

# POKUTA ZA NEČINNOSŤ VEREJNEJ SPRÁVY

## MATEJ HORVAT

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave,  
Slovenská republika

### Abstract in original language

Článok sa zameriava na aktuálnu problematiku vyvodzovania zodpovednosti za nečinnosť v oblasti verejnej správy, a to prostredníctvom inštitútu sťažnosti podľa pôvodného aj nového zákona o sťažnostiach, konkrétne uložením pokuty za nesplnenie povinností uvedených v týchto zákonoch. Poukazuje na aplikačné problémy v režime súčasne účinného zákona o sťažnostiach a *de lege ferenda* navrhuje zmeny, ktoré by mali odstrániť naznačený aplikačný problém.

### Key words in original language

vyvodzovanie administratívnej zodpovednosti, správne právo trestné, správne trestanie, nečinnosť, nečinnosť verejnej správy, sťažnosť, sťažnosť na nečinnosť, pokuta za nečinnosť

### Abstract

The article focuses on the current problems of inferring liability for failure to act in the public administration by means of the complaint in the original Act on Complaints and in the new Act on Complaints, namely the imposition of a fine for failing to meet the obligations contained in these acts. It points to problems in application of this institute in the new Act of Complaints so it proposes some *de lege ferenda* changes that would eliminate the indicated application problem.

### Key words

drawing of administrative responsibility, administrative criminal law, administrative punishment, failure to act, failure to act of the public administration, complaint, complaint for failure to act, penalty for failure to act

## 1. ÚVOD O SPRÁVNOM PRÁVE TRESTNOM (SPRÁVNOM TRESTANÍ)

Správne právo upravuje spoločenské vzťahy rôznorodého charakteru v oblasti verejnej správy. V rámci týchto spoločenských vzťahov vystupuje do popredia skupina vzťahov, ktorej jednotiacim prvkom je vyvodzovanie zodpovednosti vyplývajúcej z porušovania práv a záujmov upravenými týmito spoločenskými vzťahmi. Výsledkom je vyvodenie zodpovednosti za porušenie práva a uloženie následku v podobe sankcie. P. Průcha k tomu uvádza, že správne právo je jediným právnym odvetvím, ktoré má svoje vlastné trestné právo, čím ale nenaruša integritu trestného práva, ktoré je povolané na

ochranu právnym vzťahom naprieč celého právneho poriadku. Toto pododvetvie správneho práva sa nazýva *správne právo trestné*.<sup>1</sup> Zaužívaný je aj názov *správne trestanie*, či *administratívne trestanie*.

Vo všeobecnosti za *správne právo trestné* označujeme tú časť právneho poriadku, v ktorej správne orgány za zákonom splnených podmienok vyvodzujú administratívnu zodpovednosť za správne delikty, ktorými rozumieme „protiprávne konanie, ktorého znaky ustanovuje zákon a za ktoré orgán verejnej správy (správny orgán) ukladá sankcie ustanovené administratívno-právnou normou.“<sup>2</sup>

Aj na základe uvedeného možno vypožorovať, že ústredným pojmom správneho trestania je *pojmem zodpovednosť* a jej *vyvodenie*. V oblasti verejnej správy je pritom možné sledovať dvojakú líniu zodpovednosti a z nej vyplývajúcich vzťahov, ktoré možno vymedziť ako zodpovednostné vzťahy vnútorné a vonkajšie.

*Pre vonkajšie zodpovednostné vzťahy* je charakteristické, že ide o vzťahy vzniknuté medzi spravujúcim subjektom (orgánom verejnej správy) a spravovaným subjektom (fyzickou osobou alebo právnickou osobou), kde spravovaný subjekt sa dopustil previnenia voči verejnej správe. Pre tento vzťah je charakteristické, že ide o vzťah nadradenosti a podradenosti a ide v ňom o vyvodenie administratívno-právnej zodpovednosti v klasickom slova zmysle. Tento vzťah má pritom rovinnu *hmotno-právnú*, kde ide o vzťah medzi štátom (alebo samosprávou) a páchatelom a rovinnu *procesno-právnú*, kde ide o vzťah medzi správnym orgánom a obvineným. Tieto roviny sa nemusia vždy nutne prekrývať. Je úlohou správneho konania, aby bolo objektívne preukázané, že osoba obvinená je zároveň aj osobou, ktorá sa dopustila protiprávneho konania (páchatelom). Vyvodzovanie administratívno-právnej zodpovednosti je rozpracované vo viacerých publikáciách z oblasti správneho práva.<sup>3</sup>

