

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Martina Krížovská

Preskúmavanie zákonnosti postupu a rozhodnutí orgánov
verejnej správy

Autoreferát

Olomouc 2017

1 Úvod

Predmetná dizertačná práca sa zaoberá problematikou preskúmania zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy zo strany vonkajších subjektov kontroly verejnej správy a poukazuje na narastajúci význam ochrany objektívneho práva resp. dozoru nad zákonnosťou rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Aplikácia princípu legality vo verejnej správe je nevyhnutným a základným predpokladom fungovania každého právneho štátu. K tomu, aby bol princíp legality v praxi skutočne aplikovaný, prispieva významnou mierou okrem mimoprávných faktorov ku ktorým patrí morálka, etika, náboženstvo atď. aj systém záruk zákonnosti vo verejnej správe vytvorený štátom. Ide o systém takých právnych nástrojov, ktoré už aj len svojou existenciou preventívne prispievajú k zabezpečeniu dodržiavania princípu legality vo verejnej správe. Právna teória pozná množstvo záruk zákonnosti, pričom k základným a k najdôležitejším zárukám zákonnosti radí:

*1. právo na prístup k informáciám vo verejnej správe, 2. petičné právo, právo podať sťažnosť, 3. ochranu pred nezákonným právnym predpisom, 4. Súdna ochrana pred nezákonným správny aktom(rozhodnutím), 5. ochranu proti zásahom, ktoré nie sú rozhodnutím, 6. Ochranu pred nezákonnou nečinnosťou, 7. Ochranu pred inou nezákonnou činnosťou verejnej správy, 8. Trestná zodpovednosť funkcionárov a úradníkov, 9. Organizácia ochrany verejného záujmu.*¹

*„Uvedený systém záruk zákonnosti smeruje von i dovnútra organizácie a činnosti verejnej správy, smeruje voči všetkým subjektom správneho práva, teda nielen voči vykonávateľom verejnej správy, ale aj voči adresátom vrchnostenského pôsobenia a ide až tak ďaleko, že prostredníctvom neho možno nielen kontrolovať dodržiavanie právnych noriem a vytvárať nápravu porušeného stavu, ale aj sankcionovať a vyvodzovať osobnú zodpovednosť voči tým osobám, ktoré porušili právnu povinnosť v oblasti verejnej správy.“*² Vzhľadom na veľké množstvo vykonávateľov verejnej správy ako i na rôznorodosť foriem činností verejnej správy je potrebné, aby existovali aj rozmanité druhy záruk zákonnosti, ktoré sa navzájom

¹ MIKULE, Vladimír. 2012, s. 631 a nasl. In SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 453

² PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 2012. s.324

účelne dopĺňajú a podmieňujú tak, že spolu vytvárajú ucelený systém záruk zákonnosti spôsobilých pokryť celú oblasť výkonu verejnej správy.

Kontrola verejnej správy predstavuje jednu z najdôležitejších a najčastejšie uplatňovaných záruk zákonnosti a to aj preto, že až na základe realizácie tejto záruky zákonnosti možno v niektorých prípadoch pristúpiť k uplatneniu ďalších záruk zákonnosti vo verejnej správe.³

V dizertačnej práci sa z dôvodu obmedzeného rozsahu práce zaoberám iba časťou kontroly verejnej správy a to vonkajšou kontrolou zákonnosti verejnej správy realizovanou zo strany vonkajších subjektov kontroly. Ide o subjekty stojace mimo sústavu orgánov verejnej správy, subjekty, ktoré nie sú priamo nadriadené subjektom kontrolovaným. Konkrétne ide o kontrolu zákonnosti verejnej správy vykonávanú zo strany zákonodarného orgánu, zo strany súdov a to ústavného súdu, správnych a všeobecných súdov, zo strany prokuratúry resp. zo strany štátneho zastupiteľstva, zo strany verejného ochrancu práv, najvyššieho kontrolného úradu a v neposlednom rade zo strany občianskej verejnosti.

Právne základy systémov vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy v Českej, Slovenskej a Rakúskej republike sú v práci porovnané z hľadiska spôsobu, rozsahu, rýchlosti, efektívnosti a účinnosti kontroly zákonnosti verejnej správy ako i z hľadiska prístupnosti verejnosti k právnym nástrojom kontroly.

K myšlienke zaoberať sa problematikou preskúmavania zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy ma priviedli úvahy o význame a opodstatnenosti výkonu dozoru nad zákonnosťou verejnej správy v systéme vonkajších subjektov kontroly verejnej správy.

1.1. Aktuálny stav problematiky

Hoci sa na prvý pohľad problematika kontroly verejnej správy z hľadiska dodržiavania platných právnych noriem orgánmi verejnej správy pri výkone ich pôsobnosti javí ako úplne známa a preskúmaná, nemožno konštatovať, že by aj v tejto oblasti nedochádzalo k postupnému vývoju a k zmenám. Princíp legality predstavuje základný a východiskový princíp fungovania verejnej správy.

³ PRŮCHA, Petr, Správní právo, obecná část. 8.doplňené a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o. 2012. s.325

K zabezpečeniu a k zlepšeniu stavu zákonnosti vo verejnej správe prispieva nepochybne i kontrola stavu zákonnosti vo verejnej správe vykonávaná rôznymi kontrolnými subjektmi, ktoré preskúmavajú dodržiavanie právnych noriem orgánmi verejnej správy pri výkone verejnej správy v rozličnom rozsahu, rozličným spôsobom i s rozličnými následkami.

Vo väčšine krajín Európy doposiaľ prevládalo preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy výlučne v rozsahu subjektívnych verejných práv účastníkov administratívnych konaní. Ochrana objektívneho verejného práva, respektíve dozor nad dodržiavaním právnych noriem orgánmi verejnej správy pri výkone verejnej správy vo väčšine krajín doposiaľ absentoval. Aj v tejto oblasti však bola v dôsledku poslednej judikatúry európskych súdov zaznamenaná zásadná zmena vo vývoji a v chápaní podstaty a významu aplikácie princípu legality ako i výkonu dozoru nad zákonnosťou verejnej správy. Ďalší vývoj kontroly zákonnosti verejnej správy v Európe totiž smeruje práve k zabezpečeniu výkonu dozoru nad zákonnosťou verejnej správy a k ochrane objektívneho verejného práva.

1.2. Ciele dizertačnej práce a stanovené hypotézy

Cieľom práce bolo jednak porovnať existujúce právne základy systémov vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy v Českej, Slovenskej a Rakúskej republike z hľadiska ich celkového charakteru, prístupnosti verejnosti k právnym nástrojom kontroly, no predovšetkým z hľadiska spôsobu, rozsahu a komplexnosti nimi vykonávanej kontroly zákonnosti verejnej správy. Cieľom práce bolo taktiež na základe takto získaných poznatkov odpovedať na otázku, či kontrola zákonnosti verejnej správy vykonávaná iba v rozsahu subjektívnych verejných práv uplatnených účastníkmi administratívnych konaní realizovaná predovšetkým zo strany súdov je dostatočná a vyhovujúca z hľadiska aktuálnych potrieb modernej európskej spoločnosti a to aj vzhľadom na narastajúci problém korupcie, zneužívania moci a klientelizmu pri výkone verejnej správy, alebo, či bude potrebné zvýšenú pozornosť venovať aj problematike ochrany objektívneho verejného práva, resp. dozoru nad dodržiavaním zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánmi verejnej správy.

1.3. Metódy využité v dizertačnej práci

Pretože hlavným cieľom práce bolo predovšetkým oboznámiť a porovnať vybrané právne základy systémov vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy, bola v dizertačnej práci použitá metóda popisná a metóda komparatívna. Pri kritickom zhodnutí jednotlivých právnych základov systémov preskúvania zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy bola uplatnená metóda analytická a následne syntetická. Pri vyhodnutí poznatkov a hľadání ich spoločných znakov a pozitív je použitá metóda logickej indukcie. Pri zovšeobecnení vyvedených záverov je uplatnená metóda abstrakcie.

2. Členenie práce

Pre lepšie uvedomenie si významu a získanie uceleného obrazu o vonkajšej kontrole zákonnosti verejnej správy bolo potrebné sa v práci najskôr zamerať a priblížiť právne pojmy, ktorými sú : právne normy, právne princípy, legalita, verejná správa a subjekty a formy činnosti verejnej správy.

Prvá časť práce preto poukazuje na právne normy ako na základný predpoklad fungovania každej spoločnosti. Druhá časť práce informuje o právnych princípoch tvoriacich obsah každého právneho poriadku štátu, pričom osobitnú pozornosť venuje princípu legality vo verejnej správe a snaží sa identifikovať vzťah pojmov legality a legitimacy. Tretia časť práce približuje pojem, podstatu, subjekty a formy činnosti verejnej správy.

Štvrtá až siedma časť práce tvorí jadro celej práce. Štvrtá časť poskytuje všeobecnú charakteristiku jednotlivých druhov právnych záruk zákonnosti vo verejnej správe, pričom v závere uvádza, že práca sa v ďalších častiach z dôvodu veľkého rozsahu obmedzí už len na jednu z právnych záruk zákonnosti a to konkrétne na kontrolu zákonnosti vo verejnej správe realizovanú zo strany vonkajších subjektov kontroly verejnej správy.

Piata časť práce člení kontrolu zákonnosti vo verejnej správe na kontrolu vnútornú a kontrolu vonkajšiu, pričom v šiestej časti podrobne oboznamuje a následne porovnáva právny základ systému vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej

správy z hľadiska jednotlivých kontrolných subjektov v Českej, Slovenskej a Rakúskej republike.

V siedmej časti práca poukazuje na odporúčania judikatúry európskych súdov týkajúce sa ďalšieho vývoja a smerovania právnej úpravy kontroly zákonnosti verejnej správy v členských štátoch Európskej únie.

V závere práce sú sumarizované a vyhodnotené zistené poznatky. Táto kapitola práce zároveň poukazuje na narastajúcu potrebu a význam zabezpečenia dozoru nad zákonnosťou verejnej správy, ktorý v niektorých oboznámených právnych úpravách do istej miery úplne absentuje. V tomto naznačenom smere ďalšieho vývoja a smerovania kontroly zákonnosti verejnej správy sa v práci pokúšam nájsť východisko riešenia daného problému.

2.1 Právne normy ako predpoklad existencie každej spoločnosti

Právne normy naplňajú obsah právneho poriadku každého štátu, sú jedinečným, nenahraditeľným a najdôležitejším prostriedkom regulácie a riadenia spoločnosti a zároveň základným predpokladom jej fungovania. Osobitnou vlastnosťou právnych noriem v porovnaní s ostatnými druhmi noriem je ich právna záväznosť a vynútiteľnosť. Bez existencie systému právnych noriem a platného práva, by súčasná moderná ľudská spoločnosť nedokázala fungovať iba na báze slušnosti, morálky a zdvorilosti, teda iba na báze mimoprávných normatívnych systémov.

2.2 Právo a právne princípy

„Právne princípy možno chápať ako pravidlá, ktoré tvoria základ určitého právneho inštitútu, zákona, právneho odvetvia alebo právneho poriadku,“⁴ pričom tieto plnia viaceré úloh. Za najdôležitejšiu z nich možno jednoznačne považovať ich úlohu v legislatívnej a v aplikačnej oblasti. V legislatívnej oblasti predstavujú právne princípy východiská de lege ferenda a mantinely, ktoré zároveň nemožno prekročiť.

⁴ OSINA, Petr. Teorie práva. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 75

V aplikačnej a v interpretačnej oblasti predstavujú právne princípy spôsob, ktorým je potrebné právne normy alebo nejasné právne pojmy vykladať a tak právo dotvárať.⁵

Právne princípy preto jednak predstavujú kostru alebo piliere právnych noriem a celého právneho poriadku a zároveň plnia funkciu sekundárnu a to pri výklade a aplikácii právnych noriem, kedy sa prostredníctvom nich vyplňajú medzery v právnej úprave.

*„Právne princípy stelesňujú základné hodnoty spravodlivosti alebo racionálnej zákonitosti výkonu verejnej moci v právnom štáte. Pôsobia ako regulatívne idey a východiská pri tvorbe i aplikácii všetkých ostatných právnych noriem.“*⁶

Množstvo právnych princíпов v dôsledku narastajúcej komplikovanosti vzťahov medzi štátnou mocou a občianskou spoločnosťou neustále pribúda. *„Platné právo je nimi obohacované a zahŕňa nielen princípy expressis verbis v práve obsiahnuté, ale i princípy vyjadrené v judikatúre Ústavného súdu i všeobecných súdov, ale aj súdnych orgánov Európskej únie. Dochádza tak postupne k pozitívizácii právnych princíпов.“*⁷

*„Základným charakteristickým znakom právnych princíпов (na rozdiel od právnych noriem) je ich nezrušiteľnosť a trvalá existencia. Právne princípy nemožno zrušiť tak ako právnu normu a to ani v prípade, ak si navzájom odporujú. Právna norma môže síce vylúčiť použitie určitého právneho princípu pre určitý okruh spoločenských vzťahov, neznamená to však jeho zrušenie a právny princíp si svoj význam ponecháva pri tvorbe práva a jeho aplikácie.“*⁸

Jedným zo základných ústavných princíпов fungovania verejnej správy je princíp legality.

„Pod pojmom legalita rozumieme zákonnosť, viazanosť štátu a štátnych orgánov zákonom, vládu zákona v štáte, ale aj taký spôsob tvorby, interpretácie a aplikácie práva, kedy moc sama seba obmedzuje, kladie si pravidlá spôsobov svojej realizácie, ktoré súčasne vytvárajú limity, ktoré nemôže sama prekročiť. Zákonnosť sa v tomto

⁵ OSINA, Petr. Teorie práva.1.vydání.Praha:Leges,2013,s.82

⁶ SVOBODA, Petr. Ústavní základy správního řízení v České republice, Právo na spravedlivý proces. nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka.Linde.Praha. 2007, s. 21.

⁷ BARÁNY, Eduard. Pojmy dobrého práva. In JIRÁSEK, Jiří a kol. Ústavní základy organizace státu. 1.vydání.Praha2:Nakladatelství Leges, s.r.o., 2013, s. 25

⁸ BOGUSZAG, Jiří. K teorii tvorby práva (hodnoty, normy, právní principy). In : Právnická fakulta Univerzity Karlovy 1348-1998. Jubilejní sborník. Praha: 1998, In: JIRÁSEK, Jiří. a kol. Ústavní základy organizace státu. Praha: Leges,2013, s.24-25.

zmysle stáva základnou metódou činnosti štátneho aparátu.“⁹ Zjednodušene povedané legalita znamená zákonnosť, teda dodržiavanie platných právnych noriem.

Z hľadiska teórie práva možno problematiku legality vykresliť v dvoch rovinách a to v rovine aplikačnej a v rovine legislatívnej.

„Legalita z hľadiska legislatívneho znamená, že právnu normu môže vydávať iba ten orgán, ktorý je k tomu zmocnený zákonom a v medziach a forme danej zákonom. Zákonodarne oprávnenie môže byť udelené iba ústavným zákonom.

Z hľadiska aplikačného predstavuje pojem legality povinnosť dodržiavať právo a v prípade jeho porušenia bude ten, kto právo poruší, postihnutý zákonom predvídanou sankciou. To platí aj pre štát samotný . Aj štát, t.j. každý štátny orgán a každý, kto je oprávnený konať v mene štátu, musí dodržiavať právo. Štát má možnosť prostredníctvom náležitého zákonodarného procesu právo meniť, nie je však oprávnený právo porušovať.“¹⁰

3. Verejná správa

Pod pojmom verejná správa možno rozumieť takú činnosť subjektov(štátnych aj neštátnych), ktorá je vykonávaná na základe zákona, v jeho rozsahu a spôsobom stanoveným zákonom, za účelom plnenia vopred zákonom stanovených úloh a cieľov vo verejnom záujme.

Podľa profesora Sládečka *„verejná správa je aplikáciou medzinárodných zmlúv a vykonávaním zákonov a iných právnych predpisov alebo inou činnosťou vo verejnom záujme orgánmi, ktoré nie sú pri výkone štátnej správy nezávislé. Pôsobia v nej vzťahy nadriadenosti a podriadenosti: nižšie správne orgány sú viazané nielen právnymi predpismi, ale aj internými rozhodnutiami vyšších správnych úradov.“¹¹*

Verejnú správu možno taktiež chápať buď ako činnosť štátnych orgánov, alebo aj ako inštitucionálne usporiadanú sústavu štátnych orgánov, medzi ktorými platia vzťahy nadriadenosti a podriadenosti. V každom prípade ide o takú činnosť štátnych orgánov, ktorá má podzákonný a výkonný charakter.

⁹ GERLOCH, Aleš. Teorie práva, 5.upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk , 2009. 192s.

¹⁰ KNAPP, Viktor. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995, s.212

¹¹ SLÁDEČEK, SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 31

4 Právne záruky verejnej správy

K tomu, aby stav zákonnosti vo verejnej správe bol na požadovanej úrovni, významnou mierou prispieva systém záruk zákonnosti. Pod pojmom záruky zákonnosti vo verejnej správe možno rozumieť právne prostriedky alebo nástroje, prostredníctvom ktorých je zaručený a zabezpečený zákonný výkon verejnej správy.

„Vo sfére verejnej správy a jej činnosti existuje celý systém záruk zákonnosti, ktoré spolu bezprostredne súvisia a vzájomne sa dopĺňajú.“¹²

„K právnym zárukám či zárukám zákonnosti vo verejnej správe právna náuka radí najmä : „1. právo na prístup k informáciám vo verejnej správe, 2. petičné právo, právo podať sťažnosť, 3. ochranu pred nezákonným právnym predpisom, 4. Súdnu ochranu pred nezákonným správnym aktom(rozhodnutím),5.ochranu proti zásahom, ktoré nie sú rozhodnutím, 6. Ochranu pred nezákonnou nečinnosťou, 7. Ochranu pred inou nezákonnou činnosťou verejnej správy, 8. Trestnú zodpovednosť funkcionárov a úradníkov, 9. Organizáciu ochrany verejného záujmu.“¹³

Vyššie uvedené záruky zákonnosti predstavujú iba demonštratívny výber tých najdôležitejších záruk zákonnosti. K zabezpečeniu zákonnosti vo verejnej správe prispievajú aj tzv. neprávne záruky, ktorých prvoradou úlohou sú iné ciele. Sekundárne však prispievajú aj k zlepšeniu stavu zákonnosti vo verejnej správe. Ide napríklad o morálku, odbornosť, povinné zverejňovanie určitých procesov a úkonov vo verejnej správe atď.

