspokojení dostalo, zastaví se řízení usnesením soudu. Řízení zastavené nemůže se již obnoviti.

2) Pouhé odvolání (zrušení) rozhodnutí neb opatření, jež bylo stížností vzato v odpor, nepokládá se za uspokojení a nejvyšší správní soud je povinen o stížnosti rozhodnouti, leč by se stěžovatel prohlásil uspokojeným nebo se nevyslovil ve lhůtě soudem stanovené. Vydá-li správní úřad nové rozhodnutí neb opatření, jež je v podstatě shodné s rozhodnutím neb opatřením odvolaným (zrušeným), může stěžovatel toto nové rozhodnutí neb opatření vzíti v odpor buď novou stížností nebo tím způsobem, že se ve lhůtě § 14 na svoji stížnost, podanou na odvolané (zrušené) rozhodnutí neb opatření, písemným podáním odvolá.“

Dostupné na: <https://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=6934&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

¹³ Slovenské správne súdy od účinnosti SSP doposiaľ vydali deväť uznesení o vydaní súhlasu s uspokojením žalobcu. Zhodne vždy určili žalovanému na vydanie rozhodnutia, opatrenia, resp. vykonanie iného úkonu lehotu 30 dní od nadobudnutia právoplatnosti uznesenia o vydaní súhlasu s uspokojením žalobcu. Zdroj: <https://otvorenesudy.sk/>.

¹⁴ Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. [Online]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>.

¹⁵ BARICOVÁ, J. et al. *Správny súdny poriadok. Komentár*, s. 571.

správnemu súdu. Taktiež márnym uplynutím tejto lehoty stráca uznesenie o vydaní súhlasu svoje účinky a správny súd pokračuje v konaní. Teda, aj keby orgán verejnej správy v stanovenej lehote vydal rozhodnutie, opatrenie resp. vykonal iný úkon, ale správnu súdu by ho nedoručil, resp. neoznámil jeho vykonanie, došlo by k márnemu uplynutiu lehoty a správny súd by pokračoval v konaní. Ako už bolo uvedené, orgánu verejnej správy je ponechané dispozičné oprávnenie a teda aj v tomto štádiu sa môže nakoniec rozhodnúť žalobcu neuspokojiť. V tomto závere nás utvrdzuje samotné znenie prvej vety nasledujúceho odseku (§ 101 ods. 3 SSP), podľa ktorého, ak orgán verejnej správy v stanovenej lehote doručí správnu súdu rozhodnutie, opatrenie alebo oznámenie o vykonaní iného úkonu, zašle ho predseda senátu žalobcovi spolu s výzvou, aby sa v určenej lehote vyjadril, či bol orgánom verejnej správy uspokojený. Zmeškanie lehoty nemožno žalobcovi odpustiť.

3. Dispozičné oprávnenie žalobcu vo vzťahu k návrhu žalovaného na uspokojenie

Podľa dôvodovej správy nové uspokojujúce rozhodnutie, opatrenie, resp. iný úkon bude oznamovať žalobcovi až správny súd, aby sa predišlo nejasnostiam s preukazovaním doručenia medzi žalobcom a žalovaným. Správny súd súčasne vyzve žalobcu, aby sa vyjadril k uspokojeniu.¹⁶ Podľa Správneho súdneho poriadku prichádzajú do úvahy tri spôsoby, ako sa môže žalobca k uspokojeniu vyjadril. S tým súvisí aj následná činnosť správneho súdu. Prvý prípad nastane vtedy, keď žalobca oznámi súdu, že je uspokojený. Správny súd potom konanie uznesením zastaví (§ 101 ods. 4 SSP). Napriek tvrdeniu tvorcov komentáru, že správny súd výslovne uspokojenie žalobcu neschvaľuje, ale vo svojej podstate má presne takúto funkciu jeho rozhodovanie o zastavení konania podľa ustanovenia § 101 ods. 4 SSP¹⁷, zastávame názor, že pokiaľ žalobca v stanovenej lehote oznámi, že je uspokojený, ide o prejav dispozičnej zásady, ktorá znamená, že procesná iniciatíva je v rukách účastníkov konania, nie súdu alebo iných subjektov, preto súd nemá inú možnosť, než uznesenie o zastavení konania vydať. V tomto prípade objektívna rovina (preskúmanie súdom) ustupuje do úzadia a rozhodujúce je oznámenie žalobcu, že je uspokojený, teda subjektívna rovina.¹⁸ Preto nemôžeme považovať uznesenie správneho súdu za schválenie uspokojenia.