*Pre vnútorné zodpovednostné vzťahy* je typické, že pri nich došlo k porušeniu povinností, ktorých dodržiavanie napomáha riadnemu, zákonnému, správne výkonu verejnej správy; v tomto prípade hovoríme o *zodpovednosti za výkon verejnej správy*. Porušiť tieto povinnosti môže orgán verejnej správy prostredníctvom svojich

---

<sup>1</sup> Porovnaj PRŮCHA, P.: *Správní právo. Obecná část*. Brno : MU a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 380.

<sup>2</sup> KAŠŠÁK, R.: Je správne trestanie podľa zákona NR SR č. 270/1995 Z. z. o štátnej jazyku SR v súlade s Ústavou SR? In: POTÁŠCH, P. (ed.): *Zborník Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie*. Bratislava : Eurokódex, 2010, s. 79.

<sup>3</sup> Napríklad MACHAJOVÁ, J.: Iné správne delikty. In: MACHAJOVÁ, J. a kol.: *Všeobecné správne právo*. Bratislava : Eurokódex, 2009, s. 221 a nasl.; MACHAJOVÁ, J.: Správne disciplinárne delikty. In: ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PraF UK. 2005, s. 173 a nasl.; PRÁŠKOVÁ, H.: Správní disciplinární delikty. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 481 a nasl.; SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. Praha : ASPI, 2009, s. 205 a nasl.; CEPEK, B. – MARTVOŇ, A.: Zodpovednosť vo verejnej správe. In: VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 269 a nasl.

zamestnancov, funkcionárov, prípadne inak označených osôb pôsobiacich vo verejnej správe. Ide o subjekt pôsobiaci vo vnútri verejnej správy. Subjekt, ktorý vyvodzuje zodpovednosť, pritom môže stáť v rámci organizačnej štruktúry verejnej správy (napríklad služobný úrad, starosta; v tomto prípade pôjde o rôzne disciplinárne konania), ale aj nemusí (súd; trestné konanie).<sup>4</sup>

Na základe uvedeného si dovoľím pojem správne právo trestné zadefinovať ako pododvetvie správneho práva, ktorého podstata tkvie na jednej strane vo vyvedení administratívnoprávnej zodpovednosti a na strane druhej vo vyvedení zodpovednosti za výkon verejnej správy príslušnými správnyimi orgánmi voči subjektom, ktoré porušili právom stanovenú povinnosť v oblasti verejnej správy.

Uvedené, samozrejme, neplatí v prípade, v ktorom sa osoba dopustila svojím konaním trestného činu, o ktorom rozhoduje príslušný súd.

Predmetom môjho bližšieho záujmu je situácia, keď osoba podáva sťažnosť na nečinnú verejnú správu, alebo na priet'ahy v správnych konaniach, a to opakovane, a predovšetkým, ako sa s dôsledkami podania sťažnosti môže vyrovnáť príslušný orgán.

## 2. VYVODENIE ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI V PÔVODNOM ZÁKONE O SŤAŽNOSTIACH

Vyvodenie administratívnoprávnej zodpovednosti voči osobe stojacej v rámci systému verejnej správy, upravoval pôvodný ZoS.<sup>5</sup>

Počas účinnosti tohto zákona mohol orgán verejnej správy uložiť zamestnancom subjektu, v ktorom sa prešetruje sťažnosť, poriadkovú pokutu od 500 Sk do 5 000 Sk za marenie prešetrovania sťažnosti alebo za nesplnenie povinností uvedených v tomto zákone, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Pokuta mohla byť uložená aj opakovane, a to najviac do výšky 10 000 Sk.<sup>6</sup> Na toto konanie sa vzhľadom na znenie § 1 ods. 1 Správneho poriadku<sup>7</sup> v plnej miere vzťahoval Správny poriadok.