Prostredníctvom systému právnych záruk zákonnosti možno nielen kontrolovať a vytvárať nápravu porušeného stavu, ale aj sankcionovať a vyvodzovať osobnú zodpovednosť voči tým osobám, ktoré porušili právnu povinnosť v oblasti verejnej správy a to v prípadoch, kedy sa preukáže porušenie zákona a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v oblasti výkonu verejnej správy.

¹² PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8.doplňené a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o., 2012, s. 324

¹³ MIKULE,Vladimír.2012.s.631 In :SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2013, s. 453

5 **Kontrola verejnej správy**

„Špecifické a svojím spôsobom kľúčové postavenie v systéme právnych záruk vo verejnej správe zaujíma kontrola verejnej správy a to najmä tým, že prostredníctvom nej a na základe ňou zistených výsledkov sa v mnohých prípadoch vytvárajú predpoklady pre uplatnenie ostatných právnych záruk, ktoré prostredníctvom spoločného vzťahu ku kontrole plní svojbytné a relatívne samostatné poslanie. Kontrola verejnej správy ide v určitom zmysle nad rámec kontroly zákonnosti, pretože jej predmetom môže byť a spravidla taktiež je aj účelnosť a hospodárnosť verejnej správy.“¹⁴ Táto práca sa venuje predovšetkým kontrole, respektíve preskúmvaniu zákonnosti verejnej správy vykonávanej subjektmi stojacimi mimo okruh orgánov verejnej správy a to predovšetkým z hľadiska rozsahu a spôsobu a účinkov vykonávania kontroly jednotlivými subjektmi kontroly.

6 **Vonkajšia kontrola zákonnosti verejnej správy**

6.1 **Kontrola verejnej správy vykonávaná parlamentom**

Parlamentná kontrola verejnej správy vykazuje vo všetkých troch uvedených štátoch rovnaké alebo veľmi podobné nástroje kontroly. Vo všetkých troch právnych úpravách uvedených členských štátov Európskej únie môžeme nájsť oprávnenie parlamentu kontrolovať vládu, jej členov a teda i oprávnenie kontrolovať výkon verejnej správy v konkrétnom rezorte prostredníctvom práva na interpeláciu členov vlády, prostredníctvom práva žiadať predložiť správu o činnosti príslušného rezortu, práva zriaďovať stále alebo dočasné vyšetrovacie komisie alebo výbory, prostredníctvom právneho inštitútu známeho pod názvom „hodina otázok“, prostredníctvom kontroly vykonávanej v pléne alebo vo výboroch či komisiách. K ďalším nástrojom kontroly možno priradiť právo vyslovenia nedôvery vláde alebo jej členovi, citačné právo atď. Všetky spomenuté nástroje parlamentnej kontroly možno nájsť V Rakúsku, v Čechách i na Slovensku.

¹⁴ PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8.doplňené a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o.. 2012, s. 325

Výnimočným a ojedinelým právnym inštitútom parlamentnej kontroly exekutívy je inštitút tzv. „ministerskej žaloby“, ktorý môžeme nájsť jedine v rakúskej právnej úprave. V českej ani v slovenskej právnej úprave kontrolných právomocí parlamentu takýto nástroj kontroly exekutívy neexistuje.

Kontrolu verejnej správy vykonávanú parlamentom možno vo všeobecnosti vo všetkých troch právnych úpravách nazvať skôr kontrolou politickou ako kontrolou právnou.

6.2 kontrola verejnej správy vykonávaná ústavným súdnictvom

Pokiaľ ide o kontrolu zákonnosti verejnej správy vykonávanú ústavnými súdmi, je potrebné v prvom rade zdôrazniť, že prvoradou úlohou ústavného súdnictva vo všetkých troch vybraných členských štátoch Európskej únie je ochrana ústavnosti a nie zákonnosti, i keď sa oba pojmy nedajú celkom od seba funkčne oddeliť. Kontrola zákonnosti verejnej správy zo strany Ústavného súdu má subsidiárny charakter, nakoľko prioritnú úlohu v kontrole zákonnosti verejnej správy plnia jednak orgány verejnej správy samotné ako i správne súdy. Preto aj procesnou podmienkou podania návrhu na Ústavný súd vo všetkých troch vybraných právnych úpravách je vyčerpanie riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov. Nesplnenie tejto podmienky je dôvodom na odmietnutie návrhu na Ústavnom súde.

Vo všetkých troch vybraných a porovnávaných právnych úpravách „*ide o tzv. „Kelsenov“ model ústavného súdnictva, kedy jedna jediná inštitúcia v štáte, ktorou je Ústavný súd vykonáva kontrolu alebo test ústavnosti ale i zákonnosti vo vzťahu k výsledkom činnosti verejnej správy, štátnej i súdnej moci. Ide o úplne odlišný model ústavného súdnictva v porovnaní s modelom ústavného súdnictva v krajinách s anglo-americkým systémom práva, kde každý všeobecný súd je zároveň aj súdom ústavným, nakoľko každý súd, či sudca vo veci ním prejednáwanej najskôr posúdi, či norma, ktorú vo svojej rozhodovacej činnosti použije, je v súlade s ústavou alebo nie. V krajinách s anglo-americkým typom práva sa preto uplatňuje tzv. „incidenčná kontrola ústavnosti.“*¹⁵

¹⁵ ÖHLINGER, Theo, EBERHARD, Harald. :Verfassungsrecht. 10. überarbeitete Auflage, Wien: Facultas Wirtschaftsuniversität, 2014, s. 470

Rozsah pôsobnosti ústavných súdov vo všetkých troch členských štátoch je veľmi podobný. Všetky tri ústavné inštitúcie preskúmavajú súladnosť zákonov a podzákoných právnych predpisov s ústavou. Okrem toho rozhodujú o sťažnostiach fyzických a právnických osôb proti rozhodnutiam alebo zásahom štátnych orgánov do sféry ich základných práv a slobôd, o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti zásahom orgánov verejnej moci do sféry ich samosprávnej pôsobnosti(komunálne ťažnosti), kompetenčné spory, vo veciach volebných. Širšie právomoci boli zistené u Ústavného súdu Spolkovej republiky Rakúsko, ktorý v porovnaní s právomocami Ústavného súdu v Českej a v Slovenskej republike rozhoduje aj tzv. majetkové nároky fyzických a právnických osôb voči spolku, spolkovým krajinám a obciam(kauzálne súdnictvo), o tzv.“ ministerskej žalobe, o ústavnosti štátnych zmlúv a dohôd ako i o ústavnosti rozhodnutí správnych a štátnych súdov, čím de facto rozhodujú o ústavnosti a zákonnosti verejnej správy. V každom prípade však kontroly verejnej správy realizované ústavnými súdmi možno hodnotiť ako kontrolu subsidiárnu, pretože sa realizuje až po vyčerpaní iných legálnych prostriedkov ochrany.

6.3 Kontrola verejnej správy realizovaná správnym súdnictvom

Pokiaľ ide o kontrolu zákonnosti verejnej správy realizovanú správnymi súdmi možno uviesť, že *„je z hľadiska svojho rozsahu, početnosti uplatnenia ako i účinnosti a vymožitelnosti záverov jednoznačne najvýznamnejšou zložkou vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy, teda kontroly vykonávanej subjektmi a orgánmi stojacimi mimo štruktúru verejnej správy.“*¹⁶ Základný rozdiel v kontrole verejnej správy vykonávanej súdmi vo vzťahu k ostatným kontrolným subjektom spočíva v tom, že kontrola vykonávaná zo strany súdov je kontrola “incidenčná”, teda kontrola vykonávaná na základe predchádzajúceho návrhu. Kontrola verejnej správy realizovaná súdmi nie je nikdy realizovaná ex offa. V tejto súvislosti je potrebné

¹⁶ DIENSTBIER, Filip.: Správní soudnictví a další vytyhy veřejné správy a soudů In: Kolektív autorov. Kontrlné mechanizmy fungovania verejnej správy. Olomouc: PF UPOL, 2009, s. 271

zdôrazniť, že hlavným cieľom správneho súdnictva nie je ani tak kontrola verejnej správy, ale jeho základnou úlohou je ochrana verejných subjektívnych práv.

K spoločným znakom všetkých troch právnych úprav týkajúcich sa správneho súdnictva v Rakúsku, v Čechách i na Slovensku patrí jednak v zásade takmer rovnaký rozsah prieskumnej právomoci správnych súdov a to v rozsahu dôvodov a označených práv uvedených v žalobnom návrhu a taktiež k spoločným znakom všetkých troch právnych úprav patrí aj skutočnosť, že predmetom ochrany poskytovanej správnymi súdmi nie je dodržiavanie objektívneho verejného práva, ale ochrana subjektívnych verejných práv účastníka administratívneho konania.

Pokiaľ ide o spôsob rozhodovania správnych súdov v Rakúsku, v Čechách i na Slovensku, možno konštatovať, že v tomto smere vykazuje právna úprava diametrálne rozdiely. Kým v Rakúsku sa uplatňuje v rozhodovacej činnosti súdov predovšetkým princíp reformačný, tak v konaní pred správnymi súdmi na Slovensku i v Čechách sa predovšetkým uplatňuje princíp kasačný, pričom aj v tomto smere možno nájsť určité odchýlky.

Rozdiel medzi jednotlivými právnymi úpravami môžeme nájsť aj v tom, že kým na Slovensku a v Čechách je jednou z podmienok podania návrhu na správny súd vyčerpanie opravných prostriedkov, v Rakúsku táto podmienka neplatí, nakoľko všetky odvolacie orgány boli zrušené a správne súdy v podstate vystupujú ako keby boli v pozícií odvolacích správnych orgánov. Správne súdy v Rakúsku plnia úlohu odvolacích orgánov. Pre správne súdnictvo na Slovensku i v Čechách platí vo vzťahu k správnym orgánom zásada subsidiarity, čo znamená, že správne súdy preskúmajú zákonnosť napadnutého správneho aktu až po tom, čo sa zákonnosťou správneho aktu zaoberal príslušný orgán verejnej správy na základe podaného opravného prostriedku účastníkom konania.

Splnenie tejto podmienky však neplatí na Slovensku pre prokurátora a zainteresovanú verejnosť, ktorí nie sú osobami oprávnenými na podanie opravných prostriedkov v administratívnom konaní, ale na podanie návrhu na správny súd áno. To isté platí aj pre Najvyššieho štátneho zástupcu a verejného ochrancu práv v Českej republike. Prokurátor na Slovensku je taktiež oprávnený v konaní do ktorého vstúpil alebo podal návrh na jeho začatie prednášať iba také vyjadrenia a stanoviská, ktoré sa týkajú zákonnosti napadnutého správneho aktu v rozsahu dôvodov uvedených v návrhu, tak aby nenarušil zásadu na základe ktorej správne súdy poskytujú ochranu subjektívnych verejných práv. Pokiaľ prokurátor dospeje

k zisteniu, že existujú aj iné dôvody, pre ktoré bolo možné podať správnu žalobu, tieto poznatky vyťažú a vybaví samostatne v rámci výkonu všeobecného dozoru prokurátora na netrestnom úseku prokuratúry. V praxi to znamená, že pokiaľ zistí počas svojho pôsobenia v konaní pred súdom, že v postupe a lebo rozhodnutím bol porušený zákon aj v inom smere než v tom, ktorý je uvedený v návrhu o ktorom sa koná, podá proti takto zistenej nezákonnosti samostatne protest alebo upozornenie prokurátora. Takýmto spôsobom je v správnom súdnictve zabezpečená na Slovensku ochrana dodržiavania objektívneho práva. Uvedený príklad stelesňuje princíp funkčnej súvislosti medzi výkonom prokurátorského dozoru a správneho súdnictva. Ide o ukázkový príklad toho, ako môžu spoločne, popri sebe v jednom právnom systéme fungovať viaceré kontrolné subjekty a právne nástroje kontroly verejnej správy, vzájomne sa dopĺňať a podporovať. Účelom tejto výnimočnej a efektívnej kontroly verejnej správy je odbremenenie správneho súdnictva, zabezpečenie zákonnosti vo veciach v ktorých protiprávny stav vyhovuje všetkým účastníkom i orgánu verejnej správy, pretože absentuje subjekt, ktorý by sa so žalobným návrhom obrátil na správny súd.

Okruh aktívne legitimovaných osôb na podanie správnej žaloby je taktiež vo všetkých troch členských štátoch takmer identický, čím právna úprava zodpovedá a spĺňa aktuálny európsky štandard. V podstate je na podanie žaloby pred správnym súdom oprávnený každý (a teda nielen účastník konania) kto tvrdí, že bol nezákonným rozhodnutím, zásahom alebo nečinnosťou negatívne dotknutý na svojich subjektívnych verejných právach. Výnimkou sú špecifické ustanovenia o osobitnej aktívnej legitimácii, ktoré sa týkajú na Slovensku prokurátora a v Čechách Najvyššieho štátneho zástupcu a verejného ochrancu práv, ktorí podávajú správnu žalobu vo verejnom záujme.

K spoločným znakom alebo spoločným právnym inštitútom, ktorý môžeme nájsť vo všetkých troch právnych úpravách je inštitút tzv. „uspokojenia žalobcu“, známy v Rakúsku pod názvom “Beschwerdevorentscheidung“, prostredníctvom ktorého môže dôjsť k mimosúdnejmu riešeniu sporu orgánom verejnej správy v štádiu po podaní žalobného návrhu, ale v čase pred začatím pojednávania a pred rozhodnutím veci samej správnym súdom. Ide o osobitný administratívny prostriedok ochrany práv účastníkov konania v štádiu konania pred správnym súdom, kedy dotknutý orgán verejnej správy, ktorého rozhodnutie je napadnuté sťažnosťou, má možnosť sám odstrániť zistenú nezákonnosť tak, aby sa vyhol prípadnému

následnému zrušeniu napadnutého rozhodnutia správnym súdom a povinnosti uhradiť vzniknuté súdne trovy ako i eventuálnu vzniknutú škodu v dôsledku nezákonného úradného postupu a nezákonného rozhodnutia.

Z hľadiska rozsahu právomocí správnych súdov ako i druhu návrhov, ktoré možno na správny súd podať, možno uviesť, že každá z preskúmaných právnych úprav vykazuje svoje špecifické črty. Napriek tomu sa domnievam, že viac spoločných znakov vykazuje v tomto smere česká a slovenská právna úprava správneho súdnictva. Rakúska právna úprava správneho súdnictva vykazuje viac odlišností, ktoré sa týkajú predovšetkým princípu rozhodovania a rozsahu dokazovania. Odlišnosti boli zistené aj pokiaľ ide o druhy správnych žalôb.

Konanie pred správnymi súdmi v Rakúsku, v Čechách i na Slovensku je 1- inštančné, pretože odvolacie konanie proti rozhodnutiu správneho súdu na 1. stupni nie je prípustné. Pokiaľ ide o rozsah dokazovania vykonávaný správnymi súdmi platí, že v Rakúsku sa uplatňuje princíp plnej jurisdikcie a reformačný princíp a teda i neobmedzený rozsah dokazovania. Na Slovensku a v Čechách správne súdy vykonávajú dokazovanie vo väčšine prípadov iba v nevyhnutne potrebnom rozsahu na rozhodnutie, správne súdy sú súdmi právnymi a nie skutkovými, pričom tieto nenahrádzajú činnosť a rozhodovanie orgánov verejnej správy. Správne súdy na Slovensku i Čechách zostali verné plne kasačnému princípu rozhodovania, s čím zákon spája aj vykonávanie dôkazov v minimálnom rozsahu.

Úlohou Najvyššieho správneho súdu v Českej republike, Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako i Spolkového súdneho dvora vo Viedni je predovšetkým zjednocovanie judikatúry, rozhodovanie o mimoriadnych opravných prostriedkoch podaných proti právoplatným rozhodnutiam správnych súdov ako i rozhodovanie na 1.stupni vo veciach o ktorých tak stanovil zákon. Preskúvanie zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy realizované správnym súdnictvom predstavuje vo všetkých troch porovnávaných právnych úpravách najvýznamnejšiu zložku vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy.

6.4 Kontrola verejnej správy zo strany všeobecných súdov

Pokiaľ ide o preskúvanie zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy civilnými súdmi je potrebné uviesť, že k takémuto druhu kontroly

dochádza v rámci porovnávaných troch právnych úprav iba v Českej republike. V slovenskej ani v rakúskej právnej úprave takýto dualizmus v právnej úprave zistený nebol.

V Českej republike je takáto kontrola realizovaná vďaka duálnej právnej úprave preskúmania zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy ktorá znamená, že ochranu verejných subjektívnych práv podľa zákona číslo 150/2002Sb. Soudního řádu správního v znení neskorších právnych predpisov(ďalej len „s.ř.s“) poskytujú správne súdy a ochranu súkromných práv dotknutých rozhodnutím orgánu verejnej správy podľa zákona číslo 99/1963Sb.Občanského soudního řádu, 5. časti v znení neskorších predpisov(ďalej len „o.s.ř.“) poskytujú civilné súdy. To, či v konkrétnom prípade ide o vec spadajúcu do oblasti súkromnoprávnej alebo do oblasti verejnoprávnej určuje v súčasnosti rozsiahla judikatúra alebo ju v niektorých prípadoch určuje osobitný zákon.

Podľa § 244 ods.1 o.s.ř. možno žalobou v občianskom súdnom konaní napadnúť právoplatné rozhodnutie orgánu moci výkonnej, orgánu územného samosprávneho celku, orgánu záujmovej alebo profesijnej samosprávy vo veciach, ktoré vyplývajú z občianskoprávnych, pracovných, rodinných a obchodných vzťahov.