Druhý prípad, keď správny súd uznesením zastaví konanie, nastane vtedy, ak sa žalobca v stanovenej lehote nevyjadrí. Súd však musí pred rozhodnutím posúdiť, či došlo k uspokojeniu žalobcu, teda posudzuje jeho uspokojenie aj v materiálnej rovine. V zmysle dikcie zákona musí byť zo všetkých okolností prípadu zrejmé, že k uspokojeniu žalobcu došlo. Ide o výrazný, ale legitímny zásah (táto možnosť je výslovne upravená) do

¹⁶ Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok. [Online]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>.

¹⁷ BARICOVÁ, J. et al. *Správny súdny poriadok. Komentár*, s. 571.

¹⁸ Pozri uznesenie rozšíreného senátu NSS ČR č. j. 3 Ads 148/2008-70 zo dňa 13. 7. 2010. Dostupné na: <https://www.aspi.cz/products/lawText/4/181594/1/2>.

dispozičnej zásady, pretože súd nemá vedomosť o postoji žalobcu. Žalobca však musí byť o možnosti zastavenia konania poučený.¹⁹

Posledná možnosť ukončenia procesu uspokojenia žalobcu prichádza do úvahy vtedy, ak žalobca výslovne vyjadrí svoj nesúhlas s uspokojením zo strany orgánu verejnej správy. Správny súd už neskúma, či napriek tvrdeniu žalobcu došlo k uspokojeniu alebo nie, teda neskúma materiálny rozmer uspokojenia, ale pokračuje v správnom súdnom konaní. V tomto prípade súd nezasahuje svojím rozhodnutím do dispozičného oprávnenia žalobcu, bez ohľadu na obsah uspokojujúceho rozhodnutia, opatrenia, resp. iného úkonu. Toto je ponechané v plnom rozsahu bez obmedzenia.

4. Procesný postup orgánu verejnej správy pri uspokojení žalobcu

Na vydanie rozhodnutia orgánu verejnej správy, opatrenia orgánu verejnej správy alebo iného úkonu orgánu verejnej správy sa primerane použijú ustanovenia toho osobitného predpisu, podľa ktorého bolo vydané rozhodnutie orgánu verejnej správy, opatrenie orgánu verejnej správy alebo iný úkon orgánu verejnej správy, ktorého preskúmania zákonnosti sa žalobca domáhal (§ 101 ods. 5 SSP). Podľa dôvodovej správy tento odsek § 101 stanovuje procesnú úpravu na vydanie uspokojujúceho rozhodnutia, opatrenia, resp. iného úkonu. Analogicky sa tu použije pôvodný administratívny procesný predpis, podľa ktorého bolo vydané žalobou namietané rozhodnutie, opatrenie atď.²⁰

Komentárová literatúra dopĺňa, že okrem procesného rámca pre orgán verejnej správy je ustanovenie § 101 aj kompetenčnou normou, teda upravuje aj právomoc žalovaného orgánu.²¹ No práve tento spôsob úpravy procesného postupu správneho orgánu pri uspokojení žalobcu môže spôsobovať určité aplikačné problémy. Citované ustanovenie je veľmi rámcové a všeobecné na to, aby adekvátne plnilo úlohu procesnej úpravy pre správne orgány, na čo poukázal Molitoris²² v čase pred nadobudnutím účinnosti SSP. Uviedol, že neexistuje procesná úprava, ktorá by upravovala konkrétny procesný postup správneho orgánu v rámci uspokojenia žalobcu. Správne orgány teda zo strany zákonodarcu nedostávajú žiaden návod, ako v prípade ambície uspokojiť žalobcu postupovať. Taktiež zdôraznil, že načrtnutý problém má tiež rozmer kompetenčný, keďže pokiaľ správny poriadok, respektíve osobitný predpis nezverí správny orgánom právomoc meniť svoje rozhodnutie na základe postupu pri uspokojení žalobcu (teda mimo existujúceho systému opravných prostriedkov a prostriedkov dozoru), s ohľadom na čl. 2 ods. 2 Ústavy SR bude len veľmi ťažko možné nájsť legálny postup pre zmenu žalovaného rozhodnutia, a to aj s potenciálnym využitím analógie. Samotné ustanovenie § 101 SSP takouto kompetenčnou normou zrejme nie je, a to aj s ohľadom na vymedzenie predme-

¹⁹ Tamže.