Z uvedeného vyplýva, že vo svojej podstate išlo o vyvodzovanie zodpovednosti v oblasti verejnej správy medzi správnym orgánom a jeho zamestnancom – fyzickou osobou, čiže o prípad vyvedenia zodpovednosti za výkon verejnej správy narušený

---

<sup>4</sup> Porovnaj MACHAJOVÁ, J.: Zodpovednosť za výkon verejnej správy a administratívnoprávna zodpovednosť. In: ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PraF UK, 2005, s. 191.

<sup>5</sup> Zákon č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „pôvodný ZoS“).

<sup>6</sup> Paragraf 22 pôvodného ZoS.

<sup>7</sup> Tento zákon sa vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“).

konkrétnou osobou a jej (ne)činnosťou, čiže o prípad klasicky spadajúci pod vymedzenie administratívnoprávneho trestania. Navyše týmto konaním zamestnanca sa zasiahlo do práv a záujmov spravovaných subjektov, čiže subjektov stojacich mimo systém verejnej správy.

Takýto prípad mohol nastať napríklad v takom prípade, ak osoba podala sťažnosť orgánu verejnej správy, v ktorom sa sťažovala na prieťahy v správnom konaní. Orgán verejnej správy v rámci prešetrenia sťažnosti dospel k záveru, že sťažnosť bola opodstatnená, a preto v rámci zápisnice o prešetrení sťažnosti presne uviedol zistený nedostatok, určil, kto, akým spôsobom a v akej lehote prijme opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku.<sup>8</sup> Kontrolu plnenia opatrení prijatých na nápravu podľa tohto zákona vykonáva vedúci tohto orgánu verejnej správy alebo ním poverená osoba.<sup>9</sup> Ak táto osoba pri kontrole opätovne zistí uvedené nedostatky, t. j. v prípadoch nečinnosti a prieťahov v konaní je orgán aj naďalej nečinný alebo ďalej spôsobuje prieťahy v konaní, môže uložiť zodpovednej osobe poriadkovú pokutu, ako bolo uvedené v úvode tejto pasáže.

Pozitívum tejto úpravy jednoznačne vidím v tom, že priamo prikazuje orgánom verejnej správy vyvodzovať zodpovednosť voči príslušným osobám, ktoré spôsobujú svojim konaním (opomenutím konania) stav nezákonnosti, čiže pozitívne vplýva na personálny substrát verejnej správy.<sup>10</sup>

Isté negatívum možno vidieť napríklad v tom, že na dané konanie sa vzťahuje Správny poriadok, pričom je nevyhnutné konštatovať, že tento predpis nie je primárne určený na konania týkajúce sa správneho trestania. Preto by bolo vhodnejšie, aby sa na dané konanie vzťahoval skôr zákon o priestupkoch,<sup>11</sup> ktorý je primárne určený na vyvodzovanie zodpovednosti, a teda obsahuje aspoň v základoch tie inštitúty, ktoré sú na takéto konanie vyžadované z dôvodu aplikácie čl. 6 ods. 1 Dohovoru.<sup>12</sup> Zároveň možno uviesť, že rozhodnutie o udelení poriadkovej pokuty by bolo z tohto dôvodu plne

---

<sup>8</sup> Porovnaj § 18 ods. 1 pôvodného ZoS.

<sup>9</sup> Porovnaj § 21 ods. 1 pôvodného ZoS.

<sup>10</sup> Na problematiku odbornej a inej kvalitatívnej úrovne personálneho substrátu verejnej správy upriamuje pozornosť napríklad K. Tóthová, podľa ktorej táto kvalita vplýva na vymožitelnosť práva; pozri bližšie napríklad TÓTHOVÁ, K.: Nečinnosť ako príčina nevymožitelnosti práv a povinností v oblasti verejnej správy. In: KADEČKA, S. – KLIKOVÁ, A. – VALACHOVÁ, K. – GLOTZMANN, F. (eds.): *Sborník Nečinnost ve veřejné správě*. Praha : Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer, 2012, s. 51-53.

<sup>11</sup> Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“).

<sup>12</sup> Oznámenie č. 209/1992 Zb. o dojednaní Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Protokolov na tento Dohovor nadväzujúcich (ďalej len „Dohovor“).

preskúmateľné v správnom súdnictve, pričom vzhľadom na jeho úpravu v zákone ho možno podradiť aj pod záruky na spravodlivý proces podľa spomínaného článku Dohovoru.

