

SÚDNY PRIESKUM VO VZŤAHU K INŠTITÚTOM NA ZABEZPEČENIE A ÚČELY SPRÁVNEHO KONANIA

BERNARD PEKÁR

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislavě, Slovensko

Abstract in original language

Predmetom môjho príspevku sú úvahy de lege ferenda vo vzťahu k inštitútom slúžiacim na zabezpečenie priebehu a účel správneho konania.

Východiskom bol súčasná právna úprava, právno-aplikačná prax, koncentrujúca v sebe aj zodpovedajúcu súdnu judikatúru. Taktiež som sa vzhľadom na rovnakú, resp. podobnú východiskovú situáciu zaoberal aj komparáciou právnej úpravy SR a ČR, aj vzhľadom na východiská a potreby revízie minulej právnej úpravy v ČR.

Osobitne som sa pri jednotlivých inštitútoch zaoberal aj súčasným a budúcim možným rozsahom diskrečnej právomoci správnych orgánov, ktorými disponujú pri aplikácii jednotlivých inštitútov.

Key words in original language

Súdny prezkum.

Abstract

The object of the article are reflections about future possible legal regulation of administrative procedure concerning legal institute of assecuration and aim of administrative procedure.

Key words

Judicial examination.

Predvolanie

Súčasná právna úprava inštitútu predvolania je pomerne strohá. Stanovuje okruh osôb, ktoré správny orgán predvolá na príslušný úkon (osoby, ktorých osobná účasť je pri prejednávaní veci nevyhnutná) a vyjadruje požiadavky obsahovej náležitosti predvolania v tom zmysle, že správny orgán upozorní na právne následky nedostavenia sa. Pokiaľ je v správnom konaní nutná osobná účasť osoby na vykonanie úkonu v konkrétnej veci, správny orgán takúto osobu predvolá.

Nedostavenie sa danej osoby na predvolanie môže mať vážne dôsledky najmä v zmysle ustanovenia § 33 ods. 1 (klásť otázky, navrhovať dôkazy), taktiež § 45 (Poriadkové opatrenie) pri opakovanom nedostavení sa bez náležitého ospravedlnenia § 42 (predvedenie), považujem za potrebné minimálne precizovanie v súčasnej právnej úpravy.

Predvolanie by malo mať písomnú formu, s alternatívou upovedomenia o termíne predvolania priamo na predchádzajúcom úkone osobe prítomnej, ktoré bude zápisnične deklarovateľné. Doručenie by malo byť do vlastných rúk, dokonca vzhľadom na vyššie uvedené možné dôsledky, je na mieste úvaha aj o vylúčení náhradného doručenia. V tejto súvislosti však prípadné možné marenie správneho konania treba alternovať iným spoľahlivým mechanizmom doručovania.

Na druhej strane za účelom maximálneho zabezpečenia práv predvolávaných osôb, by mal byť pri jednotlivých procesných úkonoch (po vzore trestného poriadku) stanovený maximálny časový predstih upovedomenia o danom procesnom úkone. Alternatívou môže byť všeobecná úprava ako je v Českom správnom ráde, kedy predvolať osobu by sa malo v dostatočnom, spravidla najmenej päť-dňovom predstihu.

Aby predvolanie splnilo svoj účel považujem za adekvátne, aby právna úprava reglementovala aj požiadavku na to, kto, kde, kam, v akej veci a z akého dôvodu v zmysle, ktorého ustanovenia správneho poriadku, v akom procesnom postavení sa má dostaviť, a aké doklady má so sebou priniesť. Upozornenie na prípadné právne dôsledky nedostavenia sa obsiahnuté aj v súčasnej právnej úprave je na mieste priamo v rámci právnej úpravy inštitútu predvolania, doplniť aj tzv. exkulpačné dôvody, ktorými sú závažné dôvody a ich bezodkladné uvedenie. Po vzore českej právnej úpravy považujem za prínosné aj priame vyjadrenie povinnosti predvolanej osoby dostaviť sa včas na uvedené miesto.

Pre prípad zastúpenia, resp. absencie právnej úpravy požiadavku doručovania do vlastných rúk, je na mieste požiadavka úpravy upozornenia na potrebu osobnej účasti účastníka na danom úkone. Na zváženie je aj povinnosť predbežného poučenia o procesných právach danej osoby. To najmä z dôvodov hospodárnosti, napr. pri potrebe predloženia zodpovedajúcich dokladov (napr. pri uplatnení svedočného).

V praxi spornou môže byť otázka náhradného doručenia a fikcie doručenia, ako aj odopretie doručenia, to najmä vo vzťahu k následkom nedostavenia sa na príslušný procesný úkon. V tomto smere je na mieste ako som už uviedol požiadavka výslovnej právnej úpravy.

