

## ÚVAHY NAD ZDOKONAĽOVANÍM SPRÁVNEHO SÚDNICTVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE.

JUDr. Marián Ševčík, CSc.

Právnická fakulta Trnavská Univerzita v Trnave

Východiskom mojich úvah, z ktorých vychádzam pri hľadaní riešení zdokonaľovania právnej úpravy správneho súdництва, je súčasné znenie Ústavy Slovenskej republiky<sup>1</sup> (ďalej len „Ústavy SR“), a to aj napriek tomu, že neobsahuje samostatnú úpravu tejto skupiny súdov v sústave slovenských súdov.

Konkrétne mám na zreteli ustanovenie čl. 1 prvá veta, ktorý znie „Slovenská republika je právny štát.“<sup>2</sup> Ďalej čl. 26 ods. 5 prvá veta Ústavy SR, v ktorom sa uvádza: „Orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku.“ V tejto súvislosti mám predovšetkým na mysli tú časť povinnosti správnych orgánov, ktorá ako ústavná garancia má za cieľ poskytovať informácie aj o priebehu správneho konania, ktorý má významný dosah na činnosť súdnej kontroly nad rozhodovacou činnosťou správnych orgánov všetkých druhov pôsobiacich v slovenskom systéme orgánov verejnej moci.

Významné miesto v tejto úvahe patrí čl. 46 ods. 1 Ústavy SR, ktorý stanovuje povinnosť účastníkom súdneho konania a v tomto kontexte aj účastníkom správneho konania primerane naplniť povinnosť, a to tak, že „každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky“.

Napokon v tejto súvislosti vo svojej úvahe poukazujem na čl. 48 ods. 2 Ústavy SR, v ktorom sa ukladá významná právna povinnosť, ktorú je možné vnímať ako ústavnú garanciu. Podľa čl. 48 ods. 2 prvá veta Ústavy SR „každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prietahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom.“

Integrálnou súčasťou slovenského právneho poriadku je Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd<sup>3</sup>, z ktorého

---

<sup>1</sup> Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

<sup>2</sup> Čl. 1 Ústavy SR znie: *Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.*

<sup>3</sup> Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení Protokolov č. 11 a 14 bol podpísaný v Ríme 4.XI.1950

znenia pre moju úvahu má osobitné miesto článok 6 ods. 1, ktorý zabezpečuje a zároveň aj z medzinárodnoprávneho záväzku garantuje právo na spravodlivý proces.

**Slovenská právnu úpravu** správneho súdnictva od momentu zásadnej novelizácie zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, keď sa do tohto zákona vsunula jeho samostatná ucelená procesno-právna úprava vedenia konania pred kasačnými súdmi<sup>4</sup>, nezaznamenala doteraz zásadnú novú procesnú úpravu.

V súčasnosti absentuje vôľa prijať pragmatickú právnu úpravu, ktorá by obsahovala samostatný druh súdnej moci v inštitucionálnej podobe, ktorá by bola porovnateľná napr. s českou právnou úpravou.

Na tomto mieste a v tejto súvislosti je hodno poznamenať, že v dvoch **Programových vyhláseniach vlády Slovenskej republiky** sa objavili state, či zmienky o tom, že by sa mala aj v slovenských podmienkach etablovať špeciálna súdna inštitúcia, pod ktorou by sa rozumel Správny súd, ako samostatný prvok súdnej moci.

Konkrétne sa tak stalo v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky pre roky 2002-2006 (obdobie tzv. II. Dzurindovej vlády) a tiež v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky pre obdobie rokov 2006-2010 (obdobie vlády R. Fica), ale nepodarilo sa uvedený zámer premietnuť do konkrétneho legislatívneho projektu.

Skôr sa dá konštatovať, že v prvom zmienenom prípade chýbala vôľa dotiahnuť zámer do reálneho výstupu napriek tomu, že vo veci sa uskutočnilo rozsiahle pripomienkové konanie. Realizácia uvedeného zámeru stroskotala na politickom rozhodnutí politického subjektu - Kresťanskodemokratického hnutia vystúpiť z vtedajšej vládnej koalície. V tomto kontexte sa žiada uviesť, že rezort spravodlivosti v tom čase patril do agendy tohto politického subjektu.

V druhom prípade nezaznamenávame ani pokus o vypracovanie legislatívneho projektu, a to napriek tomu, že v predmetnom Programovom vyhlásení vlády SR o tejto problematike je zmienka, ktorá z hľadiska obsahovej stánky vykazuje ucelenejší pohľad na túto problematiku.

