

MOŽNO VŽDY POVAŽOVAŤ ROZKLAD ZA PROSTRIEDOK NÁPRAVY?

JURAJ VAČOK

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Slovenská republika

Abstrakt v rodném jazyce

Príspevok sa zaoberá situáciou, keď v rozkladnom konaní vedúci ústredného orgánu štátnej správy posudzuje svoje prvostupňové rozhodnutie. Poukazuje na negatíva tohto stavu a pokúša sa kreovať návrhy de lege ferenda.

Klíčová slova v rodném jazyce

Rozklad, vedúci ústredného orgánu štátnej správy, Správny poriadok, opravný prostriedok.

Abstract

This article is concerned with situation when a head of central authority of state administrative decides in appellate procedure about his decision which is issued in first instance. It shows to the negatives of this situation and tries to create proposals to the future to make this institute better.

Key words

Appeal against decision of central authority, head of central authority, Administrative rule, legal remedy.

S opravnými prostriedkami sa stretávame tak v súdnych ako aj správnych konaniach. Právny poriadok ich kreuje z dôvodu, aby bolo možné prostredníctvom nich opraviť prípadné skutkové alebo práve vady jednotlivých rozhodnutí.

Z uvedeného dôvodu sú na opravné prostriedky kladené určité požiadavky, aby mohli byť vhodným prostriedkom nápravy. Jednou z nich je, aby o opravnom prostriedku voči rozhodnutiu rozhodoval nezávislý správny orgán od toho, ktorý takéto rozhodnutie vydal. Nie pri každom opravnom prostriedku je však tejto požiadavke vyhovené. Takýmto opravným prostriedkom je aj rozklad.

1. K ZÁSADĚ DVOJSTUPŇOVOSTI KONANIA

Zásadu dvojstupňovosti konania považujem za jednu zo základných zásad celého správneho konania. Vyjadruje právo účastníkov konania, aby rozhodnutie správneho orgánu bolo preskúmané nezávislým a nestranným orgánom, ktorý posúdi, či vydaním prvostupňového rozhodnutia boli porušené práva garantované právnym poriadkom štátu.

Posudzovanie rozhodnutia nezávislým orgánom má dve roviny. Neposudzuje sa len zákonnosť rozhodnutia, ale aj jeho správnosť. Príkladom môže byť rozhodovanie o správnej úvahe.

Zásada dvojstupňovosti konania sa podľa právneho poriadku Slovenskej republiky realizuje prostredníctvom riadnych opravných prostriedkov. Sú to také prostriedky, ktoré sa podávajú proti neprávoplatným rozhodnutiam rozhodujúcich orgánov. Medzi ich charakteristické črty patrí, že majú suspenzívny a devolutívny účinok.

Jedným z riadnych opravných prostriedkov je aj rozklad.

2. V KRÁTKOSTI K ROZKLADNÉMU KONANIU A JEHO VYBRANÝM PROBLÉMOM

Rozklad ako inštitút typický pre správne právo vo všeobecnosti upravuje zákon číslo 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov¹ (ďalej len „Správny poriadok“). Podľa § 61 odseku 1 tohto zákona sa podáva proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy v prípade, ak je takýto orgán príslušný na rozhodovanie v prvom stupni.

V rámci hierarchie subjektov štátnej správy stoja ústredné orgány štátnej správy na vrchole. Ich všeobecnú právnu úpravu nachádzame v zákone číslo 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov². Podľa tohto zákona za ústredné orgány štátnej správy považujeme všetky ministerstvá a tie správne orgány s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, ktoré sú za ústredné orgány štátnej správy v tomto zákone označené.³

Vecná príslušnosť na rozhodovanie o rozklade je podľa § 61 odseku 2 Správneho poriadku zverená vedúcemu ústredného orgánu štátnej správy na základe ním ustanovenej osobitnej komisie, takzvanej rozkladovej komisie. Pre úplnosť treba dodať, že vedúci ústredného orgánu štátnej správy nie je názorom rozkladovej komisie viazaný.

Rozkladné konanie má zásadne suspenzívny účinok. V súlade už s napísaným je riadnym opravným prostriedkom a až po skončení rozkladného konania môže rozhodnutie nadobudnúť právoplatnosť a vykonateľnosť.