²⁰ Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. [Online]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>.

²¹ BARICOVÁ, J. et al. *Správny súdny poriadok. Komentár*, s. 568.

²² MOLITORIS, P. Správny súdny poriadok a možnosti alternatívneho riešenia sporov. In *Právnik*. 2016, roč. 155, č. 11, [Online]. [2023-05-15]. Dostupné na: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2016/2016-11.html?a=3143>.

tu právnej úpravy Správneho súdneho poriadku v ustanovení § 1. Napriek týmto vyjadreným obavám sa ustanovenie § 101 SSP v praxi uplatňuje a orgány verejnej správy tento inštitút využívajú, aj keď len veľmi sporadicky. Ako už bolo vyššie v poznámke uvedené, od nadobudnutia účinnosti SSP bolo vydaných len deväť uznesení o zastavení konania vo veci uspokojenia žalobcu.²³ No práve neexistencia právnej úpravy postupu orgánu verejnej správy vo veciach uspokojenia žalobcu v procesných predpisoch upravujúcich správne konanie (napr. v Správnom poriadku alebo Daňovom poriadku) môže mať svoj podiel na nízkej miere využitia tohto inštitútu. V tomto, s ohľadom na svoju prax v „byrokratickom aparáte“, súhlasím s poukazom Molitorisa na Mertonovu teóriu ritualizmu byrokracie, podľa ktorej členovia byrokratického aparátu „sú funkční len v limitoch určených normami a mimo týchto limitov nemajú k dispozícii platné algoritmy na riešenie reálnych situácií“, čo do veľkej miery relativizuje očakávania, že by byrokratický aparát sám hľadal spôsob, či inicioval legislatívne zmeny, ktoré by mu umožnili nový procesný nástroj predchádzania sporom využiť. Pre správne orgány preto zrejme bude „bezpečnejšie“ a nesporne tiež pohodlnejšie aj v prípade perspektívne neúspešného sporu počkať na autoritatívne rozhodnutie súdu.²⁴

Na porovnanie: právna úprava právomoci a procesného rámca orgánov verejnej správy pri vydávaní rozhodnutí v rámci inštitútu uspokojenia žalobcu je v Českej republike odlišná. Procesné predpisy, Správni rád²⁵ aj Daňový rád²⁶, obsahujú ustanovenia upravujúce spôsoby, ktorými môžu správne orgány uspokojiť navrhovateľa v rámci súdneho konania a zároveň upravujú aj zvláštnym spôsobom funkčnú príslušnosť odporcu na vykonanie úkonov za účelom uspokojenia navrhovateľa, ku ktorým by inak – vzhľadom na všeobecnú úpravu príslušných procesných inštitútov – boli funkčne príslušné iné správne orgány.²⁷

5. Trovy konania

Ďalšie aplikačné problémy v praxi nastali aj pri rozhodovaní o priznaní náhrady trov konania. V doposiaľ vydaných uzneseniach o zastavení konania pre uspokojenie žalobcu boli trovy konania upravené tromi rôznymi spôsobmi. V troch prípadoch²⁸ správny súd rozhodol v zmysle ustanovenia § 170 písm. b) SSP, teda nepriznal právo na náhradu trov konania žiadnemu účastníkovi. V zmysle tohto ustanovenia žiaden účastník konania nemá právo na náhradu trov konania, ak konanie bolo zastavené. V ďalších dvoch prípadoch²⁹ správny súd rozhodol o náhrade trov konania podľa ustanovenia § 171 ods. 1 SSP.

²³ Zdroj: <https://otvorenesudy.sk/>.