Podmienkami podania žaloby podľa 5.časti o.s.ř. je existencia právoplatného rozhodnutia orgánu moci výkonnej, orgánu územnej, záujmovej alebo profesijnej samosprávy eventuálne zmierovacieho orgánu, vyčerpanie riadnych opravných prostriedkov a dodržanie zákonom stanovenej lehoty na podanie žaloby.

Aktívne legitimovaným subjektom na podanie žaloby podľa 5.časti o.s.ř. je subjekt uvedený v § 246 o.s.ř. podľa ktorého žalobný návrh je oprávnený podať každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach dotknutý rozhodnutím správneho orgánu, ktorým boli jeho práva založené, zmenené, zrušené, určené alebo zamietnuté. Žalobu je potrebné podať v lehote do dvoch mesiacov od doručenia rozhodnutia správneho orgánu a vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov.

Súd preskúma zákonnosť napadnutého správneho aktu v rozsahu subjektívnych verejných práv uvedených v žalobnom návrhu. Nad rámec rozsahu a dôvodov uvedených v žalobnom návrhu preskúma súd správny akt ak ide o konanie pred správnym orgánom začaté ex offo, ide o správny akt týkajúci sa nerozlučného spoločenstva osôb alebo ak osobitný právny predpis stanovuje konkrétny spôsob vysporiadania právneho vzťahu účastníkov. V týchto prípadoch preskúmava správny akt nad rozsah dôvodov uvedených v žalobnom návrhu.

Účastníkom konania je žalobca a všetci tí, ktorí boli účastníkmi konania pred správnym orgánom.

Pokiaľ ide o rozsah dokazovania a spôsob preskúmavania a dokazovania rozhodnutí a postupov správnych orgánov, možno uviesť, že civilné súdy nie sú viazané skutkovým stavom zisteným správnym orgánom. V zmysle § 250e o.s.ř. rozhodujú súdy v plnej jurisdikcii, čo znamená, že súd môže zopakovať dôkazy vykonané pred správnym orgánom ale aj doplniť dokazovanie. V konaní podľa 5.časti o.s.ř. sa v konaní uplatňuje zásada prejednacia a reformačný princíp, nakoľko rozhodnutie správneho orgánu môže byť nahradené rozhodnutím súdu. Podľa § 250j o.s.ř. ak súd dospeje k záveru, že o spore alebo o inej právnej veci má byť rozhodnuté inak ako rozhodol správny orgán, rozhodne vo veci samej rozsudkom. Rozsudok civilného súdu tak nahrádza rozhodnutie správneho orgánu.

6.5 Kontrola verejnej správy vykonávaná Najvyšším kontrolným úradom

Finančná kontrola verejnej správy vykonávaná či už Najvyšším kontrolným úradom na Slovensku, Nejvyšším kontrolním úřadem v Čechách ako i kontrola vykonávaná v Rakúsku Účtovným dvorom vykazuje takmer identickú pôsobnosť i právomoc. Jedným z dôvodov takmer rovnakej právnej úpravy v oblasti finančnej kontroly štátu je okrem iného aj existencia medzinárodnej právnej úpravy postavenia a právomocí štátnych kontrolných orgánov v oblasti nakladania s verejnými zdrojmi, ktorou sú všetky vybrané členské štáty viazané. Konkrétne ide o Limskú deklaráciu, k aplikácii ktorej pristúpili mnohé štáty sveta, taktiež Slovenská, Česká republika i Rakúska republika.

Predmetom finančnej kontroly všetkých troch vyššie uvedených kontrolných orgánov je kontrola štátnych orgánov, územných celkov, obcí, fondov, nadácií, inštitúcií, ako i právnických osôb nimi zriadených, pri nakladaní s verejnými zdrojmi a to z hľadiska zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti. Všetky tri vyššie uvedené kontrolné orgány sú orgánmi verejnej moci, nezávislé od moci výkonnej ako i zákonodarnej ale i súdnej. Taktiež pri výkone svojej pôsobnosti nepodliehajú pokynom a nariadeniam žiadnej zo štátnych mocí ani štátnych orgánov. Majú takmer rovnaké právomoci i rozsah pôsobnosti. Keďže tieto orgány vykonávajú kontrolu

zákonnosti, teda dodržiavania právnych noriem z hľadiska finančného a nie z hľadiska právneho, nemožno konštatovať, že by išlo o kontrolu zákonosti orgánov verejnej správy pri výkone verejnej správy v pravom slova zmysle, teda o ten druh kontroly, ktorá je predmetom nášho záujmu.

6.6 kontrola verejnej správy verejným ochrancom práv

S poukazom na právnu úpravu tohto inštitútu v jednotlivých vybraných štátoch možno zovšeobecniť, že sa v každom prípade jedná iba o subsidiárny, komplementárny a predovšetkým mimosúdny prostriedok ochrany práva a kontroly zákonosti verejnej správy. Jeho hlavným poslaním je nezávislé, objektívne a kvalifikované prešetrenie sťažností na činnosť štátnej správy a to aj nad rámec kontroly zákonosti. Nevýhodou tohto subjektu kontroly je skutočnosť, že verejný ochranca práv nedisponuje žiadnym priamym právnym nástrojom na odstránenie prípadne zistenej nezákonnosti. Jeho oprávnenia vo vzťahu k verejnej správe majú iba návrhový a informatívny charakter.

Spoločnými charakteristickými znakmi výkonu kontroly zo strany tohto kontrolného subjektu sú jednoduchosť, neformálnosť, rýchlosť, operatívnosť, bezplatnosť a prístupnosť pre všetky vrstvy obyvateľstva bez obmedzenia.

Nepatrné rozdiely medzi jednotlivými právnymi úpravami tohto inštitútu možno nájsť predovšetkým v rozsahu kontrolnej pôsobnosti. Do pôsobnosti všetkých troch inštitútov patrí kontrola dodržiavania základných ľudských práv a slobôd ako i kontrola vrchnostenskej štátnej správy ale nie pôvodnej samosprávnej činnosti orgánov verejnej správy. Do pôsobnosti všetkých troch verejných ochrancov práv spadajú orgány štátnej správy, obce, vyššie územné celky, právnické osoby v rozsahu, v akom vykonávajú štátnu správu. Drobný odklon od všeobecnej pôsobnosti verejného ochrancu práv bol zistený v českej právnej úprave verejného ochrancu práv, podľa ktorej verejný ochranca práv v Českej republike vykonáva kontrolu aj nad sledovaním zaistených cudzincov, nad výkonom správneho vyhostenia, nad prepravou a odovzdávaním zaistených cudzincov, čiže aj kontrolu nad dodržiavaním právnych noriem v oblasti správy cudzincov.

Rakúsky verejný ochranca práv tzv. „Volksanwaltschaft“ ako i český a slovenský verejný ochranca práv preskúmava činnosť verejnej správy nielen z hľadiska

dodržiavania zákonov, ale aj z hľadiska etického a profesionálneho správania sa zamestnancov správnych orgánov, z hľadiska diskriminácie adresátov výkonu vrchnostenskej správy. Možno vyvodiť, že sa zaoberá aj inými otázkami ako otázkami právnymi.

Verejný ochranca práv nedisponuje v Rakúsku ani na Slovensku a ani v Čechách takým oprávnením, prostredníctvom ktorého by mohol priamo sám zrušiť alebo zmeniť nezákonný správny akt, odstrániť nečinnosť alebo iný rozpor s právom. Taktiež verejný ochranca práv nie je oprávnený ukladať sankcie ani vyvodzovať zodpovednosť za porušenie zákona. Ich opatrenie má vždy neformálny, výchovný a informatívny charakter. Výsledkom ich činnosti je iba odporúčanie alebo správa o výsledkoch ich kontrolnej činnosti.

Možno zhrnúť, že verejný ochranca práv predstavuje neformálny, bezplatný prostriedok kontroly zákonnosti verejnej správy, prístupný pre všetky spoločenské vrstvy bez procesných, finančných a sociálnych obmedzení, avšak bez konkrétnych priamych, efektívnych oprávnení zasahovať do výkonu verejnej správy a oprávnení zjednať nápravu. Napriek tomu, že činnosť verejných ochrancov práv vo všetkých troch vybraných členských štátoch má takýto charakter, zohráva inštitút verejného ochrancu práv dôležitú úlohu vo všetkých porovnávaných systémoch kontroly dodržiavania zákonnosti verejnej správy. Svojou činnosťou bezpochyby prispieva k zlepšeniu stavu zákonnosti vo verejnej správe v každom z vybraných členských štátov Európskej únie.

6.7 *Kontrola verejnej správy vykonávaná prokuratúrou resp. štátnym zastupiteľstvom*

Štátne zastupiteľstvo v Rakúskej republike nevykonáva dozor ani kontrolu nad zákonnosťou výkonu verejnej správy orgánmi verejnej správy vôbec. Dozor nad zákonnosťou rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy v pomerne širokom rozsahu vykonáva iba prokuratúra Slovenskej republiky. Pôsobnosť štátneho zastupiteľstva Českej republiky vo vzťahu k verejnej správe je v súčasnosti realizovaná v značne obmedzenom rozsahu.

6.7.1. Kontrola verejnej správy vykonávaná štátnym zastupiteľstvom Českej Republiky

Kontrola verejnej správy realizovaná zo strany štátneho zastupiteľstva je v podmienkach aktuálnej právnej úpravy značne obmedzená. Pôsobnosť a právomoc štátneho zastupiteľstva Českej republiky vo vzťahu k verejnej správe je upravená predovšetkým v § 66 ods. 2 Soudního řádu správního (ďalej len „s.ř.s.“), podľa ktorého je najvyšší štátny zástupca oprávnený podať žalobu proti úkonu orgánu verejnej správy vo verejnom záujme, ktorým sa zakladajú, menia, alebo rušia alebo záväzne určujú práva alebo povinnosti. Podmienkou pre podanie žaloby je závažný verejný záujem a lehota 3 roky od právoplatnosti žalobou napadnutého rozhodnutia. Závažný verejný záujem nemusí spočívať iba v porušení právneho predpisu v prospech dotknutej osoby. Predpokladom podania žaloby je, že najvyšší štátny zástupca považuje verejný záujem za závažný, súd túto skutočnosť nepreskúmava a že od právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy neuplynula lehota dlhšia ako 3 roky. Podaniu žaloby na správny súd nebráni ani súčasné využitie mimoriadnych opravných prostriedkov pred správnymi orgánmi.

6.7.2 Kontrola zákonnosti verejnej správy vykonávaná prokuratúrou Slovenskej republiky

Prokuratúra Slovenskej republiky ako orgán verejnej moci a konkrétne jej netrestný úsek je nezastupiteľným článkom v systéme kontroly dodržiavania noriem zo strany orgánov verejnej správy, ktorý svojou činnosťou prispieva k zabezpečeniu rovnováhy a funkčnosti vzťahu medzi štátom a občianskou spoločnosťou. Pre porovnanie je potrebné uviesť, že kým mimosúdny úsek prokuratúry (všeobecný prokurátorský dozor) zabezpečuje preventívnu, priebežnú ale aj následnú kontrolu dodržiavania zákonov (kontrolu objektívneho práva) a to aj z vlastnej iniciatívy, nakoľko preskúmava súladnosť normatívnych a individuálnych správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy a to jednak na základe vlastnej vyhľadávacej činnosti, na základe podnetov fyzických a právnických osôb, ale aj v rámci prokurátorských previerok, tak správne súdy na základe podaných správnych žalôb účastníkmi konania, vykonávajú už len následnú kontrolu dodržiavania

zákonnosti aj to iba kontrolu zákonosti v rozsahu subjektívnych verejných práv namietaných v správnej žalobe. Kontrolu dodržiavania objektívneho práva správne súdy nevykonávajú.

Netrestná oblasť prokuratúry a konkrétne jej mimosúdny úsek (dozor prokurátora) *“slúži zároveň ako určitý právny filter, prostredníctvom ktorého sa môže odstrániť nezákonnosť predtým, ako by bola predmetom rozhodovania pred správnym súdom a zároveň predstavuje určitý medzistupeň medzi opravnými prostriedkami upravenými v administratívnych predpisoch a správnym súdnictvom. Pri aplikácii právnych prostriedkov netrestného dozoru prokuratúry (protest prokurátora, upozornenie prokurátora) sa totiž dáva správnym orgánom možnosť odstrániť prokurátorom namietanú nezákonnosť v rámci vlastného rozhodovania alebo postupu, pričom ak sa správne orgány s názorom prokurátora nestotožnia, má tento možnosť preniesť rozhodnutie o zákonosti na správny súd.”*¹⁷

*V tejto súvislosti je potrebné však zdôrazniť, že“ prokuratúra výkonom svojej pôsobnosti v žiadnom prípade nenahrádza ani nezastupuje činnosť súdov. Jedine správne súdy sú totiž oprávnené zrušiť nezákonné rozhodnutie orgánu verejnej správy, resp. ho nahradiť, zatiaľ čo oprávnenia prokurátora majú vždy iba návrhový charakter.”*¹⁸

Prokuratúra výkonom svojej pôsobnosti na netrestnom úseku v konečnom dôsledku výrazným spôsobom odbreňuje správne súdy, keď na základe podnetov účastníkov konaní preskúmava rozhodnutia a postupy orgánov verejnej správy, o zákonosti ktorých by inak rozhodovali správne súdy, čím zároveň aj urýchľuje konania pred správnymi súdmi.

K výhodám a k prednostiam kontroly zákonosti verejnej správy prokuratúrou v porovnaní s kontrolou vykonávanou súdmi patrí rýchlosť, neformálnosť, bezplatnosť, objektívnosť a nestrannosť, účinnosť a efektívnosť.

Výkon pôsobnosti netrestného úseku prokuratúry je plne v súlade s medzinárodnými požiadavkami na činnosť prokuratúr, čoho dôkazom sú aj závery Benátskej komisie, ktorá konštatuje, *„že nie je vylúčené, aby prokuratúra plnila aj iné úlohy a vykonávala aj inú pôsobnosť ako je zvykom, pokiaľ táto dotvára systém ochrany práv.”*

¹⁷ Legislatívny plán vlády SR na rok 2013, úloha p.č. 1 na december 2013

¹⁸ Uznesenie NSS SR 4Sžo/42/2012 zo dňa 18:9:2012

K základným metódam prokurátorského dozoru patrí preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy na základe podnetov fyzických a právnických osôb, prostredníctvom prokurátorských previerok alebo uplatňovaním poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy.

6.8 Kontrola občianskou verejnosťou

Verejnosť kontroluje stav zákonnosti vo verejnej správe nepriamo a to jednak prostredníctvom realizácie ústavou garantovaných práv občanov, konkrétne prostredníctvom práva na prístup k informáciám vo verejnej správe, práva podávať petície, zhromažďovacieho práva, združovacieho práva, prostredníctvom práva na spravodlivý proces ďalších ústavných práv. Kontrolu verejnej správy vykonáva občianska spoločnosť aj prostredníctvom účasti verejnosti na miestnej správe, predovšetkým prostredníctvom aktívneho a pasívneho volebného práva, hlasovaním v miestnom referende, ako i účasťou v administratívnych rozhodovacích procesoch. Nakoľko z dôvodu obmedzeného rozsahu práce nebolo možné sa venovať všetkým uvedeným právnym inštitútom, boli porovnané iba niektoré z nich. Na základe všetkých porovnávaných nástrojov občianskej kontroly verejnej správy nedochádza priamo k preskúmaniu zákonnosti konkrétnych správnych aktov ani postupov orgánov verejnej správy a taktiež ani priamo k odstráneniu zistenej nezákonnosti, avšak prostredníctvom ich realizácie je na činnosť orgánov verejnej správy vyvíjaný tlak, ktorý podstatným spôsobom ovplyvňuje stav zákonnosti vo verejnej správe. Kontrola verejnej správy realizovaná občianskou spoločnosťou má preventívny, nesorový, výchovný a informatívny charakter. Ich miesto a význam v systéme právnych záruk je nezastupiteľný a jedinečný.

7 Vplyv práva Európskej únie na vývoj v oblasti kontroly verejnej správy

Na vývoj správneho súdnictva a tým aj na vývoj v oblasti preskúmavania zákonnosti verejnej správy v jednotlivých členských štátoch EU má okrem medzinárodných dohôd, ktorými sú napríklad Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd ako i Listina základných práv a slobôd, vplyv i judikatúra európskych súdov. V tejto súvislosti v práci poukazujeme na dve aktuálne, vybrané

rozhodnutia Európskeho súdneho dvora, ktoré zrejme v budúcnosti ovplyvnia ďalšie smerovanie a vývoj v oblasti právnej úpravy správneho súdnictva a kontroly zákonnosti verejnej správy. Ide o rozsudok Európskeho Súdneho Dvora číslo C-137/14 zo dňa 15.10.2015, v ktorom sa v plnom rozsahu zohľadnilo znenie Aarhuskej konvencie a Smernice Európskeho spoločenstva EG 2003/35/EG ako aj o rozsudok zo 7.11.2013 číslo C-72/12(Altrip), v ktorom Európsky Súdny Dvor uviedol, že s poukazom na uplatnenie smernice o kontrole vplyvu na životné prostredie číslo 2011/92/EU je potrebné vo vnútroštátnej právnej úprave vytvoriť a zabezpečiť aplikáciu rozšíreného prístupu k súdom a zabezpečiť širší rozsah kontroly verejnej správy. Ide o dve rozhodnutia európskeho súdu, ktoré spôsobujú fundamentálny pokrok alebo zásadnú zmenu v prístupe a v chápaní základných princípov verejnej správy ako i správneho súdnictva ako jednej z najvýznamnejších foriem kontroly zákonnosti verejnej správy.