Pokiaľ máme zodpovedať na otázku, či má konanie o rozklade aj devolutívny účinok, odpoveď nie je až taká jednoznačná.

Vzhľadom na skutočnosť, že ústredné orgány štátnej správy staja v rámci hierarchie na vrchole štátnej správy, neexistuje nadriadený orgán, ktorý by mohol v konaní o riadnom opravnom prostriedku ich rozhodnutia preskúmať.

O devolutívnom účinku môžeme hovoriť čiastočne v prípade, ak v prvom stupni síce rozhodoval vecne príslušný ústredný orgán štátnej správy, ale na rozhodnutie nebol funkčne príslušný vedúci ústredného orgánu štátnej správy.

¹ zákon číslo 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení zákona číslo 215/2002 Z. z., zákona číslo 527/2003 Z. z., zákona číslo 122/2006 Z. z.

² zákon číslo 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení zákona číslo 143/2002 Z. z., zákona číslo 411/2002 Z. z., zákona číslo 465/2002 Z. z., zákona číslo 139/2003 Z. z., zákona číslo 453/2003 Z. z., zákona číslo 523/2003 Z. z., zákona číslo 215/2004 Z. z., zákona číslo 351/2004 Z. z., zákona číslo 405/2004 Z. z., zákona číslo 585/2004 Z. z., zákona číslo 654/2004 Z. z., zákona číslo 78/2005 Z. z., zákona číslo 172/2005 Z. z., zákona číslo 474/2005 Z. z., zákona číslo 231/2006 Z. z., zákona číslo 678/2006 Z. z., zákona číslo 103/2007 Z. z., zákona číslo 218/2007 Z. z., zákona číslo 456/2007 Z. z., zákona číslo 568/2007 Z. z., zákona číslo 617/2007 Z. z., zákona číslo 165/2008 Z. z.

³ Podľa § 21: „V Slovenskej republike pôsobia aj tieto ústredné orgány štátnej správy: a) Úrad vlády Slovenskej republiky, b) Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, c) Štatistický úrad Slovenskej republiky, d) Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky, e) Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky, f) Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky, g) Úrad pre verejné obstarávanie, h) Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky, i) Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky, j) Národný bezpečnostný úrad.“

Najväčší problém podľa môjho názoru nastáva v prípade, ak v prvom stupni rozhoduje vedúci ústredného orgánu štátnej správy. V takomto prípade s ohľadom na § 62 odsek 2 Správneho poriadku nastáva situácia, že rozhodnutie preskúmava ten istý orgán, ako ten, ktorý rozhodnutie vydal.

3. NEDOSTATOK DEVOLUTÍVNEHO ÚČINKU

Dovolím si tvrdiť, že ak o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu rozhoduje ten istý správny orgán, ako ten, ktorý rozhodnutie vydal, opravný prostriedok je zbytočný. Pokiaľ prvostupňový orgán vydal rozhodnutie, vyjadril v ňom svoj názor a je takýmto názorom viazaný.

Prvostupňové rozhodnutie v predpísanej forme doručené adresátovi nadobúda platnosť. Platnosť je vlastnosťou rozhodnutia, ktorá okrem iného znamená, že prvostupňový správny orgán takéto rozhodnutie môže meniť len na základe riadneho alebo mimoriadneho opravného prostriedku. „Platnosť rozhodnutia znamená, že akt reálne existuje ako výsledok určitého procesu. Okamih platnosti rozhodnutia nastáva, keď bolo v predpísanej forme doručené do sféry adresáta.“⁴

Pokiaľ ten istý miestne, vecne a funkčne príslušný správny orgán je oprávnený v konaní o opravnom prostriedku preskúmať ním vydané rozhodnutie, stráca pri prieskume svoju nezávislosť a nestrannosť, nakoľko v konaní už rozhodol a v prípade zrušenia prvostupňového rozhodnutia, by verejne musel priznať, že urobil chybu.