---

<sup>4</sup> Zákonom č. 519/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok a notársky poriadok v znení neskorších predpisov bola do Občianskeho súdneho poriadku začlenená osobitná Piata časť - Správne súdnictvo

V konečnom dôsledku prevládol poznatok, že sa nepodari získať pre realizáciu tohto zámeru ústavnú väčšinu, ako požiadavku vyplývajúcu z Ústavy Slovenskej republiky, aby sa Správny súd začlenil do znenia čl. 143 Ústavy SR.<sup>5</sup> Napokon sa na tomto mieste žiada pre úplnosť poznamenať, že v tomto legislatívnom období bol vyhlásený Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci Špeciálneho súdu so sídlom v Pezinku<sup>6</sup>, že tento súd – jeho zriadenie a pôsobenie nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, pričom zároveň Ústavný súd konštatoval vo svojom náleze, že tento nález nemá vplyv na právoplatne skončené rozsudky.

Súdna moc (zaradená v Ústave SR do Siedmej hlavy, II. oddielu), aj so zreteľom na novelu Občianskeho súdneho poriadku, bola nútená sama hľadať právne akceptovateľné riešenie tak, aby zodpovedalo zneniu, cieľu a duchu už vyššie spomenutému č. 1 Ústavy SR – Slovenská republika je právny štát.

Mám za to, že toto je základný právny rámec, pre úvahy, či pre zamyslenie sa nad hľadaním metód rozvoja správneho súdnictva v slovenských podmienkach, ktoré je konkrétnou právnou realitou majúcou svoje historické korene jednak v období 1. ČSR, v období rokov 1939 – 1949, ako aj v časoch obnovenia československého právneho poriadku po 2. svetovej vojne.

Na pôde našej právnickej fakulty (Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave) sa v tomto roku (7. a 8. marec 2011) konala konferencia s medzinárodnou účasťou na tému „Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty“ na základe grantu Ministerstva školstva. Okrem bilančného pohľadu boli vyslovené aj úvahy nad ďalším smerovaním slovenského správneho súdnictva, keď narastá počet žalôb proti konkrétnym rozhodnutiam správnych orgánov. Ich nárast je nielen v dôsledku skutočnosti, že je tu prijatá nová právna úprava, ktorá je a bola vysokou spoločenskou objednávku smerujúcou k obnove základných hodnôt slobody, ale aj odozvou na to, že právna úprava bola mnohokrát neúplná až nedokonalá a súdy boli nútené sa s uvedenou skutočnosťou vyrovnávať. Súdy sa museli vysporiadať aj so skutočnosťou, keď právna procesná úprava vedenia súdneho konania bola prijatá bez toho, aby boli vopred na súdoch vytvorené materiálne-technické podmienky pre prijímanie podaní na elektronických médiách (CD, DVD...atď.) ako aj s elektronickou podateľňou.

V kontexte so sekciami tejto konferencie (Právo na spravodlivý proces) si dovoľím upriamiť svoju pozornosť na verejnú

---

<sup>5</sup> Čl. 143 ods. 1 Ústavy SR znie: *Sústavu súdov tvoria Najvyšší súd Slovenskej republiky a ostatné súdy.*

<sup>6</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL ÚS 17/08 zo dňa 20.mája 2009

správu, a to na jej personálny substrát, konkrétne na problematiku štátnozamestnaneckých pomerov, resp, pomerov vo verejnom záujme.<sup>7</sup>

Motívom sústredenia sa na tento inštitút je nielen to, že je aktuálna spoločenská výzva v dôsledku toho, že sú tu predčasné voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, ale predovšetkým preto, že zvýšená pozornosť je tu daná ako podnet priamo s:

konkrétnym vývojom pri etablovaní sa Úradu pre štátne služby a najmä po jeho zrušení,

zásadnými zmenami v tzv. „veľkom kompetenčnom zákone“ - v priebehu niekoľko pár týždňov v letných mesiacoch roka 2010 (zrušenie Ministerstva životného prostredia a jeho začlenenie do rezortu pôdohospodárstva a jeho následné znovu obnovenie),<sup>8</sup>

právne neakceptovateľnými výpoveďami, ktorými sa skončili štátnozamestnanecké pomery, keď sa ako právny titul skončenia tohto pomeru u orgánov verejnej správy uvádzali predovšetkým štatistické výstupy MF SR.<sup>9</sup>

Uvedené podnety sa prejavili v súdnom pojednávaní rôznorodo, pričom občan v týchto prípadoch vyšiel vždy nespokojný.