Európsky Súdny Dvor v rozsudku C-137/14 zo dňa 15.10.2015, načrtol 3. základné sporné otázky, ku ktorým by mala európska odborná i laická verejnosť zaujať v najbližšej dobe jasné stanovisko a na základe jednotného stanoviska potom aj upraviť vnútroštátnu právnu úpravu. Ide o problematiku týkajúcu sa :

1/Druhu a povahy procesných a formálnych chýb spôsobilých vyvolať zrušenie alebo zmenu rozhodnutí verejnej správy v rámci preskúmania správnymi súdmi

2/Zabezpečenia kvalitnejšieho prístupu k súdom, čo znamená rozšírenie okruhu aktívne legitimovaných subjektov na podanie žalôb na preskúmanie rozhodnutí v konaní pred správnymi súdmi

3/ Prehodnotenia rozsahu súdnej kontroly verejnej správy¹⁹

Pokiaľ ide o problematiku prístupu k súdom je potrebné dať do pozornosti aj ďalšie významné rozhodnutie Európskeho súdneho dvora, ktorým je rozsudok zo 7.11.2013 číslo C-72/12(Altrip), v ktorom Európsky súdny dvor uviedol, že s poukazom na uplatnenie smernice o kontrole vplyvu na životné prostredie číslo 2011/92/EU je potrebné vo vnútroštátnej právnej úprave vytvoriť priestor a zabezpečiť aplikáciu rozšíreného prístupu k súdom aj pre ďalšie subjekty, tak aby sa zamedzilo tomu, aby vo vnútroštátnom práve boli obmedzené alebo ohraničené prístupy a dôvody preskúmania žalovaného správneho aktu zo strany správnych

¹⁹ Einfluss des EU.Rechts auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, <https://www.uni.trier.de/Hofmann>
Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit – nur eine Frage des Umweltsrechts?

súdov a to pokiaľ ide o preskúmanie správneho aktu v rozsahu právneho imperatívu, čiže v rozsahu prirodzeného a ľudského práva, akéhosi „všeobecného a kolektívneho dobra“.²⁰ Z uvedeného možno vyvodit', že správne súdy sú podľa záverov Európskeho súdneho dvora povinné preskúmať správny akt vydaný v rámci výkonu verejnej správy z hľadiska vplyvu na životné prostredie a to bez ohľadu na rozsah dôvodov uvedených v žalobe, teda v rozsahu dodržania všetkých ustanovení príslušnej právnej normy v oblasti ochrany životného prostredia. Zároveň je potrebné minimálne v oblasti výkonu verejnej správy na úseku ochrany životného prostredia rozšíriť okruh subjektov oprávnených podať žalobný návrh na preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu vydaného na úseku ochrany životného prostredia. V záujme jednoznačného výkladu a jednotnej aplikácie procesných noriem týkajúcich sa aktívnej vecnej legitímácie na podanie žalobného návrhu, by bolo vhodné, aby jednotlivé členské štáty Európskej únie pristúpili v tomto smere priamo k legislatívnej úprave a túto nemuseli nahrádzať iba ústavno-konformným výkladom existujúcej právnej úpravy, teda aby všeobecné zákonné ustanovenia nemuseli vykladať s odkazom na medzinárodné zmluvy a dohovory prijaté jednotlivými členskými štátmi Európskej únie.

Vzhľadom na vyššie označené judikáty európskych súdov preskúmanie správnych aktov a postupov verejnej správy v rozsahu dôvodov a práv uvedených v žalobe nepostačuje a celkom nezodpovedá potrebám a požiadavkám súčasnej európskej spoločnosti. Pri doterajšom spôsobe a prístupe preskúmania správnych aktov dochádzalo často k situáciám, kedy správny akt prešiel kontrolou správnych súdov bez akejkolvek ujmy a to aj vtedy, keď predmetný správny akt bol z iných dôvodov ako tých uvedených v žalobe v rozpore s objektívnym platným právom. Preskúmanie zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy v rozsahu namietaných subjektívnych verejných práv správnymi súdmi nepostačuje a to najmä v niektorých oblastiach verejnej správy. Ide napríklad o oblasť banského práva, práva životného prostredia, stavebného práva atď. Európsky súdny dvor dospel v rozsudku číslo C-137/14 k záveru, že pri preskúmaní správnych aktov vydaných v oblasti ochrany životného prostredia je potrebné, aby súdy preskúmali predmetný správny akt nielen v rozsahu subjektívnych verejných práv uvedených

²⁰ Einfluss des EU.Rechts auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, <https://www.uni.trier.de/Hofmann>
Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit – nur eine Frage des Umweltsrechts?

v žalobnom návrhu sťažovateľa, ale je ich legitímnou povinnosťou preskúmať tieto aj z hľadiska dodržania objektívnej zákonnosti, teda z hľadiska verejného záujmu a verejného dobra. V opačnom prípade by preskúmanie správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy správnymi súdmi bolo v priamom rozpore s článkom 11 smernice o kontrole vplyvu na životné prostredie a zároveň by neodôvodňovalo legitimitu správnych súdov samotných, ktorých hlavnou úlohou a poslaním je zabezpečenie spravodlivosti a ochrany práva. Požiadavka alebo povinnosť správnych súdov preskúmať dotknutý správny akt vo verejnom záujme v širšom kontexte, v rozsahu ochrany verejného dobra sa však dostáva do rozporu s pôvodnou zásadou činnosti správnych súdov, podľa ktorej správne súdy majú rozhodovať iba o právach uvedených v žalobnom návrhu a nie zabezpečovať ochranu objektívnej zákonnosti.

S poukazom na načrtnuté úvahy a judikatúru Európskeho súdneho dvora možno konštatovať, že súčasný medzinárodný a európsky trend vo vývoji správneho súdnictva smeruje jednoznačne k rozšíreniu prístupu k súdom pre každého, k rozšíreniu okruhu subjektov disponujúcich aktívnou legitimáciou na podanie žalobného návrhu v konaní, ako i k rozšíreniu rozsahu prieskumnej právomoci správnych súdov nad rámec dôvodov uvedených v žalobe.

8 Porovnanie právneho základu systémov kontroly zákonnosti verejnej správy v Českej, Slovenskej a Rakúskej republike

Určitý systém kontroly dodržiavania právnych noriem pri výkone verejnej správy je vytvorený a funguje v každom právnom štáte a teda aj v Rakúskej republike, v Českej republike ako i na Slovensku. K ich charakteristike možno uviesť, že majú tak spoločné ako i rozdielne prvky. Je potrebné však zdôrazniť, že každý kontrolný systém preskúmania zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy vychádza z určitého spoločenského, právneho i morálneho prostredia, ktoré je individuálne dané pre konkrétnu spoločnosť na danom území. Každý konkrétny systém noriem ale i kontrolný systém preskúmania zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy vychádza z požiadaviek a potrieb konkrétnej spoločnosti, v ktorej je alebo by mal byť akceptovaný a mal by efektívne fungovať. Z tohto dôvodu potom v niektorom z vybraných členských štátov Európskej únie

prevláda kontrola resp. preskúvanie zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy súdmi (správnymi súdmi, všeobecnými súdmi a ústavným súdom) a v niektorom inom vybranom členskom štáte je kontrola a preskúvanie zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy realizovaná v značnom rozsahu aj inými kontrolnými subjektmi, ktoré realizujú mimosúdnu kontrolu zákonnosti verejnej správy, v dôsledku čoho kontrolu zákonnosti vykonávanú súdmi vhodne, účelne a efektívne dopĺňajú, čím prispievajú k odbremeniu súdov a k zabezpečeniu rýchlej, účinnej a efektívnej ochrane práv fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Zovšeobecnením uvedených poznatkov o právnych nástrojoch kontroly zákonnosti verejnej správy vo vybraných právnych úpravách jednotlivých členských štátov EU možno uviesť, že všetky kontrolné subjekty ako i všetky uvedené právne nástroje kontroly zákonnosti plnia určitú funkciu, majú svoj význam a opodstatnenie v systéme kontroly verejnej správy, pričom tento dotvárajú tak, aby bol funkčný, efektívny, pružný, rôznorodý a komplexný. Aby bola kontrola zákonnosti verejnej správy kvalitná a úplná, je potrebné, aby bola rýchla, nezávislá, nestranná a čo najmenej zaťažovala štátny rozpočet. Zároveň by mala spĺňať požiadavku širokého prístupu spoločnosti ku kontrole verejnej správy. V záujme vyváženosti kontrolného systému verejnej správy sa javí preto mimosúdna kontrola zákonnosti verejnej správy, resp. dozor nad dodržiavaním objektívneho práva pri výkone verejnej správy ako účelný a efektívny spôsob odbremenenia kontroly zákonnosti zo strany súdov.

Každý z vyššie opísaných kontrolných nástrojov možno považovať za prínosný v celkovom systéme vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy. Zároveň sa domnievam, že čím viac rôznorodých subjektov kontroly a čím viac právnych nástrojov kontroly zákonnosti verejnej správy platný právny poriadok poskytuje, tým vyšší stupeň zákonnosti vo verejnej správe bude zabezpečený, čo sa v konečnom dôsledku odzrkadlí aj vo vyššom stupni demokracie v štáte.

9 Zhodnotenie výsledkov dizertačnej práce

Zhrnutím získaných poznatkov možno vyvodiť, že každá z vybraných právnych úprav má svoj vlastný špecifický systém subjektov a nástrojov vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy, ktorý zodpovedá potrebám spoločnosti na danom území a má svoj vlastný historický i politický pôvod. Kontrola verejnej správy z hľadiska dodržiavania zákonnosti má svoje opodstatnenie i dnes, ba čo viac, jej význam narastá. Ideálny ani univerzálne platný model systému kontroly verejnej správy neexistuje a ani by nebol vhodný, pretože by nemusel zodpovedať potrebám konkrétnej spoločnosti.

Všetky vyššie uvedené subjekty kontroly ako i všetky právne nástroje kontroly, ktorými tieto disponujú, majú svoj význam a ich existencia je opodstatnená a potrebná. Čím väčší počet ako i rôznorodosť a pestrosť kontrolných subjektov a nimi aplikovaných nástrojov kontroly zákonnosti verejnej správy v právnom systéme existuje, tým vyšším stupňom zákonnosti a demokratickosti možno verejnú správu a v konečnom dôsledku i príslušný štát charakterizovať.

Ochrana objektívneho verejného práva, resp. dozor nad dodržiavaním právnych noriem orgánmi verejnej správy, resp. dozor nad zákonnosťou postupu a správnych aktov orgánov verejnej správy je obzvlášť potrebný v niektorých oblastiach verejného práva, akými sú napríklad oblasť práva životného prostredia, banského a stavebného práva. V týchto oblastiach výkonu verejnej správy potreba a význam existencie dozoru nad zákonnosťou postupov a správnych aktov orgánov verejnej správy vysoko prevyšuje potrebu preskúmavania správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy iba v rozsahu subjektívnych verejných práv.

Aj napriek tomu, že sa ochrane objektívneho práva v oblasti výkonu verejnej správy v súčasnosti nepriznáva taký význam a postavenie, aké by je malo byť priznané, nestráca úplne na svojom význame. Svedčí tomu aj posledná aktuálna judikatúra európskych súdov, ktorá jednoznačne odporúča jednotlivým členským štátom upraviť svoju vnútroštátnu právnu úpravu aspoň v niektorých vybraných oblastiach tak, aby kontrola a dodržiavanie objektívneho verejného práva, bolo v konkrétnom právnom systéme zabezpečené.

10 Zoznam použitých zdrojov

Monografie

- Barány, Eduard. Pojmy dobrého práva. Bratislava, Eurokodex 2007
- Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a prenesenou pôsobnosťou zverenou orgánom obcí, krajů a hlavného města Prahy. Komentár, judikatúra a odkazy na súvisiace právne predpisy, Linde Praha a.s., Právnické a ekonomické nakladateľstvá a kníhkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2007
- Frumarová, Kateřina. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012
- Gašpar, Michal. Správne právo, teória a prax. 1. vydanie. Pezinok: 1998
- Gerloch, Aleš. Teorie práva, 3.vrozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk
- Hendrych, Dušan, Svoboda, Cyril a kol. Správní právo- obecná část. Praha: C.H.Beck, 2012
- Hoetzel, Jiří in Sládeček, Vladimír. Obecné správní právo, 3.aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013
- Hoffman, Marián. Prokuratúra SR- orgán ochrany práva, 1.vydanie, Bratislava: EUROKODEX, 2010
- Hofmann, Ekkehard. Das Verwaltungsverfahren unter dem Einfluss des Europa-rechts: Ist ganz Gallien von den Romern besetzt ? in: Ewer at al., Methodik-Ordnung-Umwelt, 204, s. 211(218ff.) m.w.N.
- Holoubek, Michael, Lang, Michael. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde, 2013
- Klíma, Karel. Ústavní právo. 4.rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010
- Knapp, Viktor. Teorie práva, 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 1995
- Lanner, Christoph: KODEX des Österreichischen Rechts, Verfassungsrecht 2015-2016, 40. Auflage, Wien: LexisNexis Verlag ARD Orac, 2016
- Lovaš, Ladislav. Sociálne normy a spravodlivosť v sociálnej psychológii. Košice: Univerzita P.J. Šafárika, 2000
- Machajová, Jozefína a kol. Všeobecné správo právo, 7. Vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2014
- Öhlinger, Theo. Eberhard, Harald. Verfassungsrecht. 10.überarbeitete Auflage . Wien: Facultas. wuv, 2014
- Osina, Petr. Teorie práva. Praha: Leges, 2013
- Pekár, Bernard. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2011
- Potásch, Peter. Hašanová, Janka. Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. 1.vydanie. Praha: C.H.Beck, 2012
- Pabel, Katharina. Verwaltungsgerichtsbarkeit NEU. 1. Auflage. Wien: Linde, 2013
- Průcha, Petr. Pomahač, Richard. Lexikon- správní právo. Ostrava: Sagit, 2002
- Průcha, Petr. Správní právo, obecná část, 7.doplněné a aktualizované vydání, Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007
- Přibáň, Jiří. Suverenita, právo a legitimita. 1. vyd.. Praha: Karolinum, 1997
- Rebro, Karol. Blaho, Peter. Rímske právo. Bratislava: Iura Edition, 2003
- Schmitt, Carl. Verfassungslehre. Berlin: Duncker und Humblot, 1928
- Jens-Peter *Schneider*, Herwig C.H. *Hofmann*, Jaques *Ziller*: ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht, Deutsche Ausgabe auf der Grundlage der überarbeiteten englische Druckfassung 2014/15, München: C. H. Beck Verlag, 2015
- Sládeček a kol.. Kontrolní mechanizmy fungování veřejné správy. Olomouc: Právnická fakulta Univerzita v Olomouci vo spolupráci s nakladateľstvom Periplum, 2009

Sládeček, Vladimír. Obecné správní právo, 3.aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013

Sládeček, Vladimír. a kol.. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010

Slovník spisovné češtiny. Praha: Academia,1998

Svoboda, Petr. Ústavní základy správního řízení v České republice, Právo na spravedlivý proces. Praha: Linde, 2007

Tridimas, Takis: The Genral Principles of EC Law,Oxford 1999,s.1 a nasl.-citované podľa Siman, Michael. Slašťan, Miroslav. Právo Európskej únie, Bratislava: Euroiuris, 2012

Vedral, Josef. Správní řád - komentář, 2.vydání, Praha: Bova Polygon, 2012

Odborné časopisecké články

Beneč, Štefan.: Prokuratúra a orgány verejnej správy a správne súdnictvo. In Justičná revue, 56, 2004, č. 5,

Beneč, Štefan: Protest prokurátora a katastrálne konanie, Justičná revue,54,2002

Šramel, Bystrík.: Netrestná pôsobnosť Prokuratúry SR – nutnosť alebo prežitok? Justičná Revue, 64, 2012

Kohut, Sergej: Ochranca verejných práv- rozšíriť jeho právomoci? In Justičná revue,roč.59,2007

Kryška, Dušan: Alternatívni řešení sporu a správní soudnictví in Sládeček, V., Melotíková, P.: Aktuální otázky správního soudnictví, Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnické dny, 2012

Radbruch, Gustav: Five Minutes of Legal Philosophy. In: Oxford Journal of Legal Studies, Vol.26, No.1, 2006

Šúrek, Slavomír: Protest prokurátora a následky nevyhovenia protestu , Justičná revue,58,2006, č.6-7

Právne predpisy

Ústavný zákon číslo 460/1992 Z.z. v znení neskorších predpisov

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění pozdějších ústavních zákonů

Bundes-Verfassungsgesetz Österreich

Zákon číslo 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov

Zákon číslo 150/2002 Sb. Soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů

Verwaltungsgerichtsverfahngesetz

Zákon číslo 153/2001 Z.z. Zákon o prokuratúre SR v znení neskorších predpisov

Zákon číslo 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv ve znění pozdějších předpisů

Zákon číslo 564/2001 Z.z. o Verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov

Volkswaltschaftsgesetz

Zákon číslo 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade v znení neskorších predpisov

Zákon číslo 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu ve znění pozdějších předpisů

Rechnungshofgesetz

Zákon číslo 350/1996 Z.z. o rokovacem poriadku NR SR v znení neskorších právnych predpisov

Zákon číslo 215/2004 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností v znení neskorších predpisov

Zákon číslo 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov

Zákon číslo 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů

Zákon číslo 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí ve znění pozdějších předpisů
Informationsfreiheitsgesetz

Auskunftpflichtgesetz der Verwaltung des Bundes

Legislatívny plán vlády SR na rok 2013, úloha p.č. 1 na december 2013

Aarhusky dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia

Dohovor o základných ľudských právach a slobodách

Limská deklarácia smerníc o zásadách nezávislej kontroly

Listina základných práv a slobôd

Smernica ES EG 2003/35/EG

Aktualizovaná dôvodová správa k zákonu č.162/2015Z.z. správny súdny poriadok

Dôvodová správa k § 242 Správneho súdneho poriadku

Dôvodová správa k zákonu číslo 162/2015 Z.z. správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov

Dôvodová správa k zákonu o prokuratúre

Uznesenie NSS SR 4Sžo/42/2012 zo dňa 18:9:2012

Rozhodnutia súdov

Nález Ústavného súdu ČR PL. US 33/97

Nález Ústavného súdu SR sp.zn. ÚS 17/96

Nález Ústavného súdu SR zo 6.6. 1998,sp.zn. II. US 60/97

Rozhodnutie NS SR 1Sžr/40/2011 zo dňa 20.12.2011

Rozsudok NS SR sp.zn. 1 Sžo/283/2008 z 11.8.2009

Rozsudok NS SR sp.zn. 1Sž-o-KS 132/2014 z 1.9.2005

Rozsudok NS SR sp.zn. 5Sžo/15/2011 z 29.9.2011, uverejnený pod č. 21 v Zbierke stanovísk NS SR a rozhodnutí súdov SR 2/2013

Rozsudok NSS ČR čj. 2As58/2007-52, resp.1586/2008

Rozsudok Európskeho súdneho dvora č. C-137/14 zo dňa 15. októbra 2015

Rozsudok Európskeho súdneho dvora č. C-72/12 zo dňa 7. novembra 2013

Internetové zdroje

www.verwaltungsgerichtshof.at

[https://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/Die Kontrolle - Österreichisches Parlament](https://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/Die%20Kontrolle%20-%20%20%C3%96%20sterreichisches%20Parlament)

www.epi.sk/odborny-clanok/Spravne-sudnictvo-a-kam-s-doзором-prokuratury.htm

www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace-problemy-a-jejich-reseni/zvlastni-opravneni

https://www.bfg.gv.at/BFG_Taetigkeitsbericht_2014.pdf

https://www.bfg.gv.at/TB_2015.pdf

<http://www.stueer.business.t-online.de/aufsatzc/dvbl0216.pdf>

www.paneurouni.com/files/sk/kniznica/epc/fp_2012_140623.pdf

<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1330724/Limská+deklarácia>

<https://www.genpro.gov.sk/spravy-o-cinnosti-12b7.html>

<http://www.epi.sk/odborny-clanok/Spravne-sudnictvo-a-kam-s-doзором-prokuratury.htm>

http://www1.enviroportal.sk/pdf/dohovory/aarhus2506_1998.pdf

<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1330724/Limsk%C3%A1+deklar%C3%A1cia/b58a3646-a3e4-4428-8cc1-fcabef163ed4?version=1.1>

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

JUDr. Martina Krížovská

**Preskúmanie zákonnosti postupu i rozhodnutí orgánov
verejnej správy**

Dizertačná práca

Olomouc, 2017

Prehlasujem, že som dizertačnú prácu na téma Preskúmavanie zákonnosti postupu i rozhodnutí orgánov verejnej správy vypracovala samostatne a citovala som všetky použité zdroje.