Uvedená právna úprava je dnes už neaktuálna, keďže pôvodný ZoS je v súčasnosti derogovaný novým zákonom o sťažnostiach, pričom, ako bude uvedené ďalej, došlo k úplnej zmene chápania vyvodenia zodpovednosti za nesplnenie povinností zachytených v tomto zákone.

### 3. VYVODENIE ZODPOVEDNOSTI ZA VÝKON VEREJNEJ SPRÁVY V NOVOM ZÁKONE O SŤAŽNOSTIACH

Nový ZoS<sup>13</sup> nadobudol účinnosť 1. februára 2010. Predmetom ďalšej analýzy je otázka vyvodenia zodpovednosti za nesplnenie povinností uvedených v tomto zákone.

Nový ZoS nanovo upravuje spomenutú problematiku. Konkrétne možnosť uloženia poriadkovej pokuty za nesplnenie povinností uvedených v tomto zákone upravuje § 24, ktorý obsahovo nadväzuje najmä na § 23. Podľa § 23 nového ZoS orgány verejnej správy vykonávajú kontrolu vybavovania sťažností, ako to vyplýva aj z § 7 ods. 3 písm. c) zákona o kontrole v štátnej správe,<sup>14</sup> § 18d ods. 1 zákona o obecnom zriadení<sup>15</sup> a § 19c ods. 1 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.

Z uvedených zákonných ustanovení vyplýva, že nový ZoS sa odvoláva na vykonávanie vnútornej kontroly, t. j. kontroly, ktorú v prípade zákona o kontrole v štátnej správe vykonáva vlastný útvar kontroly orgánu štátnej správy (§ 1, 6 a 7 zákona o kontrole v štátnej správe). V prípade územných samosprávnych celkov ide o kontrolu, ktorú vykonáva hlavný kontrolór. Všetky tieto vymenované subjekty majú zákonnú povinnosť kontroly prešetrovania a vybavovania sťažností.

Prvotnou otázkou je, či § 24 nového ZoS ako ustanovenie upravujúce skutkovú podstatu, za nastania ktorej je možné uložiť poriadkovú pokutu, je možné spojiť s problematikou nečinnosti verejnej správy, teda situáciu, keď sťažovateľ sa sťažuje na tento stav.

Domnievam sa, že odpoveď na túto otázku je pozitívna, a teda môže dôjsť aj ku kontrole toho, či orgán, ktorý bol nečinný, je aj naďalej nečinný a je mu v takom prípade možné uložiť poriadkovú pokutu. Túto odpoveď by som odôvodnil tou časťou textu právnej normy, ktorá hovorí o náprave nedostatkov.<sup>16</sup> Nedostatok, ktorý bol

---

<sup>13</sup> Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (ďalej len „nový ZoS“).

<sup>14</sup> Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o kontrole v štátnej správe“).

<sup>15</sup> Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).

<sup>16</sup> Presné znenie tohto ustanovenia je nasledovné: Orgánu verejnej správy, ktorý neplní povinnosti podľa tohto zákona a tým sťažuje vybavovanie sťažností, marí jej vybavovanie alebo nápravu nedostatkov, môže orgán

zistený v dôsledku podanej sťažnosti na nečinnosť, je jednoznačne samotná nečinnosť, preto výsledok vybavovania sťažnosti naformulovaný v zápisnici o prešetrení sťažnosti musí obsahovať toto zistenie, ako aj prijaté opatrenia ako predchádzať opätovnému vzniku tohto stavu.

Preto sa domnievam, že ak dôjde k nečinnosti, ktorá je preukázaná v rámci vybavovania sťažnosti, orgán verejnej správy vykonávajúci kontrolu riadneho plnenia opatrení prijatých na odstránenie nedostatku, môže uložiť poriadkovú pokutu podľa § 24 nového ZoS.