²⁴ MOLITORIS, P. *Správny súdny poriadok a možnosti alternatívneho riešenia sporov*, s. 997.

²⁵ § 153 zákona č. 500/2004 Sb.

²⁶ § 124 zákona č. 208/2009 Sb.

²⁷ KÜHN, Z. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 500.

²⁸ Pozri uznesenia Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 6S/128/2017, sp. zn. 8S/11/2018 a uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici, sp. zn. 27Sa/12/2019. Zdroj: <https://otvorenesudy.sk/>.

²⁹ Pozri uznesenia Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 8Sa/11/2019 a sp. zn. 8Sa/12/2019. Zdroj: <https://otvorenesudy.sk/>.

Toto svoje rozhodnutie odôvodnil len odcitovaním ustanovenia § 171 ods. 1 SSP, podľa ktorého ak účastník konania procesne zavinil odmietnutie žaloby alebo zastavenie konania, správny súd prizná trovy konania ostatným účastníkom konania. Vo zvyšných štyroch prípadoch³⁰ správne sudy uviedli, že k zastaveniu konania došlo v dôsledku zrušenia žalobou napadnutého rozhodnutia samotným žalovaným, teda zastavenie konania procesne zavinil žalovaný. Žalobca bol v konaní úspešný, preto mal právo na náhradu vzniknutých trov konania. Správne sudy teda odôvodnili uloženie povinnosti nahradiť trovy konania nie len ustanovením § 171 ods. 1 SSP, ale aj dôvodmi uvedenými v ustanovení § 167 ods. 1 SSP, ktorého označenie však necitovali.

Komentárová literatúra v tejto súvislosti uvádza, že vydanie uznesenia o zastavení konania na uspokojenie žalobcu bude mať súčasne na účel rozhodovania o priznaní náhrady trov konania povahu plného úspechu vo veci (§ 167 ods. 1 SSP) a nebude sa považovať za zastavenie konania v zmysle § 170 písm. b) SPP.³¹ Dôvodová správa vo vzťahu k trovám konania vo veci uspokojenia žalobcu neposkytuje žiadne informácie. Až v roku 2020 Najvyšší súd SR rozhodoval o kasačnej žalobe žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 27Sa/12/2019-81 zo dňa 20. decembra 2019 (o zastavení konania vo veci uspokojenia žalobcu)³², ktorá smerovala proti výroku o nároku na náhradu trov konania, a vydal uznesenie sp. zn. 7Sžsk/14/2020, ktorým uznesenie krajského súdu v časti výroku o nároku na náhradu trov konania zrušil a vrátil na nové konanie. Svoje rozhodnutie zdôvodnil tým, že v prípade zastavenia konania sa pri rozhodovaní o náhrade trov konania vo všeobecnosti postupuje podľa § 170 písm. b) SSP, v ktorého zmysle žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania. Z tejto všeobecnej zásady existuje zákonná výnimka zakotvená v ustanovení § 171 ods. 1 SSP, a to ak účastník konania procesne zavinil odmietnutie žaloby alebo zastavenie konania. Súd pri rozhodovaní o trovách zastaveného konania musí najprv posúdiť, či nie sú splnené zákonné podmienky na použitie ustanovenia § 171 ods. 1 SSP, teda či nejde o uvedenú výnimku, a len v prípade, že to tak nie je, rozhodne o trovách zastaveného konania podľa § 170 písm. b) SSP. Ustanovenie § 171 ods. 1 SSP predpokladá zavinenie niektorého z účastníkov konania na zastavení konania, pričom zavinenie môže byť na strane žalobcu aj žalovaného. Z tohto uznesenia je teda zrejmé, že pri rozhodovaní sa nepoužije ustanovenie § 167 ods. 1 SPP, zakotvujúce ako kritérium priznania náhrady trov konania zásadu úspechu v správnom súdnom konaní, ale ustanovenie § 171 ods. 1 SPP.