Predvedenie

Súčasná právna úprava inštitútu predvedenia obsiahnutá v ustanovení § 42 Správneho poriadku, je koncipovaná vo vzťahu k účastníkom konania a svedkom, ktorých možno v prípade, že boli opakovane predvolávaní a bez náležitého ospravedlnenia alebo závažných dôvodov sa na správny orgán nedostavili predviesť, to za súčasnej podmienky nemožnosti uskutočnenia konania bez ich osobnej účasti. Predvedenie pritom podľa ods. 2 citovaného ustanovenia môže realizovať len policajný zbor na základe písomnej žiadosti správneho orgánu.

Vzhľadom na skutočnosť, že tento právny inštitút predstavuje podľa môjho názoru už relatívne možné vážne obmedzenie základných ľudských práv a osôb a je pri súčasnej právnej úprave teoreticky možné jeho zneužitie, je na mieste úvaha o spresnení súčasnej právnej úpravy. Primárne ako potrebné považujem už uvedené modifikácie vo vzťahu k inštitútu predvolania. Pri predvedení je po vzore českej právnej úpravy otázna možná úprava – vydanie rozhodnutia na základe, ktorého bude účastník alebo svedok predvedený. Je predpoklad, že v rámci jeho odôvodnenia budú bližšie zrejme okolnosti, prečo k predvedeniu došlo. Následne prípadná absencia bude zakladat' možnosť súdneho prieskumu s tým, že „súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správne mu orgánu na ďalšie konanie“.¹

Aby nedošlo k zmareniu zabezpečenia účasti danej osoby, bola by na úvahe správneho orgánu možnosť vylúčenia odkladného účinku opravného prostriedku voči tomuto rozhodnutiu.

Doručenie by mohlo byť uskutočnené subjektom, ktorý súčasne vykoná predvedenie. Tu sa opätovne vrátim k inštitútu predvolania, kde by som minimálne zvažoval pri doručovaní do vlastných rúk, vylúčenie fikcie doručenia. To by sa však nevzťahovalo na prípad odopretia poučenia.²

Vydanie takéhoto rozhodnutia by zreteľnejším spôsobom poskytovalo ochranu predvádzanej osoby voči zneužitiu tohto inštitútu. Minimálne vo vzťahu k zodpovednosti za škodu spôsobenú nie už nesprávnym úradným postupom, ale nesprávnym rozhodnutím.

Čo sa týka alternatívneho naplnenia exkulpačných dôvodov - náležité ospravedlnenia a závažných dôvodov, ponechal by som aj naďalej tieto skutočnosti na správnej úvahe správneho orgánu. Predpokladom závažných dôvodov je zrejme pritom ich vedomosť správnym orgánom. Teoreticko-praktický problém môže byť ich ozrejmienie predvádzanou osobou pri, resp. po bezprostrednom predvedení. To vo vzťahu k samotnej realizácii procesného úkonu, na ktorý bola osoba predvedená, aj napriek existencii závažných dôvodov, je pri nedostavení sa na predvolanie. Tu je na mieste úvaha či možno takýto úkon realizovať ak bola osoba takto predvedená, aj keď o dôvodoch tomu brániacich sa správny orgán dozvedel až následne. Ďalej by som poukázal na úpravu možného predvolania navrhovateľa v

1 Martvoň, A.: In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, Tomus XXV, Bratislava: Univerzita Komenského, 2007, s. 255

2 Pozri tamtiež Martvoň, A.: In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, Tomus XXV, Bratislava: Univerzita Komenského, 2007, s. 255

konaní začatom na jeho návrh, s tým že tu prichádza do úvahy práve možné zastavenie správneho konania pre nedostatok jeho súčinnosti.

Na opačnej strane by som však navrhoval uváženie možnosti rozšírenia okruhu predvádzaných osôb, po vzore jedného z predpokladaných návrhov nového správneho poriadku.

Jedná sa o osobu napr. účastníka, svedka, znalca, resp. iné osoby. Po vzore českej právnej úpravy inštitútu predvolania (vylúčenie fikcie doručenia do vlastných rúk, precizovanie, náležitosti predvolania, atď.) v záujme rýchlosti, konanie by mohlo dôjsť k vypusteniu potreby opakovanej výzvy. Vo vzťahu k ods. 2 § 42 správneho poriadku je na mieste rozšírenie okruhu subjektov realizujúcich predvedenie aj o iné ozbrojené zbory, za predpokladu súčasnej právnej úpravy v osobitných predpisoch, v konaniach pred orgánmi obcí aj o obecnú políciu.

Predbežné opatrenie

Súčasná právna úprava je obsiahnutá v ustanovení § 43 správneho poriadku. V jej zmysle správny orgán môže v nevyhnutnom rozsahu na zabezpečenie jej účelu uložiť účastníkom konania, aby niečo vykonali, niečoho sa zdržali alebo niečo strpeli, alebo nariadiť zabezpečenie vecí, ktoré sa majú zničiť, urobiť nepotrebnými, alebo ktoré sú potrebné na vykonanie dôkazov.