Správnoprávna teória k *správnym poriadkovým deliktom* potom uvádza, že ide o procesnoprávny delikt (čím sa líši od ostatných správnych deliktov) a ukladá sa v prípadoch, ak nie je splnená procesnoprávna povinnosť ustanovená právnym predpisom.<sup>17</sup> Medzi ďalšie osobitosti tohto typu správneho deliktu sa tradične radí

- a) princíp oportunity (správny orgán môže, ale nemusí uložiť poriadkovú sankciu za nesplnenie povinnosti),
- b) neplatiaca zásada *ne bis in idem* (rovnaký skutok môže byť potrestaný aj viacnásobne),
- c) dodatočné splnenie povinnosti znemožňuje uloženie poriadkovej sankcie.<sup>18</sup>

P. Potásch k uvedeným vlastnostiam správneho poriadkového deliktu pridáva aj akcesorickosť, ktorú vidí v tom, že tieto delikty „nevznikajú samé o sebe, ale ich vznik sa viaže na samotné správne konanie (...) a prejavuje sa aj tým, že nie je vylúčené, aby o poriadkovom delikte rozhodoval iný orgán ako orgán rozhodujúci v merite veci. Ak sa napríklad uskutočňuje procesný úkon dožiadania.“<sup>19</sup>

Podľa spomínaného ustanovenia nového ZoS zákonodarca ustanovil vrchnú sadzbu tejto poriadkovej pokuty vo výške 650 eur. Táto pokuta ale môže byť ukladaná opakovane, a to až do celkovej úhrnnej výšky 6500 eur. Podmienkou je, že pokuta môže byť uložená v subjektívnej lehote troch mesiacov odo dňa zistenia porušenia povinnosti a maximálne v objektívnej lehote jedného roka od samotného porušenia povinnosti.

Ak túto pokutu uložil orgán štátnej správy alebo ním zriadená organizácia, prípadne iný orgán Slovenskej republiky postupujúci podľa tohto zákona, je výnos z tejto pokuty príjmom štátneho rozpočtu. Ak pokutu uložili orgány územnej samosprávy alebo nimi zriadené organizácie alebo osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o

---

verejnej správy príslušný na vybavenie sťažnosti uložiť poriadkovú pokutu do výšky 650 eur.

<sup>17</sup> Porovnaj napríklad MACHAJOVÁ, J.: Zodpovednosť vo verejnej správe. In: ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PraF UK, 2005, s. 182 a nasl.

<sup>18</sup> Porovnaj napríklad PRÁŠKOVÁ, H.: *Správní trestání*. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správni právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 483 a nasl.

<sup>19</sup> POTÁŠCH, P.: *Komparatívne perspektívy verejnoprávnych deliktov*. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Žilina : Eurokódex, 2011, s. 229.

právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach iných osôb, je výnos z pokuty ich vlastným príjmom.

Na konanie o uložení poriadkovej pokuty sa vzťahuje Správny poriadok.

Toľko hovorí zákonné vymedzenie, ale ako vyzerá v praxi toto ustanovenie? Domnievam sa, že môžu nastať isté problémy ohľadom efektivity tejto právnej úpravy a ktorú možno ilustrovať na príklade.

Správny orgán je povinný vydať rozhodnutie vo veci podľa Správneho poriadku v štandardnej 30 dňovej lehote. V prípade, ak nedôjde k vydaniu tohto rozhodnutia je možné uvažovať o nečinnosti správneho orgánu. Voči takémuto postupu správneho orgánu sa môže účastník konania brániť podaním sťažnosti, kde tento postup označí za nezákonný a zasahujúci do jeho práv.

Takéto podanie je povinný vybaviť orgán verejnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí činnosť, o ktorej sa sťažovateľ domnieva, že ňou boli porušené jeho práva. Povinnosťou orgánu verejnej správy je okrem iného preskúmať podanie po formálnej stránke (či ide o sťažnosť), či je príslušný na vybavenie takejto sťažnosti a následne na to vykonať prešetrenie sťažnosti, teda zistiť skutočný stav veci a jeho súlad alebo rozpor s právnymi predpismi a s vnútornými predpismi, ako aj zistiť príčiny vzniku zistených nedostatkov a ich následky (§ 18 nového ZoS).

Zápisnica o prešetrení sťažnosti ako výsledok vybavenia sťažnosti potom, okrem iného, obsahuje aj povinnosť prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku a povinnosť predložiť prijaté opatrenia orgánu prešetrojúcemu sťažnosť (§ 19 nového ZoS).