V Trenčíne dňa 21. 3. 2017

.....

JUDr. Martina Krížovská

Pod'akovanie

Osobitne chcem vyjadriť pod'akovanie mojej školiteľke JUDr. Monike Horákovej PhD. ako i môjmu konzultantovi Prof. Dr. Clemensovi Jablonerovi, exprezidentovi Správneho súdneho dvora vo Viedni za cenné rady, pripomienky a odbornú pomoc, ktorú mi pri písaní práce poskytli.

Obsah

Úvod	6
1 Právne normy ako predpoklad existencie každej spoločnosti	9
2 Právo a právne princípy	12
2.1 Princíp legality a princíp právneho štátu	15
2.2 Princíp legality vo verejnej správe	16
2.3. Vzťah legality a legitimacy.....	22
3 Verejná správa	24
3.1 Pojem verejná správa	24
3.2 Subjekty verejnej správy	25
3.3 Formy činnosti verejnej správy.....	26
3.3.1 Normatívne správne akty.....	28
3.3.2 Individuálne správne akty	30
3.3.3 Opatrenie všeobecnej povahy	31
3.3.4 Verejnoprávne zmluvy	32
3.3.5 Bezprostredné zásahy, faktické úkony, ďalšie formy činnosti verejnej správy.....	35
4 Právne záruky verejnej správy	38
5 Kontrola verejnej správy.....	43
6 Vonkajšia kontrola zákonnosti verejnej správy	56
6.1 Kontrola verejnej správy vykonávaná parlamentom.....	56
6.1.1 Kontrola verejnej správy vykonávaná parlamentom v podmienkach ČR	57
6.1.2 Kontrola verejnej správy parlamentom v podmienkach SR.....	58
6.2 kontrola verejnej správy vykonávaná ústavným súdnictvom.....	65
6.2.1 Kontrola verejnej správy Ústavným súdom v Českej republike	65
6.2.2 Kontrola verejnej správy Ústavným súdom SR na Slovensku	70
6.2.3 Kontrola verejnej správy vykonávaná Ústavným súdom v Rakúskej republike.....	74
6.3 Kontrola verejnej správy realizovaná správnym súdnictvom.....	78
6.3.1 Preskúmanie zákonnosti verejnej správy správnym súdnictvom v Českej republike	78
6.3.2 Kontrola verejnej správy vykonávaná v správnom súdnictve na Slovensku.....	82
6.3.3 Správne súdnictvo v Rakúsku	92
6.4 Kontrola verejnej správy zo strany všeobecných súdov	105
6.5 Kontrola verejnej správy vykonávaná Najvyšším kontrolným úradom	107
6.5.1 Kontrola verejnej správy Najvyšším kontrolným úradom Českej republiky	109
6.5.2 Kontrola verejnej správy Účtovným dvorom Rakúskej republiky	113

6.6	kontrola verejnej správy verejným ochrancom práv.....	115
6.6.1	Kontrola verejnej správy vykonávaná verejným ochrancom práv v Českej republike	115
6.6.2	Kontrola verejnej správy vykonávaná verejným ochrancom práv na Slovensku.....	119
6.6.3	Kontrola verejnej správy vykonávaná verejným ochrancom práv v Rakúskej republike	124
6.7	Kontrola verejnej správy vykonávaná prokuratúrou resp. štátnym zastupiteľstvom	127
6.7.1	Kontrola verejnej správy vykonávaná štátnym zastupiteľstvom Českej Republiky	127
6.7.2	Kontrola zákonnosti verejnej správy vykonávaná prokuratúrou Slovenskej republiky	127
6.7.3	Preskúvanie stavu zákonnosti na základe podnetov fyzických a právnických osôb a na základe vlastnej vyhľadávacej činnosti.....	136
6.7.4	Preskúvanie stavu zákonnosti previerkovou činnosťou.....	137
6.7.5	Uplatňovanie poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy	140
6.7.6	Protest prokurátora	141
6.7.7	Upozornenie prokurátora	146
6.7.8	Sekundárny právny prostriedok dozoru nad zákonnosťou orgánov verejnej správy ..	148
6.8	Kontrola občianskou verejnosťou.....	157
6.8.1	Výkon ústavou garantovaných práv občanov, resp. verejnosti	158
6.8.2	Právo na informácie	159
6.8.3	Právo na spravodlivý proces	163
6.8.4	Účasť verejnosti na miestnej správe	164
6.8.5	Účasť verejnosti v rozhodovacích procesoch orgánov verejnej správy	165
7	Vplyv práva Európskej únie na vývoj v oblasti kontroly verejnej správy	166
8	Porovnanie právneho základu systémov kontroly zákonnosti verejnej správy v Českej , Slovenskej a Rakúskej republike	172
	ZÁVER	189
	Zoznam literatúry	196
	Monografie	196
	Odborné časopisecké články	197
	Právne predpisy.....	197
	Rozhodnutia súdov	198
	Internetové zdroje.....	198

Úvod

Aplikácia princípu legality vo verejnej správe je nevyhnutným a základným predpokladom existencie každého právneho štátu. K tomu, aby bol princíp legality v praxi skutočne aplikovaný, prispieva významnou mierou okrem mimoprávných faktorov ku ktorým patrí morálka, etika, náboženstvo atď. aj systém záruk zákonnosti vo verejnej správe vytvorený štátom. Ide o systém takých právnych nástrojov, ktoré už aj len svojou existenciou preventívne prispievajú k zabezpečeniu dodržiavania princípu legality vo verejnej správe. Právna teória pozná množstvo záruk zákonnosti, pričom k základným a k najdôležitejším zárukám zákonnosti radí: *1. právo na prístup k informáciám vo verejnej správe, 2. petičné právo, právo podať sťažnosť, 3. ochranu pred nezákonným právnym predpisom, 4. Súdna ochrana pred nezákonným správnym aktom(rozhodnutím), 5. ochranu proti zásahom, ktoré nie sú rozhodnutím, 6. Ochrana pred nezákonnou nečinnosťou, 7. Ochrana pred inou nezákonnou činnosťou verejnej správy, 8. Trestná zodpovednosť funkcionárov a úradníkov, 9. Organizácia ochrany verejného záujmu.*¹

*„Uvedený systém záruk zákonnosti smeruje von i dovnútra organizácie a činnosti verejnej správy, smeruje voči všetkým subjektom správneho práva, teda nielen voči vykonávateľom verejnej správy, ale aj voči adresátom vrchnostenského pôsobenia a ide až tak ďaleko, že prostredníctvom neho možno nielen kontrolovať dodržiavanie právnych noriem a vytvárať nápravu porušeného stavu, ale aj sankcionovať a vyvodzovať osobnú zodpovednosť voči tým osobám, ktoré porušili právnu povinnosť v oblasti verejnej správy.“*² Vzhľadom na veľké množstvo vykonávateľov verejnej správy ako i na rôznorodosť foriem činností verejnej správy je potrebné, aby existovali aj rozmanité druhy záruk zákonnosti, ktoré sa navzájom účelne dopĺňajú a podmieňujú tak, že spolu vytvárajú ucelený systém záruk zákonnosti spôsobilých pokryť celú oblasť výkonu verejnej správy.

Kontrola verejnej správy predstavuje jednu z najdôležitejších a najčastejšie uplatňovaných záruk zákonnosti a to aj preto, že až na základe realizácie tejto záruky

¹ MIKULE, Vladimír. 2012, s. 631 a nasl. In SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 453

² PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 2012. s.324

zákonnosti možno v niektorých prípadoch pristúpiť k uplatneniu ďalších záruk zákonosti vo verejnej správe.³

V dizertačnej práci sa zaoberám iba časťou kontroly verejnej správy a to vonkajšou kontrolou zákonosti verejnej správy realizovanou zo strany vonkajších subjektov kontroly. Ide o subjekty stojace mimo sústavu orgánov verejnej správy, subjekty, ktoré nie sú priamo nadriadené subjektom kontrolovaným. Konkrétne ide o kontrolu zákonosti verejnej správy vykonávanú zo strany zákonodarného orgánu, zo strany súdov a to ústavného súdu, správnych a všeobecných súdov, zo strany prokuratúry resp. zo strany štátneho zastupiteľstva, zo strany verejného ochrancu práv, najvyššieho kontrolného úradu a v neposlednom rade zo strany občianskej verejnosti.

Cieľom práce je porovnať právny základ systémov vonkajšej kontroly verejnej správy ako i jednotlivých právnych nástrojov a inštitútov vonkajšej kontroly zákonosti verejnej správy v podmienkach Českej, Slovenskej a Rakúskej republiky a to z hľadiska charakteru kontroly, prístupnosti právnych nástrojov kontroly verejnosti, z hľadiska spôsobu a rozsahu vykonávanej kontroly a následne tieto vyhodnotiť z hľadiska rýchlosti, efektívnosti, účinnosti a komplexnosti kontroly zákonosti verejnej správy. V práci okrem iného poukazujem aj na to, že aj napriek množstvu vonkajších kontrolných subjektov, len málo ktoré z nich disponujú účinnými a efektívnymi prostriedkami kontroly zákonosti verejnej správy, ktoré by boli sami spôsobilé priamo odstrániť zistenú nezákonnosť v postupe alebo v rozhodnutí orgánu verejnej správy. Cieľom práce je aj pokúsiť sa zodpovedať otázku, či preskúmavanie rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy je postačujúce iba v rozsahu kontroly zákonosti vykonávanej súdmi, teda v rozsahu subjektívnych verejných práv účastníkov administratívnych konaní alebo je účelné zabezpečiť aj preskúmavanie zákonosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy v celom rozsahu, teda v rozsahu objektívneho verejného práva.

V závere práce sumarizujem zistené poznatky, snažím sa ich vyhodnotiť, poukazujem na narastajúcu potrebu a význam právneho zakotvenia súdnej i mimosúdnej kontroly zákonosti, na význam právnej úpravy komplexnej ochrany zákonosti, ochrany právnych noriem a teda dozoru nad zákonnosťou výkonu verejnej správy, ktorý v oboznámených právnych úpravách v niektorých prípadoch

³ PRŮCHA, Petr, Správní právo, obecná část. 8.doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o. 2012. s.325

úplne absentuje. Zároveň poukazujem na aktuálnu judikatúru európskych správnych súdov a na jej vplyv na zblížovaní a na ďalší vývoj právnej úpravy vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy vo vybraných členských štátoch Európskej únie. V rámci spracovania dizertačnej práce používam všetky štandardné metódy vedeckého skúmania v oblasti spoločenských vied. Pretože hlavným cieľom práce bolo predovšetkým oboznámiť a porovnať vybrané právne základy systémov vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy, bola v dizertačnej práci použitá metóda popisná a metóda komparatívna. Pri kritickom zhodnotení jednotlivých právnych základov systémov preskúmania zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy bola uplatnená metóda analytická a následne syntetická. Pri vyhodnotení poznatkov a hľadání ich spoločných znakov a pozitív je použitá metóda logickej indukcie. Pri zovšeobecnení vyvedených záverov je uplatnená metóda abstrakcie.

1 Právne normy ako predpoklad existencie každej spoločnosti

Ľudia si už od nepamäti vytvárali určité pravidlá správania sa ktorými sa riadili. Bolo tomu tak preto, lebo jedine prostredníctvom všeobecne akceptovaných pravidiel dokázali žiť a fungovať spolu v jednej komunite. Účelom vytvárania a existencie pravidiel bola regulácia správania sa ľudí, ich vzájomná koexistencia, riešenie sporných situácií, usporiadanie vzťahov medzi jednotlivými členmi skupiny ľudí a spoločnosti.

Pravidlá správania sa sú snáď tak staré ako je ľudstvo samo, pretože tieto existovali už v prvotnopospolnej spoločnosti, teda už v počiatočnom období existencie ľudstva. Týkali sa síce prevažne deľby práce a spôsobu života, ale už vtedy bola ich existencia nevyhnutná k tomu, aby aj v malej skupine ľudí panoval poriadok a mier. *„Ľudská spoločnosť ako každý iný zložitý systém nutne vyžaduje reguláciu, ktorá do spoločnosti vnáša poriadok a tento poriadok ju udržuje a tým udržuje i rovnovážny stav spoločnosti, potláča a eliminuje chaos a dezorganizáciu.“*⁴

Z tých pravidiel správania sa, ktoré boli následne všeobecne prijaté a akceptované skupinou ľudí alebo spoločnosťou sa stali normy. Za normy preto nemožno považovať také pravidlá správania sa, ktoré si jednotliviec prijal iba sám pre seba.

„Za najvýznamnejší spôsob spoločenskej regulácie možno považovať reguláciu normatívnu, t.j. reguláciu uskutočnenú spoločenskými normatívnymi systémami, ktorými rozumieme otvorené dynamické a cielené regulatívne systémy skladajúce sa zo spoločenských noriem, čiže príkazov, zákazov a dovolení.“

*Normatívnych systémov v spoločnosti pôsobí niekoľko. Osobitné miesto medzi nimi má právo, ktorého normy sú spravidla formálne publikované a ktorých splnenie je možné vynútiť štátnou mocou. Okrem systému právnych noriem je najvýznamnejším normatívnym systémom morálka. Pre reguláciu správania sa členov spoločnosti majú ďalej význam spravodlivosť, právne vedomie, ale i pravidlá slušnosti, pravidlá zdvorilosti, náboženské pravidlá.“*⁵

Normy vo svojom pôvodnom všeobecnom význame sú pravidlá stanovujúce, že niečo má byť. Normy sú nositeľmi zákazov, príkazov a dovolení. To platí aj pre

⁴ KNAPP, Viktor. Teorie práva, 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 39.

⁵ KNAPP, Viktor. tamtiež, s. 39.

normy právne, ktoré sú iba jednými z pravidiel ľudského správania sa, pretože ľudia sa riadia aj inými pravidlami ako pravidlami obsiahnutými v právnych normách.⁶

„Normy možno taktiež chápať aj ako očakávania, ktoré obsahujú špecifikáciu toho, čo má niekto, nejaká osoba urobiť za istých okolností.“⁷ Taktiež sa na normy možno pozerat' ako na prostriedok ochrany určitých hodnôt uznávaných spoločnosťou.

„Hodnotami sa spravidla rozumejú vlastnosti predmetov hodnotenia, ktoré majú priaznivý či nepriaznivý, prospešný, či neprospešný, pozitívny či negatívny význam pre subjekt hodnotiaci.“⁸ Z uvedeného možno potom vyvodit', že hodnotami sú spravodlivosť, nespravodlivosť, slušnosť, neslušnosť, zdvorilosť, nezdvorilosť, dobro, zlo, morálka, atď. Nie každá norma je nositeľom pozitívnych a dobrých hodnôt. V histórii sa môžeme opakovane stretnúť aj s normami nespravodlivými, škodlivými, nemorálnymi. Možno vyvodit', že existujú normy dobré i zlé, spravodlivé i nespravodlivé. Všetky normy však majú jeden spoločný znak a tým je ich normatívna záväznosť pre určitú menšiu či väčšiu skupinu ľudí na danom teritóriu.

Otázkou filozofickou i právnou zostáva, či a do akej miery sú jednotlivci povinní plniť a rešpektovať aj nespravodlivé a zlé normy. Platné právo, systém platných právnych noriem by mal byť v súlade s prirodzeným a ľudským právom, ktoré nemožno zmeniť ani zrušiť a to ani prostredníctvom zákona. Nespravodlivé a zlé platné právo nebude prirodzene, dobrovoľne prijaté ani všeobecne akceptované spoločnosťou a na jeho dodržiavanie a vynútenie bude potrebné donútenie.

Možno zhrnúť, že právo je iba jedným z viacerých normatívnych systémov a systémov hodnôt, ktoré má medzi ostatnými normatívnymi systémami osobitné postavenie a špecifické poslanie. „Právne normy tvoriace obsah právneho poriadku sú všeobecne záväzné pravidlá ľudského správania sa, stanovené alebo uznané štátom, ktorých porušenie štát sankcionuje. Sú základným elementom príslušného právneho systému. Charakteristickými znakmi právnych noriem je záväznosť, formálna určitosť, všeobecnosť a vynútiteľnosť.“⁹

⁶ KNAPP, Viktor. Teorie práva, 1. vydání. Praha,:C.H.Beck, 1995, s. 147.