Konkrétne: rýchlosť súdneho konania – súd prvého stupňa rozhodol objektívne, ale súd druhého stupňa menil jeho rozhodnutie v dôsledku plynutia času, keď uplynula 6 mesačná lehota. Na tomto mieste sa žiada skôr uvažovať o zjednotení sa s právnym režimom Zákonníka práce.<sup>10</sup>

osobitosť preskúmania rozhodnutí, ktoré vydal Národný bezpečnostný úrad<sup>11</sup> (ďalej len NBU), ktorá spočíva v tom, že sa jedná

---

<sup>7</sup> Zákon č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>8</sup> Ministerstvo životného prostredia bolo zrušené k 1. júlu 2010 zákonom č. 37/2010 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov; k 1.novembru 2010 bolo obnovené zákonom č. 372/2010 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

<sup>9</sup> Napr. žaloba na Okresnom súde BA IV o neplatnosť štátnozamestnaneckého pomeru výpoveďou z 13.januára 2011 – doposiaľ nebolo nariadené prvé pojednávanie

<sup>10</sup> Napr. rozsudok KS Nitra 11S/104/05-27

<sup>11</sup> NBÚ - ústredný orgán štátnej správy na ochranu utajovaných skutočností a šifrovú službu. Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie

o výnimky z pravidiel, ktoré sú z procesného hľadiska uvedené nielen v osobitnej právnej úprave, ale aj v samotnom Občianskom súdnom poriadku. Osobitosťami myslím:

NBÚ je prvostupňovým správnym orgánom, ktorý vo svojom rozhodovacom procese prešiel významnými zmenami nielen v dôsledku viacerých novelizácií základnej právnej úpravy,

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý stanovil, že Správny poriadok<sup>12</sup> je tou konkrétnou právnou normou, na základe princípov ktorej tento osobitý správny orgán rozhoduje,<sup>13</sup>

Určilo sa priamo v tomto náleze, že aj rozhodnutie NBÚ musí mať náležitosti rozhodnutia správneho orgánu ako je tomu v prípadoch ostatných právnych verdiktov. Na tomto mieste hodno spomenúť, že je o konkrétnej reakcii na skutočnosť, že do určitej doby rozhodnutia vydávané NBÚ neobsahovali žiadne náležitosti (rozhodnutie dokonca nevychádzalo z presného a úplného zistenia skutočného stavu veci) a občan z takéhoto rozhodnutia nemal dispozíciu žiadne informácie o svojich právach a povinnostiach

Druhostupňovým správnym orgánom bol ustanovený orgán, ktorý z hľadiska právnej kultúry a tradície nemá obdobu. Je to príslušný Výbor Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej NR SR).<sup>14</sup> Do systému NR SR ako zákonodarného orgánu sa inkorporovala činnosť rozhodovacia, typická len pre správne orgány.

Ustanovil sa preskúmovací súd na základe hmotnoprávneho predpisu, a to Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý pre túto činnosť má ustanovený osobitný postup a technický štandard. Len v stručnosti je nutné poznamenať, že účastníci konania tu nemajú plnohodnotné rovnaké

---

rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu preskúmava rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu vydané podľa osobitného zákona, o ktorých to ustanoví zákon. Rozsah jeho činnosti ustanovuje ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. Zdroj: <http://www.nbusr.sk/sk/o-urade/parlamentna-kontrola/vybor-nr-sr-na-preskumavanie-rozhodnuti-nbu/index.html>

<sup>12</sup> Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov

<sup>13</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 17/08-238 z 20. mája 2009, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 15/2003 39 z 11. apríla 2004

<sup>14</sup> Rozsah jeho činnosti ustanovuje ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu.

postavenie, nakoľko osoba, ktorej sa rozhodnutie týka nemá možnosť nahliadnuť do spisu. Môže tak urobiť len jej právny zástupca, ktorým môže byť len osoba so statusom advokáta.

Návrhy na zdokonalenie správneho súdnictva vychádzajú z uvedených poznatkov a je ich možno zhrnúť nasledovne:

vyčleniť z Občianskeho súdneho poriadku do samostatného procesného predpisu stať pojednávajúcú o kasačnom procese,

ustanoviť jednotnú úpravu v tomto procesnom zákone o hmotnoprávných osobitostiach prejednávanych vecí,

vypustiť z úpravy o NBÚ inštitút „detektor lži“

vypustiť z úpravy NR SR zriadenie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu ako druhostupňového orgánu a zriadiť samostatný orgán „lex specialis“

Bolo by nesprávne myslieť si, že vo vyššie uvedených úvahách sú uvedené všetky nedokonalosti správneho súdnictva v Slovenskej republike. Je ešte mnoho ďalších problematických úsekov, ktoré by sa mali či už zmeniť alebo zjednodušiť, tak aby bol rešpektovaný a dodržaný princíp právneho štátu.