V prípade nečinnosti by takáto zápisnica obsahovala zistenie, že vznikla nečinnosť a opatrenie by spočívalo v jej odstránení, teda v uložení povinnosti konať vo veci. Čo ale v prípade, ak by aj naďalej takýto orgán bol nečinný? Vzhľadom na to, že tento stav je jednoznačne možné označiť ako stav, keď sa neplnia povinnosti podľa nového ZoS, a teda sa marí náprava nedostatkov zistených vybavením sťažnosti, môže byť takémuto orgánu uložená poriadková pokuta (§ 24 nového ZoS).

Problém, ktorý vidím v aplikačnej praxi, je potom nasledovný.

Orgán, ktorý môže uložiť takúto pokutu, zákonodarca označuje pojmom orgán verejnej správy príslušný na vybavenie sťažnosti a orgán, ktorému sa ukladá pokuta (v tomto prípade, t. j. v prípade, keď nie je odstránený zistený stav nezákonnosti v podobe nečinnosti alebo prieťahov v konaní), ako orgán, ktorý si neplní povinnosti a tým sťažuje nápravu nedostatkov. Zo zákona ale vyplýva, že ide o dva totožné orgány, čiže, inými slovami, orgán uloží poriadkovú pokutu sám sebe.

Podľa § 24 nového ZoS je nepochybné, že pokuta môže byť uložená tomu orgánu, ktorý porušil zákonné povinnosti. To, že orgánom, ktorý ukladá pokutu je ten istý orgán, vyplýva z výrazu orgán príslušný na vybavenie sťažnosti. Táto príslušnosť je upravená v § 11 nového ZoS, a to tak, že ide o orgán, do ktorého pôsobnosti patrí činnosť, o ktorej sa sťažovateľ domnieva, že ňou boli porušené jeho práva. Úplne zjednodušene povedané, orgán verejnej správy, ktorý je nečinný, je po vybavení sťažnosti, na ktorú je sám príslušný,

aj naďalej nečinný, čo v rámci kontroly vybavovania sťažností zistí opätovne sám tento správny orgán. A tento orgán verejnej správy si za to aj môže uložiť poriadkovú pokutu.

Analýzou nasledovných ustanovení § 24 nového ZoS ale môžeme dospieť k ďalším zaujímavostiam. Na toto konanie sa totiž vzťahuje v plnej miere Správny poriadok. Pre takéto správne konanie by potom platilo, že postavenie správneho orgánu, ako aj účastníka konania, by mal ten istý subjekt, totiž správny orgán, ktorý by rozhodoval sám o sebe a vo vlastnej veci, sám sebe by mohol podať opravný prostriedok, prípadne sám sebe by mohol vyhovieť v rámci autoremedúry. V prípade, ak by sám dobrovoľne nezaplatil uloženú poriadkovú pokutu, sám na sebe by mohol vykonať výkon rozhodnutia, a pod.

Pomyselnou čerešničkou na tejto torte, dovoľm si tvrdiť absurdnosti, je potom fakt, že ak poriadkovú pokutu uložil orgán územnej samosprávy, táto pokuta je ešte aj jeho vlastným príjmom [(§ 24 ods. 5 písm. b) nového ZoS].

Podľa platnej právnej úpravy jedinou situáciou, keď by nevznikli takéto nelogickosti, je prípad, keď by sťažnosť smerovala voči vedúcemu orgánu verejnej správy. Podľa § 11 ods. 2 nového ZoS je v tomto prípade príslušným na vybavenie sťažnosti najbližší nadriadený orgán verejnej správy.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že zatiaľ čo pôvodný ZoS jasne vyžadoval vyvodenie zodpovednosti za vzniknutý protiprávny stav, a teda mohlo sa hovoriť o vyvodení administratívnoprávnej zodpovednosti, podľa nového ZoS už o uvedenom tieto vlastnosti neplatia. Ide o vyvodenie zodpovednosti voči vykonávateľovi verejnej správy, čo podľa môjho názoru nie je vhodná zmena, pretože posilňuje pocit nenesenia zodpovednosti za činy jednotlivých pracovníkov verejnej správy.

Takáto svojím spôsobom pokuta za nečinnosť verejnej správy nepredstavuje efektívny nástroj boja proti nej. To si vyžaduje jednoznačne efektívnejšiu právnu reguláciu, než akú v tejto chvíli poskytuje nový ZoS.