⁷ LOVAŠ, Ladislav. Sociálne normy a spravodlivosť v sociálnej psychológii. Košice: Univerzita P.J. Šafárika, 2000. s. 13

⁸ KNAPP, Viktor. Tamtiež, s. 79.

⁹ GERLOCH, Aleš. Teorie práva, 5. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o. , 2009 s. 34.

„Právna norma ľudom nielen určité správanie prikazuje, zakazuje či dovoľuje, ale správanie i hodnotí. Správanie ľudí sa potom nehodnotí ako dovolené alebo nedovolené, ale ako zákonné a nezákonné.“¹⁰

Právnu normu možno chápať a následne charakterizovať aj z hľadiska kvantitatívneho ale i z hľadiska kvalitatívneho. *„ Z hľadiska kvantitatívneho možno právnu normu chápať ako základný prvok systému práva k tomuto systému ako celku. Z hľadiska kvalitatívneho možno právnu normu chápať ako niečo, čím sa právna norma líši iných pravidiel ľudského správania, t.j. od noriem patriacich do iných mimoprávných normatívnych systémov.“¹¹*

„Z hľadiska kvantitatívneho možno právnu normu chápať ako najmenšiu stavebnú jednotku právneho poriadku, ktorá síce má svoju vlastnú štruktúru, ale vo vzťahu k celému právnemu poriadku predstavuje jeho samostatnú (rozumnú) časť. Z hľadiska kvalitatívneho sú základnými znakmi právnej normy regulatívnosť, právna záväznosť, všeobecnosť a vynútiteľnosť štátnym donútením.“¹²

Zovšeobecnením vyššie uvedeného možno uviesť, že právne normy, ktoré tvoria obsah právneho poriadku každého štátu, sú jedinečným, nenahraditeľným a najdôležitejším prostriedkom regulácie a riadenia spoločnosti a zároveň základným predpokladom koexistencie členov každej spoločnosti. Osobitnou vlastnosťou právnych noriem v porovnaní s ostatnými druhmi noriem je ich právna záväznosť a vynútiteľnosť. Bez existencie systému právnych noriem a platného práva, by súčasná moderná ľudská spoločnosť nedokázala fungovať iba na báze slušnosti, morálky a zdvorilosti, teda iba na báze mimoprávných normatívnych systémov.

¹⁰ KNAPP, Viktor. Teorie práva, 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995, s. 80.

¹¹ KNAPP, Viktor. tamtiež, s. 147.

¹² KNAPP, Viktor. tamtiež, s. 148.

2 Právo a právne princípy

Východiskom a „dušou,, platného právneho poriadku a teda i právnych noriem sú právne princípy, ktoré odzrkadľujú právnu kultúru spoločnosti. G.Radbruch vo svojom článku „Päť minút filozofie práva“ uviedol: *“Existujú právne princípy silnejšie než akýkoľvek právny predpis a tak je zákon, ktorý sa im prieči pozbavený platnosti. Tieto princípy nazývame prirodzené právo alebo právo rozumu. Samozrejme, že vo vzťahu k nim existujú určité otvorené otázky, ale stáročná práca im predsa len vsadila pevné jadro a s d'alekosiahlym súhlasom ich zhrnula do tzv. deklarácie práv človeka a občana, ktoré len úmyselná skepsa môže spochybňovať.”*¹³

*„Právne princípy možno chápať ako pravidlá, ktoré tvoria základ určitého právneho inštitútu, zákona, právneho odvetvia alebo právneho poriadku,“*¹⁴ pričom tieto plnia viaceré úlohy. Za najdôležitejšiu z nich možno jednoznačne považovať ich úlohu v legislatívnej a v aplikačnej oblasti. V legislatívnej oblasti predstavujú právne princípy východiská de lege ferenda a mantinely, ktoré zároveň nemožno prekročiť. V aplikačnej a v interpretačnej oblasti predstavujú právne princípy spôsob, ktorým je potrebné právne normy alebo nejasné právne pojmy vykladať a tak právo dotvárať.¹⁵

Právne princípy preto jednak predstavujú kostru alebo piliere právnych noriem a celého právneho poriadku a zároveň plnia funkciu sekundárnu a to pri výklade a aplikácii právnych noriem, kedy sa prostredníctvom nich vyplňajú medzery v právnej úprave.

Mnohí právni teoretici striktne rozlišujú medzi pojmami „právne princípy“ a „právne zásady“, eventuálne „právne pravidlá“. Napríklad podľa Potáscha a Hašanovej *„právne princípy presahujú rámec konkrétneho právneho konania, spravidla vychádzajú z filozoficko-právnych prameňov, napríklad z ústavného práva, pričom pod pojmom právna zásada rozumejú všeobecné pravidlo aplikované v konkrétnom právnom odvetví, ktoré vychádza z konkrétneho právneho princípu.“*¹⁶

¹³ RADBRUCH, Gustav. Five Minutes of Legal Philosophy. In: Oxford Journal of Legal Studies, Vol.26, No.1(2006), s. 13-15.

¹⁴ OSINA, Petr. Teorie práva.1.vydání. Praha: Leges, 2013, s. 75.

¹⁵ OSINA, Petr. tamtiež, s. 82.

¹⁶ POTÁSCH, Peter, – HAŠNOVÁ, Janka. Zákon o správnom konaní (správny poriadok) - Komentár. 1.vydanie. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 7.

*Základné pravidlá konania považujú za súhrnné označenie, ktoré zahŕňa tak pojem právne princípy ako aj pojem právne zásady.*¹⁷

Na základe uvedeného výkladu možno zovšeobecniť, že právne princípy majú širší význam, platnosť i použitie než právne zásady. Kým právne princípy stelesňujú hodnotu spravodlivosti, dobra, prirodzené a ľudské právo, tak právna zásada, ktorej pôvod spočíva v právnom princípe, je od neho odvodená, vychádza z neho, má užší význam i použitie, nakoľko sa aplikuje v konkrétnom právnom odvetví. Napríklad v správnom, daňovom, trestnom alebo v inom konkrétnom konaní. Pre ilustráciu možno ako príklad uviesť, princíp práva na spravodlivý proces zakotvený priamo v ústave a právnu zásadu z neho odvodenú, napríklad zásadu rýchlosti konania alebo zásadu účinnej právnej ochrany účastníka konania. Alebo ústavný princíp legality a právnu zásadu materiálnej pravdy, zásadu náležitého zistenia skutkového stavu veci, uvedenú zákone o správnom konaní atď.

Pre účely spracovania tejto práce sa však prikláňam k názoru zástupcov odbornej právnej praxe, podľa ktorého nie je potrebné rozlišovať medzi pojmami princíp, zásada a pravidlo, nakoľko ide vo všetkých prípadoch o rovnocenné pojmy. Z tejto tézy budem ďalej vychádzať a preto nebudem medzi nimi robiť rozdiel a budem v texte jednotlivých kapitol používať všetky tri pojmy bez rozdielu.

*„Pokiaľ ide o vzťah právnej normy a právneho princípu, možno uviesť, že právny princíp je základom právnej normy a vysvetľuje dôvody jej existencie. Norma odpovedá na otázku „čo“ a právny princíp na otázku „prečo“.*¹⁸

Pre ucelené oboznámenie problematiky právnych princíпов ešte možno uviesť, že niektoré z právnych princíпов sú *expressis verbis* vyjadrené v právnom poriadku toho ktorého štátu (Ústave, zákonoch, atď. ...) a niektoré z nich majú nepísanú formu a tvoria neoddeliteľnú súčasť právneho vedomia spoločnosti a *zodpovedajú predstave, aké by právo malo byť.*¹⁹

„Právne princípy stelesňujú základné hodnoty spravodlivosti alebo racionálnej zákonitosti výkonu verejnej moci v právnom štáte. Pôsobia ako

¹⁷ POTÁŠCH, Peter. – HAŠANOVÁ, Janka. Zákon o správnom konaní (správny poriadok) - Komentár. 1.vydanie. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 8.

¹⁸ TRIDIMAS, Takis. The Genral Principles of EC Law. Oxford: 1999, s.1 a nasl. In SIMAN, M, SLAŠŤAN, M. Právo Európskej únie. Bratislava: Euroiuris, 2012, s. 274.

¹⁹ BARÁNY, Eduard. Pojmy dobrého práva. In: JIRÁSEK, Jiří a kol. Ústavní základy organizace státu. 1. vydání. Praha 2, Nakladatelsví Leges s.r.o., 2013, s. 25

*regulatívne idey a východiská pri tvorbe i aplikácii všetkých ostatných právnych noriem.*²⁰

Množstvo právnych princípov v dôsledku narastajúcej komplikovanosti vzťahov medzi štátnou mocou a občianskou spoločnosťou neustále pribúda. *„Platné právo je nimi obohacované a zahŕňa nielen princípy expressis verbis v práve obsiahnuté, ale i princípy vyjadrené v judikatúre Ústavného súdu i všeobecných súdov, ale aj súdnych orgánov Európskej únie. Dochádza tak postupne k pozitívizácii právnych princípov.*²¹

*„Základným charakteristickým znakom právnych princípov (na rozdiel od právnych noriem) je ich nezrušiteľnosť a trvalá existencia. Právne princípy nemožno zrušiť tak ako právnu normu a to ani v prípade, ak si navzájom odporujú. Právna norma môže síce vylúčiť použitie určitého právneho princípu pre určitý okruh spoločenských vzťahov, neznamená to však jeho zrušenie a právny princíp si svoj význam ponecháva pri tvorbe práva a jeho aplikácie.*²²

Rozdiel medzi právnymi princípmi a právnymi normami je preto predovšetkým v spôsobe riešenia rozporu medzi právnymi princípmi a v spôsobe riešenia rozporu medzi právnymi normami. Kým rozpor právnych noriem možno riešiť iba tak, že jedna z noriem je vyhlásená za neplatnú alebo tak, že do jedného pravidla sa vsunie klauzula o výnimke, tak rozpor právnych princípov je možné riešiť iba tak, že pri aplikácii dvoch navzájom si odporujúcich princípov na konkrétny prípad, sa zväží ich význam a dôležitosť v tom ktorom konkrétnom prípade, pričom prednosť má potom ten princíp, ktorého použitie je v konkrétnom prípade dôležitejšie. Pri uplatňovaní právnych princípov sa používa proporcionalita.²³

Právny princíp, ktorého aplikácia je v danom prípade iba okrajová sa neruší, zostáva v platnosti. Všetky právne princípy, písané i nepísané preto tvoria jeden celok, navzájom sa dopĺňajú a podmieňujú. Pre úplnosť výkladu problematiky právnych princípov možno dodať, že každý právny princíp má aj svoj protichodný princíp, pričom žiadna teória neurčuje, ktorý z princípov má prednosť.

²⁰ SVOBODA, Petr. Ústavní základy správního řízení v České republice, Právo na spravedlivý proces. nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka.Linde.Praha. 2007, s. 21.

²¹ BARÁNY, Eduard. Pojmy dobrého práva. In JIRÁSEK, Jiří a kol. Ústavní základy organizace státu. 1.vydání.Praha2:Nakladatelství Leges, s.r.o., 2013, s. 25

²² BOGUSZAG, Jiří. K teorii tvorby práva (hodnoty, normy, právní principy). In : Právnická fakulta Univerzity Karlovy 1348-1998. Jubilejní sborník. Praha: 1998, In: JIRÁSEK, Jiří. a kol. Ústavní základy organizace státu. Praha: Leges,2013, s.24-25.

²³ OSINA,Petr.Teorie práva.Praha:Leges,2013.80 s.

2.1 Princíp legality a princíp právneho štátu

Ústava ako jadro a ako základný prameň právneho poriadku každého právneho štátu odzrkadľuje základné ľudské hodnoty, práva a slobody, teda akési prirodzené právo, ktoré tvorí jej materiálny a nezrušiteľný základ. Inak povedané obsahom ústavy sú tie práva a také právne princípy, ktoré sú pre spoločnosť najdôležitejšie, od ktorých sa nemožno odkloniť a ktorých ochranu je potrebné explicitne zabezpečiť.

Podľa nálezu ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 33/97, uverejneného pod č.30/1998 Sb. je ústava „*dokument institucionalizujúci soustavu základních obecně akceptovaných hodnot a formující mechanismus a proces utváření legitimních mocenských rozhodnutí, který nemůže existovat mimo veřejností akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a fungování demokratických institucí „o nichž musí ve společnosti panovat minimální shoda.“*²⁴

Vo všeobecnosti však možno uviesť, že ústava každého právneho štátu obsahuje základné ustanovenia o štátnej forme, o forme vládnutia, výstavbe štátu a základných ľudských právach a slobodách, ktoré stelesňujú základné ústavné princípy. K základným právnym princípom obsiahnutým v ústave patria :

- 1/Princíp právneho štátu (rule of law)
- 2/Princíp ústavnosti a zákonnosti (legality)
- 3/Princíp obmedzenej vlády
- 4/Princíp delby moci a kontroly moci
- 5/Princíp nezávislosti súdnictva
- 6/Princíp viazanosti právom resp. princíp právnej istoty
- 7/Princíp garancií základných ľudských práv....atď.
- 8/Princíp legality

Princíp legality je často stotožňovaný s princípom „rule of law“. Obidva princípy sú si veľmi podobné, avšak nie sú identické. „*Pod pojmom legalita rozumieme zákonnosť, viazanosť štátu a štátnych orgánov zákonom, vládu zákona v štáte, ale aj taký spôsob tvorby, interpretácie a aplikácie práva, kedy moc sama seba obmedzuje, kladie si pravidlá spôsobov svojej realizácie, ktoré súčasne vytvárajú limity, ktoré nemôže sama prekročiť. Zákonnosť sa v tomto zmysle stáva základnou metódou*

²⁴ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17.12.1997 uverejnený pod č. 30/1998, bod IV/c

činnosti štátneho aparátu.“²⁵ Zjednodušene povedané legalita znamená zákonnosť, teda dodržiavanie platných právnych noriem.

Z hľadiska teórie práva možno problematiku legality vykresliť v dvoch rovinách a to v rovine aplikačnej a v rovine legislatívnej.

„Legalita z hľadiska legislatívneho znamená, že právnu normu môže vydávať iba ten orgán, ktorý je k tomu zmocnený zákonom a v medziach a forme danej zákonom. Zákonodarne oprávnenie môže byť udelené iba ústavným zákonom.

Z hľadiska aplikačného predstavuje pojem legality povinnosť dodržiavať právo a v prípade jeho porušenia bude ten, kto právo poruší, postihnutý zákonom predvídanou sankciou. To platí aj pre štát samotný . Aj štát, t.j. každý štátny orgán a každý, kto je oprávnený konať v mene štátu, musí dodržiavať právo. Štát má možnosť prostredníctvom náležitého zákonodarného procesu právo meniť, nie je však oprávnený právo porušovať.“²⁶

Na rozdiel od pojmu legalita možno „pod pojmom „rule of law“ rozumieť štát, v ktorom sa uplatňuje legalita a to voči orgánom štátu a ďalším orgánom verejnej moci, resp. štát, v ktorom sa metóda legality neoddeliteľne spája s jeho demokratickým charakterom, t.j. s ideou suverenity ľudu, princípom delby moci a koncepciou prirodzených a neodňateľných ľudských práv.“²⁷

Pod pojmom právny štát možno teda chápať štát, v ktorom sa okrem platných právnych noriem dodržiavajú aj základné ľudské práva a slobody, základné hodnoty a princípy a to bez ohľadu, či tieto sú alebo nie sú explicitne zakotvené v právnom poriadku štátu alebo nie. Ústavný princíp rule of law preto možno chápať ako širší právny princíp, ktorého neoddeliteľnou súčasťou je aj princíp legality. Princíp legality nie je absolútne totožný s princípom rule of law. Tieto sa prekrývajú, pričom princíp legality je imanentnou súčasťou princípu rule of law.

2.2 Princíp legality vo verejnej správe

S poukazom na vyššie uvedené je princíp legality jedným zo základných ústavných princípov a zároveň predpokladov fungovania právneho štátu, ktorý je

²⁵ GERLOCH, Aleš. Teorie práva, 5.upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk , 2009. 192s.

²⁶ KNAPP, Viktor. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995, s.212

²⁷ GERLOCH, Aleš. Tamtiež,195s.

okrem ústavy upravený aj v ďalších zákonných normách. Princíp zákonnosti (legality) možno okrem ústavy nájsť explicitne zakotvený napríklad v Správnom poriadku, v Daňovom poriadku, v Trestnom poriadku, teda predovšetkým v procesných a hmotnoprávných normách verejného práva upravujúcich výkon verejnej správy a verejnej moci.

Podľa článku 1 odseku 1 Ústavy Slovenskej republiky, „*Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.*“²⁸ Základným predpokladom a podmienkou fungovania právneho štátu je zásada dodržiavania zákonnosti, zásada viazanosti právom a jej ochrany.

Podľa článku 2 odseku 2 Ústavy Slovenskej republiky „*štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“²⁹ Zásada viazanosti štátnych orgánov zákonom je taktiež obsiahnutá v článku 2 odseku 2 Listiny základných práv a slobôd. Pod pojmom štátne orgány rozumieme nielen orgány verejnej moci, ale pre účely tejto práce predovšetkým orgány verejnej správy.

Naproti tomu v zmysle článku 2 odseku 3 Ústavy Slovenskej republiky „*každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby niečo konal, čo zákon neukladá.*“³⁰ Citované články ústavy vyjadrujú striktnú viazanosť orgánov verejnej moci zákonom ako i legálne mantinely správania sa a konania jednotlivca. Kým štátny orgán a štátna moc môže iba to, čo zákon dovoľuje, tak jednotlivec môže všetko, čo zákon nezakazuje.