V teórii je možné nájsť názory, že snahou o zmiernenie chýbajúceho devolutívneho účinku pri rozklade je vytvorenie rozkladových komisií. „Absenciu devolutívneho účinku rozkladu eliminuje povinnosť prejednať rozklad pred vydaním druhostupňového rozhodnutia v osobitnej komisii zriadenej vedúcim ústredného orgánu štátnej správy. Obligatorne prejednanie rozkladu v tejto komisii má napomôcť objektivitu rozhodovania.“⁵

S uvedeným názorom sa je možné stotožniť len čiastočne. Správny poriadok nezakotvuje zloženie komisie. Dáva vedúcemu ústredného orgánu právomoc takúto komisiu menovať a opätovne zdôrazňujem už uvedenú skutočnosť, že návrh komisie má len odporučací charakter.

Uznesením číslo 1211/2002 zo dňa 6. 11. 2002 vláda Slovenskej republiky schválila zásady vlády SR na zriaďovanie a činnosť osobitných (rozkladových) komisií a uložila vedúcim ústredných orgánov štátnej správy postupovať podľa týchto zásad a vydať rokovacie poriadky na zriaďovanie a činnosť osobitných (rozkladových) komisií. Pokiaľ ide o postavenie rozkladovej komisie, z predmetného uznesenia vlády Slovenskej republiky vyplýva, že návrh komisie je len podkladom pre rozhodnutie.

Zhrnúc uvedené, pokiaľ porovnáme právomoc rozkladovej komisie a vedúceho ústredného orgánu štátnej správy v konaní o rozklade, je nesporné, že rozhodnutie v konaní o rozklade závisí od vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, ktorý môže vychádzať z návrhu rozkladovej komisie. Pôsobenie rozkladovej komisie vrátane jej personálneho zloženia, je tiež plne závislé od vedúceho ústredného orgánu štátnej správy.

⁴ Komentár k správneému poriadku 71/1967 Zb.: § 52, ASPI ID: 30477SK

⁵ Komentár k správneému poriadku 71/1967 Zb.: § 61, ASPI ID: 30487SK

4. MAL BY BYŤ VEDÚCI ÚSTREDNÉHO ORGÁNU ŠTÁTNEJ SPRÁVY V KONANÍ O ROZKLADE VYLÚČENÝ?

Podľa § 9 odseku 2 Správneho poriadku: „Z prejednávania a rozhodovania pred správnyimi orgánmi je vylúčený aj ten, kto sa v tej istej veci zúčastnil na konaní ako zamestnanec správneho orgánu iného stupňa.“

Predmetné ustanovenie zvyrazňuje zásadu, že dvojstupňovosť konania spočíva v posúdení riadneho opravného prostriedku nezávislým správnyim orgánom, ktorý je iný, ako prvostupňový správny orgán. „Ďalší dôvod, pre ktorý je potrebné vylúčiť zamestnanca z účasti na konaní, je zamedziť, aby ten istý zamestnanec rozhodoval tú istú vec v prvom i v druhom stupni. Takýmto postupom by totiž bola narušená zásada dvojinštančnosti správneho konania, ktorá má v praxi zabezpečiť právnu ochranu účastníka konania (garantovať mu nezávislý – predchádzajúcim konaním „nezaťažený pohľad inej osoby na rozhodovanie a rozhodnutie).“⁶

Z uvedeného je zrejmé, že ak vedúci ústredného orgánu štátnej správy rozhodoval v prvom stupni, je tu dôvod na jeho vylúčenie. Pokiaľ nie, zákon si protirečí, nakoľko na jednej strane poukazuje na skutočnosť, že rozhodovanie v druhom stupni nepatrí tej istej osobe, no na druhej ho v prípade rozkladného konania tej istej osobe zveruje.