#### 4. NÁVRHY DE LEGE FERENDA

Pred formuláciou finálneho návrhu *de lege ferenda*, je nevyhnutné vyjadriť sa aj k terminológii zvolenej zákonodarcom a predovšetkým k pojmu poriadková pokuta. V prvom rade sa treba zamyslieť nad označením poriadková pokuta a jej napojením na teoretické chápanie tohto pojmu a jeho obsahu.

Poriadková pokuta vo všeobecnosti predstavuje opatrenie, ktorým sa zabezpečuje priebeh konania (ako to vyplýva napríklad aj zo Správneho poriadku). Vzhľadom na to, že poriadkovú pokutu možno udeliť aj za stav po ukončení vybavovania sťažnosti, možno si povšimnúť nejednotnosť v zákonodarcovej terminológii. Z tohto dôvodu by zrejme malo byť toto ustanovenie označené buď ako pokuta a nie (iba) poriadková pokuta, alebo by malo upravovať



osobitne skutkovú podstatu pre udelenie poriadkovej pokuty<sup>20</sup> a samostatne pre pokutu.<sup>21</sup>

Ďalším problémom v súvislosti s týmto ustanovením je, že pokuta môže byť udelená len orgánu verejnej správy a nie konkrétnej zodpovednej osobe. Ako som spomínal, som toho názoru, že takáto konštrukcia napomáha laxnému prístupovaniu k odstraňovaniu stavu nezákonnosti, ako aj k jeho ďalšiemu možnému vzniku. Myslím si, že preventívne dokáže pôsobiť len tá sankcia, ktorá v sebe nesie možnosť jej reálneho „zosobnenia“, teda prostredníctvom ktorej sa konkrétne určí vinník stojaci za vzniknutým stavom a ten bude sankcionovaný.

Navyše takáto úprava je nelogická aj v tom, že síce nabáda orgán verejnej správy, aby kontroloval dodržiavanie povinností vyplývajúcich z nového ZoS, ale otázne zostáva, prečo by takýto orgán sám sebe uložil pokutu, ak zistí konkrétny nedostatok? Už úplne absurdne potom vyznieva situácia, keď ide o samosprávne orgány, ktoré, ak by si aj uložili takúto pokutu, potom táto pokuta je výnosom ich vlastného rozpočtu.

Z uvedeného vyplýva aj ďalší nedostatok úpravy, a to skutočnosť, že zodpovednosť za vzniknutý stav si vyvodzuje priamo zodpovedný orgán. Ide jednoznačne o situáciu, keď nielenže je sudcom vo vlastnom spore, ale navyše tento spor nemá ani ďalšieho iného účastníka.

Takúto právnu úpravu je nevyhnutné hodnotiť prívlastkami ako nevhodná, či neefektívna a treba ju náležitým spôsobom napraviť k lepšiemu. Na základe uvedených úvah by preto § 24 nového ZoS mohol mať takúto podobu:

#### „§ 24

#### Pokuta

- (1) Tomu, kto neplní povinnosti podľa tohto zákona a tým sťažuje vybavovanie sťažnosti alebo marí jej vybavovanie, orgán verejnej správy príslušný na vybavenie sťažnosti uloží poriadkovú pokutu do výšky 650 eur. Pri určovaní výšky poriadkovej pokuty prihliada na mieru sťaženia alebo marenia vybavovania sťažnosti.
- (2) Tomu, kto neplní povinnosti podľa tohto zákona a tým sťažuje alebo marí nápravu nedostatkov, orgán verejnej správy príslušný na vybavenie sťažnosti uloží pokutu do výšky 650 eur. Pri určovaní výšky pokuty prihliada na mieru sťaženia alebo marenia nápravy nedostatkov.
- (3) Pokutu podľa odsekov 1 a 2 možno uložiť opakovane do úhrnnej výšky 6 500 eur.

Doterajšie odseky 2 až 5 sa označujú ako odseky 4 až 7.“

---

<sup>20</sup> Porovnaj časť ak „...neplní povinnosti podľa tohto zákona a tým sťažuje vybavovanie sťažnosti, marí jej vybavovanie...“.

<sup>21</sup> Porovnaj časť ak marí „...nápravu nedostatkov...“.