Princíp legality je upravený v § 3 odseku 1 zákona číslo 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov(ďalej len „*zákon o správnom konaní*“), teda v základnej procesnej norme verejného práva, podľa ktorého „*správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.*“³¹ Vychádzajúc z tohto zákonného princípu legality sú všetky orgány verejnej správy, ktoré postupujú

²⁸ Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky z 1. septembra 1992 v znení neskorších ústavných zákonov

²⁹ Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky z 1. septembra 1992 v znení neskorších ústavných zákonov

³⁰ Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky z 1. septembra 1992 v znení neskorších ústavných zákonov

³¹ Zákon číslo 71/1967 Zb., Zákon o správnom konaní , v znení neskorších predpisov

v konaní podľa tejto procesnej normy povinné dodržiavať platné právne normy. To znamená nielen zákony a podzákonné právne predpisy, ale aj príslušné na vec sa vzťahujúce právne normy komunitárneho práva vrátane medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Princíp legality vo verejnej správe je možné preto vymedziť ako viazanosť verejnej správy zákonom, ktorý zároveň určuje, že orgány verejnej správy nesmú porušovať zákon a že všetka ich činnosť, postupy i správne akty sú realizované výlučne na základe, v rozsahu zákona a spôsobom určeným v zákone.

Zásada zákonnosti (legality) upravená v Správnom poriadku svojim významom presahuje rámec správneho konania. Tento ústavný i zákonný princíp je potrebné uplatňovať vo všetkých administratívnych postupoch a konaniach a na všetky úkony orgánov verejnej správy.

„Orgány verejnej správy sú oprávnené pri výkone verejnej správy, bez ohľadu na to, či ide o výkon štátnej správy, samosprávy alebo ostatného výkonu verejnej správy, zasahovať do práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb, ukladať týmto osobám povinnosti, prípadne, ak je to v konkrétnom prípade nutné, využiť mechanizmu mocenského donútenia. Neoddeliteľnou súčasťou týchto oprávnení je povinnosť orgánov verejnej správy rešpektovať pri výkone verejnej správy zásadu zákonnosti(legality), ktorá je právom považovaná za elementárnu podmienku fungovania verejnej správy a súčasne za východisko a obmedzenie akéhokoľvek verejnoprávneho pôsobenia.“³²

Zásada legality vo verejnej správe je zásada východisková a imanentná verejnej správe. Bez jej aplikácie by nebolo ani možné hovoriť o výkone verejnej správy. Vzťahuje sa aj na tie konania a postupy pri výkone verejnej správy, na ktoré sa správny poriadok explicitne nevzťahuje, preto akúkoľvek činnosť štátneho či neštátneho subjektu pri výkone verejnej správy, ktorá nemá zákonný podklad je možné považovať za nezákonnú. To znamená, že každý postup a každé konanie orgánu verejnej správy, ktorý je vykonávaný za účelom plnenia úloh a cieľov verejnej správy musí byť vykonávaný na základe zákona, zákonným spôsobom a v medziach zákona. Zásada legality sa preto vzťahuje aj na tie postupy a konania orgánov

³² ŠEMORA, Vítězslav. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajím a hlavního města Prahy. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy, Praha: Linde, Právnické a ekonomické nakladatelství a kníhkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2007, S. 15.

verejnej správy, v rámci ktorých sú správnymi orgánmi vydávané vyjadrenia, posudky, opatrenia, osvedčenia, realizované faktické úkony.

„Dodržiavanie zásady zákonnosti sa nevzťahuje len na procesné predpisy, ale aj na hmotnoprávne predpisy upravujúce podmienky pre priznanie práv alebo určenie povinností. Napokon zásada zákonnosti sa premieta aj do oblastí kompetenčných predpisov upravujúcich otázky právomoci a pôsobnosti správnych orgánov.“³³

I keď zásadu alebo princíp legality považujeme za imanentnú výkonu verejnej správy, nakoľko bez jeho aplikácie by nebolo ani možné hovoriť o verejnej ale skôr o súkromnej správe, existujú aj pri tejto zásade určité výnimky, na ktoré je subjekt vykonávajúci kontrolu zákonnosti vo verejnej správe povinný prihliadať, pretože zásada zákonnosti z určitých dôvodov a za určitých zákonných podmienok ustupuje v konkrétnom prípade do úzadia v prospech inej právnej zásady. Ide napríklad o prípad, kedy môže dôjsť k rozporu zásady zákonnosti s inými zásadami činnosti orgánov verejnej správy, ako napríklad so zásadou ochrany dobrej viery, ochrany práv nadobudnutých v dobrej viere, alebo zásadou procesnej ekonómie. Ide napríklad o prípad, kedy orgán vykonávajúci kontrolu v rámci svojej dozorovej a kontrolnej činnosti zistí, že predmetný individuálny správny akt bol vydaný v rozpore so zákonom, no napriek tomuto nedostatku ho ponechá v platnosti a to vzhľadom na verejný alebo súkromný záujem, ktorý výrazne prevyšuje význam uvedenia správneho aktu do súladu so zákonom.

Z hľadiska svojho pôsobenia má princíp legality vo verejnej správe podľa prof. Gašpara tri všeobecné smery svojej realizácie. Sú to:

- a) smer realizácie vo vzťahoch verejnej správy k iným formám verejnej moci
- b) smer realizácie vo vzťahoch organizácie a činnosti verejnej správy
- c) smer realizácie v súvislosti s nastoľovaním či obnovovaním legality, ak došlo k porušeniu princípu legality.³⁴

Prvý z uvedených smerov požaduje, aby *„celá oblasť vonkajších vzťahov mala nielen legálny základ, ale aj legálne prejavy. Tu sa požaduje v prvom rade rešpektovanie hraníc uskutočňovania verejnej správy a to najmä zo strany zákonodarstva. Ide o rešpektovanie ústavnoprávneho základu verejnej správy, pokiaľ*

³³ ASPI, Komentár k § 3 ods. 1 Zákon číslo 71/1967 Zb., Zákon o správnom konaní v znení neskorších predpisov

³⁴ GAŠPAR, Michal. Správne právo, teória a prax. 1. vydanie. vydavateľstvo Formát. Pezinok. 1998, s. 55

*ide o oprávnenia legislatívy voči verejnej správe, ako aj o rešpektovanie oprávnení súdnej moci voči verejnej správe.*³⁵

Druhý smer realizácie princípu legality vo verejnej správe“ sa prejavuje pri výkone jej činnosti, kedy orgány verejnej správy sú povinné pri výkone verejnej správy postupovať na základe a v rámci zákona.

*Tretí smer realizácie princípu legality vo verejnej správe sa prejavuje obnovovaním alebo nastoľovaním legality vo verejnej správe a to súdnou ale i mimosúdnou formou, pričom kombinácia oboch foriem nastoľovania legality sa mu javí ako najvýhodnejšia.*³⁶

Prostredníctvom právnych noriem verejného práva si štát a orgány verejnej moci, teda aj orgány verejnej správy plnia svoje úlohy a povinnosti vo verejnom záujme a zároveň prostredníctvom nich dochádza vo verejnom záujme k obmedzeniu slobody adresátov vrchnostenského výkonu verejnej správy.

Dodržiavanie právnych noriem zo strany štátnych orgánov by malo byť prirodzené a automatické. Legalita teda zákonnosť aj v oblasti výkonu verejnej správy by mala byť ich imanentnou vlastnosťou. Nie je tomu v skutočnosti tak. Príčinou tohto javu je nedostatočná vyspelosť spoločnosti. Ľudia a nimi tvorená spoločnosť celkom prirodzene nemajú len kladné ale aj negatívne vlastnosti, ktoré sa prejavujú hlavne vtedy, keď tieto subjekty môžu získať pre seba alebo iného prospech či výhodu, či už majetkovej alebo nemajetkovej povahy, a to aj za cenu porušenia právnej normy. Okrem zámerného porušovania právnych noriem dochádza tiež aj k ich neúmyselnému porušovaniu a to z dôvodu neznalosti zákonov, ich nesprávneho výkladu alebo aj nečinnosťou štátnych orgánov. K nedodržiavaniu právnych noriem dochádza z rôznych dôvodov, rôznym spôsobom a s rôznym právnym následkom. Preto, aby aplikácia princípu legality vo verejnej správe bola garantovaná, vytvoril štát resp. štátna moc tzv. záruky zákonnosti, ktoré slúžia k posilneniu a k zabezpečeniu stavu zákonnosti vo verejnej správe, teda k stavu, v ktorom povinné subjekty dodržiavajú právne normy. Záruky zákonnosti bližšie rozoberieme v kapitole 4. a 6. tejto práce. Pod pojmom záruky zákonnosti chápeme právne prostriedky alebo právne nástroje, ktoré zabezpečujú dodržiavanie právnych noriem a zlepšujú stav zákonnosti. K zárukám alebo ku garanciam zákonnosti vo verejnej správe právna teória radí: kontrolu verejnej správy, právo domáhať sa ochrany pred

³⁵ GAŠPAR, Michal. Správne právo, teória a prax.1.vydanie.vydavateľstvo:Formát. Pezinok: 1998, s. 55.

³⁶ GAŠPAR, Michal. tamtiež, s. 55.

nezákonným právnym predpisom, nezákonným správnymi aktmi a nezákonnými zásahmi orgánov verejnej správy, výsledkom uplatnenia ktorého dochádza v niektorých prípadoch k zrušeniu, k zmene alebo sistácii vadných správnych aktov. K ďalším zárukám zákonnosti vo verejnej práve patrí právo na prístup k informáciám, petičné právo, právo podávať sťažnosti, ochrana pred nezákonnou nečinnosťou orgánu verejnej správy, možnosť vyodenia osobnej finančnej, disciplinárnej i trestnoprávnej zodpovednosti a možnosť aplikácie sankcií v prípade porušenia právnych noriem a v neposlednom rade je ňou i právo priameho donútenia k plneniu právnej povinnosti uloženej normami v oblasti správneho práva.

Kontrola verejnej správy predstavuje jednu z najvýznamnejších a najefektívnejších právnych záruk zákonnosti právnom štáte. V tejto práci sa preto budeme ďalej venovať výlučne kontrole čiže preskúmvaniu dodržiavania právnych noriem verejnou správou a to kontrole vykonávanej zo strany vonkajších kontrolných subjektov.

Kontrolu zákonnosti verejnej správy vykonávajú v podmienkach a v režime platného právneho poriadku Slovenskej republiky jednak orgány verejnej správy samotné vo vzťahu k podriadeným orgánom verejnej správy, v tomto prípade hovoríme o vnútornej, čiže inštančnej kontrole zákonnosti, ku ktorej ešte z hľadiska systematiky členenia priraďujeme aj služobný dohľad a dozor nad orgánmi územnej samosprávy a ďalej kontrolu zákonnosti vo verejnej správe vykonávanú subjektmi, orgánmi verejnej moci, ktoré nie sú vo vzťahu ku kontrolovaným subjektom nadriadenými orgánmi verejnej správy, ale patria taktiež do skupiny orgánov verejnej správy (inšpekcie rôzneho druhu) a v neposlednom rade kontrolu zákonnosti verejnej správy vykonávanú subjektmi, ktoré vôbec nepatria do skupiny orgánov verejnej správy, ide preto o orgány verejnej moci ako i občiansku spoločnosť, ktoré prostredníctvom rôznych foriem, nástrojov, spôsobov ako i rôznom rozsahu realizujú vonkajšiu kontrolu zákonnosti verejnej správy.

V tejto súvislosti považujem za potrebné ešte doplniť, že v súčasnosti sa problematike aplikácie princípu legality, teórii ochrany právnych noriem, problematike ochrany objektívneho verejného práva bohužiaľ nevenuje dostatočná pozornosť ani nepripisuje taký význam, aký by sa jej pripisovať mal. Do popredia vystupuje výlučne ochrana subjektívneho verejného práva účastníka administratívneho konania. Je potrebné si však uvedomiť, že ochrana subjektívneho verejného práva nie je možná bez ochrany práva objektívneho, resp. že právny štát, v ktorom si budú môcť

jednotlivci uplatňovať svoje subjektívne verejné práva a právne nároky, môže existovať jedine v podmienkach ochrany objektívneho verejného práva. Tieto dve spomenuté zložky právnej ochrany sú od seba závislé, vzájomne sa podmieňujú a dopĺňajú. Aby však bolo možné vôbec hovoriť o právnom štáte je potrebné, aby obe zložky právnej ochrany, ochrany dodržiavania objektívneho verejného práva i subjektívneho verejného práva existovali a boli zabezpečené paralelne popri sebe. K tomu výraznou mierou prispieva vonkajšia kontrola zákonnosti verejnej správy, ktorú realizujú i hodnotia subjekty nezávislé od účastníkov konania, teda subjekty, ktoré majú na realizácii kontroly ako i na jej záveroch a výstupoch nestranný a nezávislý postoj.

2.3. Vzťah legality a legitimacy

V tejto súvislosti možno podotknúť, že problematika legality je veľmi úzko spätá s problematikou legitimacy štátnej moci, či suverenity štátu, teda so základnými ústavno-právnymi kategóriami a preto v rámci spracovania vybranej problematiky a samotnej povahy legality nie je možné sa uzatvárať do jedného právneho odvetvia, čiže nie je možné zužovať problematiku výlučne do oblasti správneho práva, ale práca bude zasahovať aj do oblasti práva ústavného a štátneho práva.

Z tohto dôvodu považujem za potrebné vyjadriť sa a vysvetliť pojem legalita a legitimita ako i vzťah medzi nimi. Kým pod pojmom legalita rozumieme súladnosť so zákonom, dodržiavanie zákonov, tak pod pojmom legitimita možno rozumieť oprávnenosť, nárokovateľnosť tak podľa pozitívneho práva ako aj podľa práva prirodzeného. Kým pod pojmom pozitívne právo možno chápať platné právne normy tvoriace platný právny poriadok toho ktorého štátu, tak pod pojmom prirodzené právo možno rozumieť súhrn morálnych a spoločenských hodnôt prirodzených ľudskej existencii. Už Aristoteles, významný grécky filozof vyjadril rozdiel medzi pozitívnym a prirodzeným právom nasledovne: „*Občianske právo je jednak prirodzené a jednak zákonné. Prirodzené právo má všade rovnakú platnosť a je nezávislé od súhlasu alebo nesúhlasu ľudí.*“, *Rozdiel medzi pozitívnym a prirodzeným právom spočíva predovšetkým v jeho vynútiteľnosti, v miere ochrany a kontroly, ktorú jej štát prostredníctvom legálnych mechanizmov poskytuje.*³⁷

³⁷ PŘIBÁŇ, Jiří. Suverenita, právo a legitimita v kontextu moderní filosofie a sociologie práva, 1.vydání. Praha: 1997, Karolinum nakladatelství Univerzity Karlovy, s. 44

O vzťahu pojmu legality s pojmom legitimacy právní teoretici už v minulosti popísali veľa, avšak k definitívnemu a jednoznačnému záveru neprišli. Kým napríklad Hobbes a J.J. Rousseau zastávali názor, že *„legimitita suverénnej štátnej moci je založená okrem prirodzeného zákona aj v jej legalite, čiže schopnosti pozitívnym zákonodarstvom sformulovať všeobecné prirodzenoprávne princípy vládnutia a organizácie spoločnosti“*,³⁸ tak Austin úplne stotožňuje pojem legality s pojmom legitimacy. K podobným záverom ako Hobbes a Rousseau dospel aj Hart, podľa ktorého, *„legimitita práva nie je redukovaná len na legalitu, ale závisí predovšetkým na dodržovaní minimálneho štandardu prirodzených práv. Pozitívne právo, ktoré by nerešpektovalo tento minimálny štandard prirodzeného práva a morálky, by bolo nelegitímne aj napriek tomu, že by mohlo byť legálne. Legitímne je teda to, čo legálne a morálne a v súlade s prirodzeným právom. Podľa Benthama legitimita štátnej moci pochádza od vôle ľudu a legitímna štátna moc vytvára spätne legálne právo.“*³⁹

S poukazom na uvedené filozoficko-právne názory je možné sa prikloniť k téze, podľa ktorej nie každé legálne právo je zároveň aj legitímne. Za legitímne právo možno naopak považovať také právo, ktoré okrem atribútu legality spĺňa i atribút súladnosti s prirodzeným a ľudským právom a slobodou.

To isté možno povedať aj o legálnej a legitímnej verejnej správe. K tomu, aby bolo možné hovoriť o legitímnej verejnej správe je potrebné, aby boli v rámci jej výkonu rešpektované prirodzené a ľudské práva a všeobecne platné a neodňateľné právne princípy. Pokiaľ by verejná správa spĺňala iba požiadavku a atribút legality bez atribútu legitimacy, bolo by možné hovoriť o nespravodlivej a nedemokratickej verejnej správe.

³⁸ PŘIBÁŇ, Jiří. Suverenita, právo a legitimita. v kontextu moderní filosofie a sociologie práva,1.vydání. Praha: 1997, Karolinum nakladatelství Univerzity Karlovy,s. 45.

³⁹ PŘIBÁŇ, Jiří. tamtiež ,s. 122.

3 Verejná správa

3.1 Pojem verejná správa

Pri výklade pojmu verejná správa, je potrebné najskôr priblížiť pojem správa. „Charakteristiku správy vo všeobecnom zmysle podáva už J. Pražák, ktorý správu chápal ako *“zámernú činnosť sledujúcu určitý cieľ alebo činnosť vykonávanú za trvalým účelom riadiť určité záležitosti“*. (1905,s.1). Podľa A. Merkla je správa *“každá zámerná činnosť ľudská, smerujúca k dosiahnutiu určitého ľudského účelu „(1931,s.2)“*⁴⁰ Z uvedeného možno vyvodiť, že podľa toho, či sledované ciele majú charakter súkromný alebo verejný, rozoznávame správu verejnú alebo súkromnú.