Vo vzťahu k možnostiam, kedy môže správny orgán vydať predbežné opatrenie je na mieste aj po vzore českej právnej úpravy a napr. aj O.s.p.. zvýšenie rozsahu správnej úvahy správneho orgánu. Mám zato, že premietnutie zabezpečenia účelu správneho konania do dočasnej úpravy pomerov účastníkov konania, resp. prípadu ohrozenia výkonu rozhodnutia je dostatočné s tým, že predbežným opatrením možno aj inej osobe ako účastníkovi prikázať, aby niečo konala, niečoho sa zdržala alebo strpela, alebo zaistiť vec, ktorá môže byť dôkazným prostriedkom alebo predmetom exekúcie.

Táto modifikácia určitým spôsobom spolu s ďalej uvedeným môže eliminovať možnosť zneužitia diskrečnej právomoci s vydaním predbežného opatrenia. Za prínosné považujem aj zakotvenie povinnosti rozhodnúť o návrhu účastníka na vydanie predbežného opatrenia formou uznesenia v určitej zákonom stanovenej lehote, voči ktorému sú prípustné opravné prostriedky. V prípade vydania predbežného opatrenia je na mieste jeho predbežná vykonateľnosť tak, ako v súčasnej právnej úprave. V súčasnosti by som platnú právnu úpravu doplnil aj o to, komu sa rozhodnutie o vydaní, resp. zamietnutí návrhu na jeho vydanie oznamuje a kto môže voči takémuto rozhodnutiu podať opravný prostriedok.

Právnu úpravu konania o vydaní predbežného opatrenia navrhujem ďalej koncipovať ako úpravu relatívne osobitného konania, ktoré bude síce súčasťou konania vo veci samej, ale súčasťou paralelnou.

Naopak nepovažujem za adekvátne upraviť možnosť vydania predbežného opatrenia pred začatím konania vo veci samej po vzore Občianskeho súdneho poriadku. Konceptiu uvedeného paralelného pridruženého konania, by som koncipoval so všetkými dôsledkami, z toho vyplývajúcimi, vrátane možnosti súdneho prieskumu takéhoto rozhodnutia (to vzhľadom na možný závažný zásah do individuálnych práv a právom chránených záujmov), ako aj atribútov možnej náhrady škody za nezákonné rozhodovanie.

Záverom čo sa týka zániku účinkov predbežného opatrenia, okrem jeho zrušenia správnym orgánom, tieto by mali zaniknúť až vykonateľnosťou rozhodnutia vo veci, resp. až v lehote neskoršej (aby nedošlo k zmareniu účelu rozhodnutia), resp. ak rozhodnutie nadobudne iné účinky (zastavenie konania a pod.).

Vo vzťahu k súdnemu prieskumu mám zato, že je na mieste úvaha o modifikácii všeobecného ust. § 248 písm. a/ O.S.P., vzhľadom na možný závažný zásah do práv a právom chránených záujmov povinného. V tomto zmysle by mal byť možný súdny prieskum rozhodnutí správneho orgánu ak aj nie vo všeobecnosti, tak v jednotlivých konkrétnych prípadoch.

Poriadkové opatrenia

Právna úprava poriadkových opatrení aktuálne upravená v ustanovení §45 správneho poriadku má možno povedať dvojjedinný charakter.

Toto ustanovenie upravuje jednak inštitút poriadkovej pokuty ako aj inštitút vykázania z miesta pojednávania. Aj keď oba inštitúty predstavujú sankcie za spáchanie správnych poriadkových deliktov, minimálne v zmysle ďalej uvedeného, mám za to, že je namieste ich do určitej miery odlišná procesná právna úprava. Inak povedané predmetom uvedeného ustanovenia je konanie fyzických osôb, resp. aj právnických osôb, ktoré spočíva v tom, že povinný subjekt si nesplnil, resp. porušil procesnú povinnosť stanovenú mu zákonom. Správny orgán potom následne vynucuje, aby došlo k splneniu tejto povinnosti, a to zákonom stanoveným spôsobom. V rámci celého konania sa prejavuje zásada oportunity (samotné začatie a priebeh v prípade poriadkovej pokuty aj jej odpustenie upravené v odseku 3 cit. zákona).