Ak to opäť porovnáme s českou právnou úpravou, kde podľa ustanovenia § 60 ods. 3 SŘS „*Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.*“, potom tá vo vzťahu k trovám konania vo veci uspokojenia žalobcu vzbudzuje oveľa menej pochybností než slovenská. No práve

³⁰ Uznesenie Krajského súdu v Prešove, sp. zn. 6S/26/2016, uznesenie Krajského súdu v Trnave, sp. zn. 14S/19/2017, uznesenia Krajského súdu v Nitre, sp. zn. 23Sa/9/2019 a sp. zn. 23Sa/30/2020.

³¹ BARICOVÁ, J. et al. *Správny súdny poriadok. Komentár*, s. 572.

³² Ide o o uznesenie zaradené vyššie v prvej skupine.

výška trov konania môže byť tým dôvodom, ktorý orgán verejnej správy presvedčí k využitiu inštitútu uspokojenia žalobcu. Napriek tomu, že žalobca bude mať nárok na náhradu trov konania voči žalovanému, tie budú spravidla nižšie, čo môže byť pre žalovaný orgán verejnej správy podstatným argumentom využiť tento inštitút.

6. Preskúmanie novovydaného rozhodnutia, opatrenia alebo iného úkonu v správnom súdnom konaní

Rozhodnutie, opatrenie alebo iný úkon nadobúda právoplatnosť alebo obdobné právne účinky dňom právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu o zastavení konania. Tým istým dňom zanikajú právne účinky napadnutého rozhodnutia, opatrenia alebo iného úkonu orgánu verejnej správy (§ 101 ods. 6 SSP). Táto právna úprava zavádza špecificky administratívny režim, v ktorom právne účinky novovydaného rozhodnutia, opatrenia alebo iného úkonu nastávajú nadobudnutím právoplatnosti uznesenia správneho súdu o zastavení konania, a zároveň nahrádzajú právne účinky vyplývajúce zo žalovaného rozhodnutia, z opatrenia alebo iného úkonu, a to bez toho, aby došlo k ich formálnemu zrušeniu.³³

Vynára sa však otázka, či novovydané rozhodnutie, opatrenie alebo iný úkon je možné následne preskúmať v správnom súdnom konaní. Komentárová literatúra dôvodí, že zastavenie konania v prípade vydania uspokojujúceho rozhodnutia alebo opatrenia, či iného úkonu orgánu verejnej správy, neznamená potvrdenie ich zákonnosti zo strany správneho súdu, pretože správny súd ich meritórne nepreskúmava a súdny prieskum sa obmedzuje len na zistenie uspokojenia žalobcu. Teoreticky preto nie je vylúčené ani podanie novej žaloby voči týmto uspokojujúcim správnym aktom.³⁴ Jediný osobitný predpis, ktorý vyslovene nepripúšťa prieskum uspokojujúceho rozhodnutia, je Daňový poriadok v ustanovení § 78 ods. 2. Možnosti podať novú žalobu proti uspokojujúcemu rozhodnutiu by nasvedčovalo aj ustanovenie § 7 písm. a) SSP, z ktorého môžeme vyvodiť, že správne súdy preskúmavajú právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ak účastník konania pred ich právoplatnosťou vyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis. Ak opomenieme Daňový poriadok, ktorý explicitne nepripúšťa prieskum uspokojujúceho rozhodnutia, tak Správny poriadok (ktorý nemá obdobné ustanovenie ako Daňový poriadok) v ustanovení § 53 stanovuje, že proti rozhodnutiu správneho orgánu má účastník právo podať odvolanie, ak zákon neustanovuje inak. A keďže ustanovenie § 101 ods. 6 SSP stanovuje inak, pretože nové rozhodnutie, opatrenie alebo iný úkon vydané podľa § 101 SSP nadobúda právoplatnosť okamihom nadobudnutia právoplatnosti uznesenia o zastavení konania, nie je teda proti nemu možné podať riadny opravný prostriedok v zmysle Správneho poriadku, pretože to ustanovuje iný zákon. Z toho dôvodu sa v ich prípade nevyžaduje splnenie podmienky využitia všetkých riadnych opravných prostriedkov. Na základe toho môžeme dospieť k záveru, že súdy budú takéto nové rozhodnutia, resp. opatrenia môcť preskúmať.

³³ BARICOVÁ, J. et al. *Správny súdny poriadok. Komentár*, s. 572.