Problémom vylúčenia však ostáva skutočnosť, že podľa súčasne účinnej právnej úpravy je možné vylúčiť len zamestnanca, ktorý rozhodoval v prvom stupni. Pokiaľ však v prvom stupni rozhodoval vedúci ústredného orgánu štátnej správy, nemôžeme hovoriť o zamestnancovi, ale o funkcionárovi. Podľa § 5 odseku 4 zákona číslo 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov⁷: „Funkcie, do ktorých sa štátni zamestnanci volia alebo vymenúvajú ... sú na účely tohto zákona politické funkcie, ak osobitný predpis neustanovuje inak.“ Podľa odseku 5 uvedeného paragrafu: „Výkon politickej funkcie sa považuje za výkon verejnej funkcie.“

Pri pokuse odpovedať na otázku, či by mal rozhodovať v konaní o rozklade správny orgán, ktorý rozhodoval v prvostupňovom konaní, je nutné povedať, že podľa účinnej právnej úpravy nie. Napriek tomu, že zákon vyslovuje zákaz, aby tá istá osoba rozhodovala v prvom aj druhom stupni, ten sa vzťahuje len na zamestnancov. Nevzťahuje sa na funkcionárov a už vôbec nie na celý správny orgán, napriek tomu, že ho tvorí jedna fyzická osoba. Pokiaľ by bolo možné v konaní o rozklade vedúceho ústredného orgánu štátnej správy vylúčiť, nastala by patová situácia. O rozklade by nemal kto rozhodnúť.

⁶ Košičiarová, S.: Komentár s novelou účinnou od 1. 1. 2004, Šamorín: Heuréka, 2004, 322 strán, ISBN80-89122-14-0, strana 46

⁷ zákona číslo 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona číslo 131/2002 Z. z., zákona číslo 143/2002 Z. z., zákona číslo 185/2002 Z. z., zákona číslo 411/2002 Z. z., zákona číslo 667/2002 Z. z., zákona číslo 139/2003 Z. z., zákona číslo 267/2003 Z. z., zákona číslo 453/2003 Z. z., zákona číslo 550/2003 Z. z., zákona číslo 551/2003 Z. z., zákona číslo 365/2004 Z. z., zákona číslo 412/2004 Z. z., zákona číslo 382/2004 Z. z., zákona číslo 403/2004 Z. z., zákona číslo 551/2003 Z. z., zákona číslo 612/2004 Z. z., zákona číslo 728/2004 Z. z., zákona číslo 757/2004 Z. z., nariadenia vlády SR číslo 203/2005 Z. z., zákona číslo 628/2005 Z. z., zákona číslo 231/2006 Z. z., nariadenia vlády SR číslo 270/2006 Z. z., zákona číslo 664/2006 Z. z., zákona číslo 107/2007 Z. z., zákona číslo 199/2007 Z. z., nariadenia vlády číslo 237/2007 Z. z., zákona číslo 253/2007 Z. z., zákona číslo 348/2007 Z. z., zákona číslo 519/2007 Z. z., zákona číslo 613/2007 Z. z., zákona číslo 166/2008 Z. z.

5. AKO ĎALEJ?

Vzhľadom na uvedené som toho názoru, že súčasný stav je nevyhovujúci. V správnych konaniach, kde v prvom stupni rozhoduje vedúci ústredného orgánu štátnej správy, vnímam rozklad len ako „nutné zlo“, za účelom splniť si povinnosť vyčerpať riadne opravné prostriedky, a tak získať právo domáhať sa ochrany práv pri súdnom preskúmaní rozhodnutia.

Pokiaľ by vedúci ústredného orgánu štátnej správy rozhodol o v rozkladnom konaní o zrušení prvostupňového rozhodnutia, pochyboval by som o jeho nezaujatosti a nestrannosti, nakoľko zrušil platné rozhodnutie, ktorým je viazaný ako prvostupňový správny orgán.

Je možné, aby správny orgán si priznal chybu. Tú by však mal odstrániť v rámci autoremedúry a nie až v rozkladnom konaní.

V rozkladnom konaní je autoremedúra prípustná. Podľa § 57 odseku 1 Správneho poriadku vzťahujúceho sa aj na rozkladné konanie⁸: „Správny orgán, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, môže o odvolaní sám rozhodnúť, ak odvolaniu v plnom rozsahu vyhovie a ak sa rozhodnutie netýka iného účastníka konania ako odvolateľa alebo ak s tým ostatní účastníci konania súhlasia.“

Predmetné ustanovenie znamená, že v konaniach, kde je funkčne príslušný vedúci ústredného orgánu štátnej správy v prvom stupni, tento orgán v druhom stupni rozduje o možnosti autoremedúry a následne až ako druhostupňový správny orgán. Dovolím si tvrdiť, že keď v rámci autoremedúry nevyhovie správny orgán rozkladu, pokiaľ takýto orgán nie je rozpoltený, mal by automaticky nevyhovieť rozkladu aj ako druhostupňový správny orgán.