Úvodom som uviedol, že je na mieste úvaha okrem iného aj po vzore českej právnej úpravy na čiastočné rozdelenie v súčasnosti spoločnej právnej úpravy týchto inštitútov. Minimálne je však potrebné precizovať ich právnu úpravu a teda eliminovať rozsah a obsah voľnosti správneho uváženia správneho orgánu. V tomto smere je potrebné sa zamerať najmä na ich procesno-právnu (tým mám na mysli materiálnu stránku, ktorej dôsledkom je zmenšenie predmetu vlastníckeho práva povinného, resp. možnosť zásadným spôsobom determinovať procesné práva účastníkov konania) je vykázanim z miesta pojednávania a konaním v jeho neprítomnosti.

1.Poriadková pokuta

Jej právna úprava upravuje možnosť aj opakovaného uloženia až do výšky 116 Eur tomu, kto „akokoľvek“ sťažuje postup konania, pričom demonštratívne uvádza :

- nedostavenie sa na výzvy správneho orgánu bez záväzných dôvodov
- rušenie poriadku aj napriek predchádzajúcim napomenutiam
- bezdôvodné odmietanie svedeckej výpovede, predloženie listiny lebo vykonanie obhliadky.

Písomné predvolanie – už uvedené pri predvolaní.

Vo vzťahu k návrhu de lege ferenda, by som navrhol po vzore českej právnej úpravy, možnosť uloženia poriadkovej pokuty len pri závažnom sťažení konania. Taktiež ako prínosné vidím explicitné zakomponovanie zásady proporcionality do tohto ustanovenia, ktorá rieši vzťah výšky pokuty, a to aj opakovanej k závažnosti porušenej povinnosti. Čo sa týka procesných aspektov, je na mieste výslovná úprava nemožnosti vylúčenia odkladného účinku rozhodnutia o poriadkovej pokute, resp. okruhu účastníkov a to, že vydanie rozhodnutia je prvým úkonom konania, resp. nezávislosti jednotlivých konaní na právoplatnosti predchádzajúcich rozhodnutí.

Čo sa týka možnosti odpustenia uloženej pokuty preferoval by som takúto možnosť aj vo vzťahu k neprávoplatným rozhodnutiam. Pri tom mám zato, že k zrušeniu takéhoto rozhodnutia nedochádza, len sa modifikuje jeho obsah. Na strane druhej za prínosné považujem aj zvýšenie hornej hranice poriadkovej pokuty a jej unifikovanie z ostatnými procesnými kódexami, na výšku 1.665,-€.

Po vzore českej právnej úpravy je adekvátna možnosť uloženia aj za hrubo urážlivé podanie, a to ak sa urážlivo správa voči správne mu orgánu aj voči osobám prítomným bez ohľadu na jeho formu.

Vo vzťahu k príkladno uvedenému konaniu – rušeniu poriadku napriek predchádzajúcemu napomenutiu, za ktoré možno pokutu uložiť, je tiež na mieste upraviť časovú, resp. aj vecnú bezprostrednosť napomenutia.

Doplnil by som taktiež príkladné uvedenie sťaženia, resp. marenia konania, napr. o prípady predloženia sfalšovanej, resp. pozmenenej listiny, poskytnutie nepravdivého údaju alebo informácie uvedenie nepravdivých neúplných údajov v čestnom vyhlásení.

Vo vzťahu k prípadnému súdne mu prieskumu rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty, považujem za prínosnú explicitnú právnu úpravu, ktorá bude tvoriť nadväznosť k ust. § 250 ods. 2 zákona č. 99/1963 Zb.

2. Vykázanie z miesta pojednávania

V zmysle § 45 ods. 2 možno takto naložiť s tým, kto hrubo ruší poriadok, s tým, že následne možno konať v jeho neprítomnosti.

Aj v tomto prípade sa jedná o možné zásadné ovplyvnenie procesných práv prítomných osôb, najmä teda účastníkov konania. Primárne tiež po vzore českej právnej úpravy je namieste zakomponovanie neprístojného chovania vo vzťahu k rušeniu poriadku. Súčasná právna úprava reglementuje tento úkon ako úkon operatívnej povahy deklaratívne zaznamenaného v zápisnici. Mám aj vzhľadom na uvedené účinky a následky tohto úkonu za to, že je na mieste procesné zakotvenie tohto úkonu, ako rozhodnutia vyhlasovaného ústne s možnosťou využitia opravného prostriedku, ktorého odkladný účinok bude vylúčený. Podstatným je ale podľa mňa poučenie v jeho rámci, o následkoch neuposlušnosti. Súčasťou tohto ustanovenia by potom mal byť aj nútený výkon tohto rozhodnutia so zákonnou delegáciou subjektom, ktoré sú oprávnené ho realizovať. Dôležité je obmedzenie aplikácie tohto inštitútu na osoby vlastníkov, resp. oprávnených užívateľov priestorov, kde sa úkon koná.

Literature:

- Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád ve znění pozdějších
- Zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov
- Martvoň, A.: In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, Tomus XXV, Bratislava:
- Univerzita Komenského, 2007

Contact – email

akpekar@seznam.cz