³⁴ Tamže, s. 572.

Úvaha o možnosti podať novú žalobu však neplatí všeobecne na všetky uspokojujúce rozhodnutia, opatrenia, resp. iné úkony. V prípade, ak sa totiž žalobca nevyjadril, či sa vydaným rozhodnutím cíti uspokojený, súd musí preskúmať všetky okolnosti prípadu (aj materiálnu rovinu), aby zistil, či došlo k uspokojeniu žalobcu. Takéto novovydané uspokojujúce rozhodnutie by už nemalo byť predmetom preskúmania v správnom súdnom konaní. Dokonca stojí za úvahu, či by podaním žaloby v tomto prípade nedošlo k zneužitiu práva v zmysle ustanovenia § 28 SSP.

Taktiež novovydané uspokojujúce rozhodnutie, ktorým bolo zrušené prvostupňové rozhodnutie a vec bola vrátená na nové konanie prvostupňovému správnomu orgánu (napr. podľa § 59 ods. 3 Správneho poriadku), by nemalo podľa § 7 písm. e) SSP podliehať súdnemu prieskumu, pretože takéto rozhodnutie má procesnú povahu a účastníci konania sa v ďalšom administratívnom konaní môžu domáhať ochrany svojich práv.³⁵

Z uvedeného je teda zrejmé, že možnosť preskúmať novovydané uspokojujúce rozhodnutie alebo opatrenie správnym súdom, sa bude odvíjať od samotného pôvodného predmetu žaloby.

Česká právna úprava je v tejto problematike jednoznačnejšia. Procesné predpisy (Správni rád a Daňový rád) upravujú postup správneho orgánu pri vydávaní rozhodnutia v rámci uspokojenia žalobcu a tento zahŕňa aj problematiku následného preskúmania novovydaného rozhodnutia, resp. opatrenia. V zmysle ustanovenia § 153 Správneho rádu: „*Sdělil-li žalobce soudu, že je uspokojen, platí, že se vzdal práva na odvolání nebo rozklad; právo podat odvolání nebo rozklad nemají ani ostatní účastníci. Přezkumné řízení proti tomuto rozhodnutí žalovaného správního orgánu není přípustné.*“ Daňový rád ustanovuje v ustanovení § 124: „*Proti rozhodnutí vydanému v rámci přezkumného řízení směřujícího k uspokojení navrhovatele ve správním soudnictví nelze uplatnit opravné prostředky.*“

Česká právna úprava síce nepripúšťa prieskumné konanie proti novovydanému rozhodnutiu, no napriek tomu touto jednoznačnosťou, na rozdiel od slovenskej právnej úpravy, ktorá „teoreticky“ nevylučuje podanie žaloby, prispieva vo väčšej miere k zvyšovaniu právnej istoty účastníkov konania a k efektívnosti a hospodárnosti konania.

Záver

Napriek svojej jedinečnosti a potenciálu prispieť k zefektívneniu, zrýchleniu a zhospodárneniu správneho súdneho konania v prípadoch, keď si je orgán verejnej správy vedomý svojho pochybenia, bol inštitút uspokojenia žalobcu od jeho zavedenia, teda od účinnosti Správneho súdneho poriadku, použitý len v deviatich prípadoch. Tento počet naznačuje, že jeho potenciál nie je využívaný naplno. Jednu z hlavných príčin vidím v chýbajúcej právnej úprave postupu orgánov verejnej správy pri uspokojení žalobcu v procesných predpisoch upravujúcich správne konanie. Na vydanie rozhodnutí, resp. opatrení alebo iného úkonu v rámci inštitútu uspokojenia žalobcu sa majú primerane

³⁵ Pozri uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2Sžf/76/2015 zo dňa 14. 12. 2016. Zdroj: <https://otvorenesudy.sk/decrees/3091244?h=&l=sk>.