Uvedený návrh *de lege ferenda* plne odstraňuje uvedené nedostatky. Zavádza dve skutkové podstaty, za nastania ktorých možno uložiť poriadkovú pokutu alebo pokutu. Poriadková pokuta môže byť uložená len v prípade, ktorý súvisí s prešetrovaním sťažnosti. Preto prichádza do úvahy aj jej neskoršie odpustenie zo strany orgánu verejnej správy.

Návrh umožňuje pokutu uložiť v prípadoch, ktoré nastali po vybavení sťažnosti, ak aj naďalej pretrvávajú isté následky. Uloženie tejto pokuty má trvalejší charakter, domnievam sa, že ju už preto nemožno dodatočne odpustiť orgánom verejnej správy.

## 5. ZÁVERY

Pokuta za nečinnosť predstavuje významný prostriedok v boji proti nečinnosti verejnej správy a priesťahom v jej konaní. Na rozdiel od väčšiny ostatných prostriedkov<sup>22</sup> ide o prostriedok, ktorý sa využíva až následne, *ex post*, keď došlo ku stavu nečinnosti a ten bol preukázaný v konaní, ktorého výsledkom môže byť práve uloženie pokuty. Zároveň mu ale nemožno uprieť významné prevenčné pôsobenie ako výstrahu, čiže ako možnosť uloženia pokuty.

Možnosť uloženia pokuty za nečinnosť je v slovenskom právnom poriadku upravená vo viacerých právnych predpisoch. Z nich vyplýva, že orgánom, ktorý môže uložiť pokutu je buď orgán verejnej správy, alebo súd. Príkladom z ostatnej doby, keď môže pokutu (aj) za nečinnosť verejnej správy uložiť orgán verejnej správy, je práve nový ZoS.

Na základe uvedeného rozboru, ale túto novú právnu úpravu nie je možné hodnotiť ako kvalitnú, skôr naopak. Je nevyhnutné, aby sa v tomto prípade opätovne pristúpilo k chápaniu tohto inštitútu ako inštitútu vyvádzajúceho zodpovednosť voči konkrétnej osobe a nie ako zodpovednosť orgánu verejnej správy ako takej. Na takéto konanie by sa procesne potom vzťahoval buď Správny poriadok alebo zákon o priestupkoch, pričom vzhľadom na svoj charakter by bol plne preskúmateľný v správnom súdnictve a zároveň by sa na neho vzťahoval čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Prispelo by sa tým k zvýšenou právnej istoty a efektivity právnej úpravy sťažností v podmienkach Slovenskej republiky, o to viac, že prostredníctvom tohto inštitútu fyzické osoby aj právnické osoby poukazujú na nezákonnosti a nesprávnosti v činnosti príslušných orgánov verejnej správy.

Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo APVV – 0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

---

<sup>22</sup> Klasicky sa uvádzajú tieto inštitúty brojace proti nečinnnej verejnej správe: devolúcia kompetencie, určenie lehoty na vybavenie, fikcia rozhodnutia (pozitívneho aj negatívneho), sťažnosť na nečinnosť, pokuta za nečinnosť, vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti, príkaz konať; porovnaj TÓTHOVÁ, K.: Vymožitelnosť právo vo verejnej správe. In: VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 370 a nasl.

#### Literature:

- KADEČKA, S. – KLIKOVÁ, A. – VALACHOVÁ, K. – GLOTZMANN, F. (eds.): *Sborník Nečinnost ve veřejné správě*. Praha : Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer, 2012, 248 s. ISBN 978-80-7357-917-3.
- POTÁŠCH, P.: *Komparatívne perspektívy verejnoprávnych deliktov*. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Žilina : Eurokódex, 2011, 248 s. ISBN 978-80-89447-53-4.
- POTÁŠCH, P. (ed.): *Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie*. Bratislava : Eurokódex, 2010, 208 s. ISBN 978-80-89447-35-0.
- PRŮCHA, P.: *Správní právo. Obecná část*. Brno : Masarykova universita a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s. ISBN 978-80-7239-207-0.
- ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PraF UK, 2005, 221 s. ISBN 80-7160-205-1.
- VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012, 456 s. ISBN 978-80-89603-03-9.

#### Contact – email

*matej.horvat@flaw.uniba.sk*