Týmito všetkými úvahami chcem ešte raz demonštrovať skutočnosť, že rozklad ako opravný prostriedok proti rozhodnutiu vedúcemu ústredného orgánu štátnej správy, je podľa účinnej právnej úpravy úplne zbytočný. Je preto nutné nájsť také riešenie, ktoré by zabezpečilo, aby o rozklade rozhodoval nezávislý a nestranný orgán nezaťažovaný rozhodovaním v prvom stupni.

Zastávam názor, že správny orgán, ktorý by o rozklade mal rozhodovať, by nemal byť žiadnym zo súčasných orgánov štátnej správy. Dôvodom je, že orgány štátnej správy sú podriadené ministerstvám a ostatným ústredným orgánom štátnej správy. Bolo by v rozpore so zásadou nezávislosti, aby o opravnom prostriedku voči rozhodnutiu vedúceho ústredného orgánu štátnej správy rozhodoval jemu podriadený správny orgán.

Pokiaľ by sme chceli ponechať rozhodovanie o rozklade orgánu štátnej správy, myslím si, že by sme museli vytvoriť samostatný správny orgán, hierarchicky na úrovni ústredných orgánov štátnej správy. Tento správny orgán by však musel byť nezávislý od existujúcich orgánov štátnej správy a tiež aj vlády, ako vrcholného orgánu výkonnej moci. Tá by totiž mohla mať záujem na výsledku rozkladného konania, nakoľko ministri, ako vedúci ministerstiev, tvoria prevažnú časť jej členov.

Z uvedených dôvodov zastávam názor, že nie je vhodným riešením a veľmi náročným vytvoriť v rámci štátnej správy samostatný orgán na rozhodovanie voči rozkladom vedúcich ústredných orgánov štátnej správy. Rovnako si vzhľadom na tieto dôvody myslím, že by

⁸ Podľa § 61 odseku 3 Správneho poriadku: „Ustanovenia o odvolacom konaní sa primerane vzťahujú aj na konanie o rozklade.“

nebolo správne, aby o rozkladoch voči rozhodnutiam vedúcich ústredných orgánov štátnej správy rozhodovala vláda.

Za prijateľnejšie riešenie by som považoval, aby o rozkladoch voči prvostupňovým rozhodnutiam vedúcich ústredných orgánov štátnej správy rozhodoval samostatný orgán s postavením mimo verejnej správy. Domnievam sa však, že vytvorenie takéhoto orgánu by si vyžiadalo nemalé náklady. Navyše osoby, ktoré by tvorili súčasť takéhoto orgánu, by museli spĺňať požiadavky nezávislosti a nestrannosti od verejnej správy v podobnom rozsahu, ako sudcovia.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti za najlepšie riešenie by som považoval, ak by bolo možné voči prvostupňovému rozhodnutiu vedúceho ústredného orgánu štátnej správy podať opravný prostriedok na súd smerujúci voči neprávoplatným rozhodnutiam orgánov verejnej správy. Tieto rozhodnutia by boli preskúmané správnymi súdmi za takých istých podmienok, ako iné neprávoplatné rozhodnutia, ktoré správne súdy preskúmajú na základe zákona. Verím, že toto riešenie by nezahltilo správne súdy a zaručilo potrebnú objektivitu, ktorú pri preskúmaní rozhodnutí nevyžaduje len Ústava SR, ale aj viaceré medzinárodné zmlúvy, ktorými je Slovenská republika viazaná. Som presvedčený, že navrhnuté riešenie by súdy nezahltilo, nakoľko pri takto koncipovanom rozkladnom konaní je len prirodzené, že množstvo účastníkov sa voči takýmto rozhodnutiam domáha ochrany práve na súde.

Literatura:

- Košičiarová, S.: Komentár s novelou účinnou od 1. 1. 2004, Šamorín: Heuréka, 2004, 322 strán, ISBN80-89122-14-0
- ASPI

Kontaktní údaje na autora – email:

juraj.vacok@attorney.sk