použiť ustanovenia osobitných predpisov, podľa ktorých boli vydané rozhodnutia, resp. opatrenia alebo iné úkony, ktorých preskúmania zákonnosti sa žalobca domáhal, pričom táto právna úprava neposkytuje vždy odpovede na otázky, ktoré pri takomto rozhodovaní vzniknú. Orgány verejnej správy sú tak nútené opustiť zaužívané postupy a hľadať spôsob, ako využiť tento inštitút zákonným spôsobom. Preto je pre nich „jednoduchšie“ počkať na autoritatívne rozhodnutie správneho súdu, ktoré je potom pre orgány verejnej správy často návodom, ako postupovať vo veci ďalej. Samozrejme, nedostatočná právna úprava postupu orgánov verejnej správy pri vydávaní rozhodnutí, resp. opatrení alebo iných úkonov za účelom uspokojenia žalobcu nie je jedinou príčinou nevyužívania tohto inštitútu. Zastávame názor, že prispieva aj „neinformovanosť“ orgánov verejnej správy o existencii tohto inštitútu. V tejto súvislosti sa núka otázka, či by súčasťou poučenia súdu nemalo byť aj poučenie orgánu verejnej správy o možnosti uspokojenia žalobcu, čím by sa prispelo k napĺňaniu princípu procesnej ekonómie (§ 5 ods. 7 SSP). Bolo by nesporné zaujímavé sledovať, či by táto zmena prispela k „zatraktívneniu“ inštitútu uspokojenia žalobcu. Zo svojho pohľadu považujeme za významný argument v prospech využitia inštitútu uspokojenia žalobcu, napriek už uvádzaným prekážkam, aj možnosť dosiahnuť nižšiu náhradu trov konania.

Z pohľadu dispozičnej zásady ako prostriedku na ochranu subjektívnych práv žalobcu v správnom súdnictve je uspokojenie žalobcu jedinečným inštitútom. Unikátnosť uspokojenia žalobcu spočíva v tom, že svoje dispozičné oprávnenie využíva orgán verejnej správy ako žalovaný v prospech ochrany verejných subjektívnych práv žalobcu. Ako už bolo v poznámke uvedené, zásada na rozdiel od princípu sa spája, napriek stále vysokému stupňu abstrakcie, s konkrétnejším obsahom, má schopnosť pružnosti, je ju možné oslabiť alebo posilniť, prípadne aj prelomiť. Teda aj dispozičná zásada nie je zásadou absolútnou, pretože v SSP je niekoľko ustanovení, ktoré ju obmedzujú a majú svoje opodstatnenie (napr. práve z dôvodu hospodárnosti konania), no niektoré ustanovenia obmedzujú dispozičné oprávnenia účastníkov konania bez tohto, aby boli primerane vyvážené. Práve zásah súdu, spočívajúci v odsúhlasení návrhu žalovaného uspokojiť žalobcu (§ 101 ods. 2 SSP) vedie k takémuto obmedzeniu dispozičnej zásady, pretože účinnosť dispozičného procesného úkonu žalovaného je podmienená súhlasom súdu, a to bez nejakého zrejmeho dôvodu. Podmienenie návrhu súhlasom súdu neodôvodňuje ani hospodárnosť a efektívnosť konania. Vo svojej podstate je nadbytočný.

Literatúra

- BARICOVÁ, J. et al. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018
- Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z. z. *Správny súdny poriadok*. [Online]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>
- KÜHN, Z. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019
- MOLITORIS, P. *Správny súdny poriadok a možnosti alternatívneho riešenia sporov*. In *Právnik*. 2016, roč. 155, č. 11, [cit. 2023-04-28]. Dostupné na: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2016/2016-11.html?a=3143>
- POTĚŠIL, L. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014

Uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici, sp. zn. 27Sa/12/2019
Uznesenia Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 8Sa/11/2019, sp. zn. 8Sa/12/2019
Uznesenia Krajského súdu v Košiciach, sp. zn. 6S/128/2017, sp. zn. 8S/11/2018
Uznesenie Krajského súdu v Prešove, sp. zn. 6S/26/2016
Uznesenia Krajského súdu v Nitre, sp. zn. 23Sa/9/2019, sp. zn. 23Sa/30/2020
Uznesenie Krajského súdu v Trnave, sp. zn. 14S/19/2017
Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2Sžf/76/2015 zo dňa 14. 12. 2016
Uznesenie rozšíreného senátu NSS ČR č. j. 3 Ads 148/2008-70 zo dňa 13. 07. 2010