Vychádzajúc z uvedeného možno potom pod pojmom verejná správa rozumieť správu vecí vo verejnom záujme, alebo správu vecí verejných. *„Verejná správa je na rozdiel od správy súkromnej vo väčšej miere viazaná právom. Vychádza sa z toho, že verejný záujem má spravidla vyššiu hodnotu než záujem súkromný, vykonávať verejnú správu totiž zároveň znamená plnenie právom uloženéj povinnosti.“*⁴¹

*„Väčšina súčasných teoretikov vo svojich prácach pracuje s myšlienkou obtiažnosti pozitívneho definovania pojmu verejná správa. Jedným z hlavných dôvodov je pritom problém ako z pohľadu jedného alebo viacerých príbuzných vedných odborov postihnúť taký zložitý jav, ktorým je správa.“*⁴²

O definíciu pojmu verejná správa sa už v minulosti pokúšali viacerí právni teoretici. Napríklad J. Pražák uvádza, že *„správou veřejnou se nám jeví býti řízením záležitostí svazků veřejnoprávních, totiž státu a ostatních korporací veřejných záležitostí“*. (1905,s.1). K univerzálnej definícii pojmu verejnej správy sa doposiaľ nepodarilo dospieť žiadnemu právnemu teoretikovi.

Pod pojmom verejná správa možno teda rozumieť takú činnosť subjektov(štátnych aj neštátnych), vykonávanú na základe zákona, v jeho rozsahu a spôsobom stanoveným zákonom, za účelom plnenia vopred zákonom stanovených úloh vo verejnom záujme. Zároveň je potrebné dať do pozornosti, že *“ide o činnosť*

⁴⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 18.

⁴¹ POŠVÁŘ, Jaroslav.1946 :In SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 19.

⁴² PEKÁR, Bernard. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva.1.vydanie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2011, s. 9

podzákonnú, výkonnú a závislú od politického vedenia štátu, od vlády. Verejná správa je iba jednou zo zložiek výkonnej moci a preto nie je v rovnocennom vzťahu k ostatným druhom moci v štáte, teda k moci zákonodarnej a súdnej. Kým zákonodarná moc určuje prostredníctvom zákonov ktoré prijíma, obsah, formu aj náplň činnosti verejnej správy, tak moc výkonná reprezentovaná predovšetkým vládou predstavuje jej politické vedenie a súdnictvo na rozdiel od verejnej správy predstavuje nezávislú moc, ktorá nestranne posudzuje existujúci stav (aj vo verejnej správe) z hľadiska súladu s platným právom.⁴³

Podľa prof. Sládečka „Verejná správa je aplikáciou medzinárodných zmlúv a vykonávaním zákonov a iných právnych predpisov alebo inou činnosťou vo verejnom záujme orgánmi, ktoré nie sú pri výkone štátnej správy nezávislé. Pôsobia v nej vzťahy nadriadenosti a podriadenosti: nižšie správne orgány sú viazané nielen právnymi predpismi, ale aj internými rozhodnutiami vyšších správnych úradov.“⁴⁴

„Verejnú správu možno taktiež posudzovať z dvoch hľadísk. Jednak z hľadiska činnosti verejnej správy a jednak z hľadiska inštitucionálneho, čiže z hľadiska subjektov vykonávajúcich verejnú správu. Podľa prvého hľadiska označovaného aj ako hľadisko materiálne je verejná správa činnosťou, ktorá nemá povahu ani zákonodarstva ani súdnictva. Podľa druhého hľadiska, nazývaného aj formálne hľadisko, je verejná správa vnímaná z hľadiska inštitucionálneho, t.j. v zmysle orgánov verejnej správy, ktoré sa podieľajú na zabezpečení ich cieľov, funkcií a činnosti.“⁴⁵

S poukazom na vyššie uvedené možno zhrnúť, že verejná správa je taký právny fenomén, ktorého ciele, náplň činnosti ako i spôsob realizácie určuje politická moc v štáte.

3.2 Subjekty verejnej správy

V právnej teórii sa môžeme často stretnúť s pojmami „subjekty verejnej správy,“ a „vykonávatelia verejnej správy“. Pod pojmom subjekt verejnej správy rozumieme „nositeľa verejných práv a povinností a zodpovedností z toho

⁴³ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 29

⁴⁴ SLÁDEČEK, Tamtiež, s. 31

⁴⁵ HENDRYCH, Dušan., SVOBODA, Cyril. a kol. Správní právo - obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 3

vyplývajúcej⁴⁶ a pod pojmom „vykonávateľ verejnej správy“ rozumieme také „organizačné štruktúry, ktoré v mene subjektu verejnej správy verejnú správu bezprostredne vykonávajú“.⁴⁷

Teória správneho práva člení subjekty verejnej správy na :

1/ štát

2/ iné subjekty, o ktorých to stanovuje Ústava alebo zákon, a to:

- a) verejnoprávne korporácie
- b) verejné ústavy a verejné podniky
- c) štátne fondy
- d) nadácie a nadačné fondy
- e) všeobecne prospešné spoločnosti
- f) verejné výskumné inštitúcie⁴⁸

Vychádzajúc zo základného členenia verejnej správy na štátnu správu (priamu a nepriamu), samosprávu a ostanú verejnú správu, rozlišujeme medzi priamymi a nepriamymi vykonávateľmi štátnej správy. „K priamym vykonávateľom štátnej správy patrí: vláda, ministerstvá, prezident republiky, iné ústredné a regionálne správne úrady, ostatné neústredné správne úrady s celoštátnou pôsobnosťou, verejné bezpečnostné zbory, nezávislé správne úrady. K nepriamym vykonávateľom štátnej správy patria: orgány krajov a obcí a právnické a fyzické osoby súkromného práva, ktoré na základe zákona plnia úlohy verejnej správy. K ostatným vykonávateľom verejnej správy patria: orgány krajov, obcí, ako vykonávateľov územnej samosprávy, orgány stavovských komôr ako vykonávateľia profesijnej samosprávy, orgány základných a vysokých škôl, atď.“⁴⁹

3.3 Formy činnosti verejnej správy

Verejná správa je zložitý systém vytvorený za účelom plnenia cieľov, úloh a funkcií štátu vo verejnom záujme. Pretože štát je v záujme riadneho fungovania

⁴⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 255

⁴⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Tamtiež, s. 253

⁴⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Tamtiež, s. 253

⁴⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. Tamtiež, s. 254

spoločnosti povinný plniť a zabezpečovať nespočetné množstvo cieľov, úloh a funkcií, používa na ich dosiahnutie množstvo metód, ktoré sa v konečnom dôsledku prejavujú navonok ako formy realizácie činnosti verejnej správy.

Vzájomný vzťah medzi cieľmi, úlohami, funkciami, metódami a formami realizácie činnosti verejnej správy možno opísať nasledovne:⁵⁰

„Formy realizácie verejnej správy sú konečným, vonkajším výrazom činnosti správnych orgánov. Ciele sú vo verejnej správe sú zabezpečované prostredníctvom úloh, úlohy prostredníctvom funkcií, funkcie prostredníctvom metód a metódy pôsobenia verejnej správy sa navonok, z pohľadu spoločnosti prejavujú ako formy činnosti verejnej správy.“⁵¹

S poukazom na množstvo i rôznorodý charakter cieľov a úloh verejnej správy, ktoré pre verejnú správu stanoví vopred zákonodarný orgán priamo v zákonoch, sú aj formy činnosti verejnej správy rôznorodé. Verejnú správu s poukazom na vyššie uvedené nie je možné realizovať prostredníctvom jednej univerzálnej formy činnosti.

Právna teória rozlišuje *„činnosť verejnej správy na normotvornú, rozhodovaciú, dozorovú, zásahovú, nevrchnostenskú ostatnú činnosť týkajúcu sa uzatvárania verejnoprávných zmlúv a vydávania opatrení obecnej povahy“⁵².*

K normotvorným formám činnosti verejnej správy patria:

- nariadenia (vyhlášky ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy , nariadenia obcí a krajov a predpisy vydávané na základe zmocnenia regionálnych správnych úradov),
- štatutárne predpisy samosprávnych korporácií (obecne záväzné vyhlášky obcí a krajov a stavovské predpisy orgánov záujmovej samosprávy) a
- predpisy interné (správne nariadenia vydávané v oblasti štátnej správy i samosprávy). Normotvorná činnosť verejnej správy je činnosť verejnej správy abstraktnej povahy.⁵³

⁵⁰ PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8.doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o. 2012, s. 253

⁵¹ PRŮCHA, Petr. Tamtiež. s. 264

⁵² KUKLIŠ,Peter.O veřejnosprávní činnosti,Právní obzor 2011: In SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 115

⁵³ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 82

K rozhodovacím formám činnosti veřejnej správy patria predovšetkým individuálne správne akty vydávané v konkrétnej veci voči konkrétnym adresátom.

K ostatným formám činnosti veřejnej správy možno priradiť opatrenie všeobecnej povahy, verejnoprávne zmluvy, faktické úkony, osvedčenia, overenia, záväzné stanovisko, evidenciu, registráciu, vyjadrenie a ďalšie úkony veřejnej správy.

„Z poznatkov právnej praxe vyplýva, že správne akty, či už ide o normatívne alebo individuálne správne akty, sú z hľadiska kvantitatívneho najpočetnejšou a najvýznamnejšou skupinou foriem činnosti veřejnej správy. Je tomu snáď tak aj preto, že prostredníctvom správnych aktov sa najvýraznejším spôsobom prejavuje vrchnostenský, verejno-mocenský charakter veřejnej správy ako i jej podzákonná, výkonná a nariaďovacia povaha jej činnosti.“⁵⁴

K základným znakom správnych aktov orgánov veřejnej správy patria:

- autoritatívny a jednostranný úkon správneho orgánu realizovaný na základe zákona a v jeho medziach
- ktorým správny orgán nariaďuje alebo rozhoduje o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb, resp. upravuje ich právny stav
- správny akt smeruje voči nepodriadeným subjektom, stojacim mimo subjektov veřejnej správy
- medzi orgánom veřejnej správy a adresátmi správneho aktu existuje nerovnocenný vzťah
- správny akt je právne záväzný a mocensky vynútiteľný⁵⁵

3.3.1 Normatívne správne akty

Pod pojmom normatívne správne akty možno rozumieť také „*abstraktné formy činnosti veřejnej správy, ktoré sú výrazom normotvornej činnosti orgánov*

⁵⁴ PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8.doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o. 2012, s. 266

⁵⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 117

verejnej správy, ktorých obsah i formu určuje zákon. Obsahom normatívnych správnych aktov sú všeobecne záväzné pravidlá správania sa bližšie nekonkretizovaných adresátov, ktoré slúžia na úpravu opakujúcich sa vzťahov a situácií, ktorých plnenie je mocensky vynútiteľné“.⁵⁶ Z hľadiska podrobnejšej klasifikácie možno normatívne správne akty členiť na normatívne akty, ktoré boli vydané za účelom vykonania zákona (vykonávacie právne akty), jedná sa o tzv. akty prvotné alebo primárne a tie, ktoré neboli vydané za účelom vykonania zákona. Konkrétne ide jednak o normatívne akty vydané na úseku výkonu štátnej správy alebo prenesenej štátnej správy a jednak o normatívne akty vydané na úseku samostatnej pôsobnosti neštátnych subjektov verejnej správy. Príkladom tejto druhej skupiny sú všeobecne záväzné vyhlášky vyšších územných celkov a obcí vydaných na úseku samostatnej pôsobnosti, vydaných na základe ústavného zmocnenia a na to nadväzujúcej determinácie.

„Normatívne správne akty v podmienkach aktuálne platného právneho režimu možno členiť na :

- nariadenia (nariadenia vlády, vyhlášky ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy , nariadenia obcí a krajov vo veciach prenesenej pôsobnosti a predpisy vydávané na základe zmocnenia regionálnych správnych úradov),
- predpisy samosprávnych korporácií (obecne záväzné vyhlášky obcí a krajov a stavovské predpisy orgánov záujmovej samosprávy) a
- predpisy interné (správne nariadenia vydávané v oblasti štátnej správy i samosprávy).⁵⁷

Osobitnou skupinou normatívnych aktov orgánov verejnej správy sú“ tzv. *vnútorné predpisy, ktoré z povahy veci smerujú voči služobne podriadeným subjektom aj keď individuálne nešpecifikovaným, ktoré slúžia na riadenie podriadených zamestnancov.*⁵⁸ Ide o interné normatívne akty, ktoré nie sú všeobecne záväzné a preto ani nie sú prameňom správneho práva. Patria k nim pokyny, príkazy, smernice, štatúty, nariadenia, inštrukcie atď. Aj keď interné

⁵⁶ PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8.doplňené a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o. s. 271-272.

⁵⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 82.

⁵⁸ PRŮCHA, Petr. Tamtiež, s. 275

normatívne akty sú záväzné iba vo vzťahu k adresátom, voči ktorým smerujú, musia byť aj tieto v súlade so zákonom.

3.3.2 Individuálne správne akty

Pod pojmom individuálny správny akt rozumieme *„jednostranný správny úkon, ktorým orgán verejnej správy v konkrétnom prípade rozhoduje o právach a povinnostiach konkrétnych adresátov.“*⁵⁹ *„Individuálny správny akt sa od normatívneho správneho aktu líši predovšetkým tým, že ide o akt aplikácie práva, ktorý môže mať vrchnostenský ale aj nevrchnostenský charakter, ktorý je záväzný voči individuálne určeným adresátom a je mocensky vynútiteľný.“*⁶⁰

Podľa právnej teórie možno individuálne správne akty členiť na akty :

- s konštitutívnymi a deklaratórnymi účinkami alebo akty kombinovaného charakteru (rozhodnutie vydané v administratívnom trestaní)
- pôsobiace in rem alebo in personam
- materiálneho alebo procesného charakteru
- pozitívne alebo negatívne
- obsahujúce alebo neobsahujúce správnu úvahu

V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že *„individuálne správne akty nemusia a ani nemajú vždy povahu správnych rozhodnutí vydávaných v správnom konaní. Môžu nimi byť a často aj sú najrôznejšie opatrenia, vyjadrenia, stanoviská, posudky a osvedčenia a pod., ktorým právna úprava povahu rozhodnutia vydávaného v správnom konaní nepriznáva. Ide napríklad o živnostenský list, vodičský preukaz, cestovný pas atď. Niektoré z týchto individuálnych správnych aktov(napríklad vyjadrenia, stanoviská a posudky) nemusia byť právne záväzné a možno o nich hovoriť ako o iných správnych úkonoch.“*⁶¹

⁵⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 116

⁶⁰ PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8.doplňené a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o. 2012, s. 278

⁶¹ PRŮCHA, Petr. Tamtiež, s. 280

3.3.3 Opatrenie všeobecnej povahy

Pokiaľ ide o opatrenie všeobecnej povahy je potrebné uviesť, že aj napriek tomu, že sa jedná o právny inštitút nie celkom pre právnu teóriu a prax nový a neznámy, nie je doposiaľ v slovenskej právnej úprave správneho práva nikde explicitne zakotvený. O opatrení, ako o osobitnej forme činnosti alebo o osobitnom druhu rozhodnutia („sui generis“) verejnej správy sa vo svojich ustanoveniach zmieňuje zákon číslo 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, avšak taktiež iba vo všeobecnej rovine, nakoľko ďalej nešpecifikuje a nerozlišuje medzi opatrením všeobecnej povahy a opatrením s individuálnymi účinkami.

„Z hľadiska historického o uvedenom právnom inštitúte prvý krát informoval Hoetzel, J. už v roku 1937 a to ako o generálnom opatrení.“⁶²

V českej právnej úprave sa označený inštitút objavil v roku 2006 a to v § 171-174 Správneho poriadku, ktorý definoval pojem opatrenie negatívne ako záväzný správny akt, ktorý nie je rozhodnutím ani právnym predpisom. Český správny poriadok sa pomerne podrobne vyjadruje k procesu tvorby opatrení všeobecnej povahy, nakoľko tým dáva možnosť dotknutým osobám, aby sa k návrhu opatrenia všeobecnej povahy vyjadrili. Ide o pomerne špecifický postup, v zmysle ktorého správny orgán najskôr na úradnej tabuli obci zverejní návrh opatrenia, voči ktorému majú právo podať dotknuté osoby námietky a pripomienky. O podaných námietkach dotknutý správny orgán rozhodne, pričom osobitné, samostatné rozhodnutie o tom nevydáva. Rozhodnutie o námietkach tvorí súčasť odôvodnenia opatrenia všeobecnej povahy. Proti rozhodnutiu o námietkach nemožno podať odvolanie ani rozklad. Do úvahy prichádza preskúmanie tohto rozhodnutia o námietkach jedine v rámci konania o obnove konania alebo v rámci konania o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania. Správny poriadok ďalej uvádza, že o podaných pripomienkach nie je potrebné rozhodnúť, je potrebné sa s nimi iba vysporiadať v odôvodnení opatrenia všeobecnej povahy.

Opatrenie všeobecnej povahy doručí formou verejnej vyhlášky správny orgán vyvesením na 15 dní na úradnej tabuli. Voči opatreniu všeobecne povahy nie je možné podať odvolanie ani rozklad. Je možné ho preskúmať v rámci obnovy konania

⁶² HOETZEL, J., 1937, s.53 In: SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3.aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 168

(výlučne začatej ex offio) alebo v rámci mimoodvolacieho konania, teda v rámci tzv. prieskumného konania a v neposlednom rade aj v rámci správneho súdnictva.

Pokiaľ ide o preskúmanie opatrenia všeobecnej povahy v rámci správneho súdnictva je potrebné uviesť, že oprávnenou osobou na podanie návrhu na zrušenie opatrenia je každý, kto tvrdí, že bol predmetným opatrením ukrátený a svojich právach. O návrhu rozhodujú krajské sudy. Návrh možno podať v lehote 3 rokov od nadobudnutia účinnosti predmetného opatrenia. Správny súd pri preskúmaní napadnutého opatrenia vychádza zo skutkového a právneho stavu v dobe vydania opatrenia všeobecnej povahy a posudzuje súlad opatrenia všeobecnej povahy so zákonom a z nasledujúcich hľadísk: či ten, kto ich vydal postupoval v medziach svojej pôsobnosti a právomoci a či opatrenie všeobecnej povahy bolo vydané zákonom stanoveným spôsobom.⁶³

3.3.4 Verejnoprávne zmluvy

Ďalšou z častých foriem činnosti verejnej správy sú verejnoprávne zmluvy. *”Verejnoprávne zmluvy predstavujú vzhľadom k mocenskej podstate verejnej správy a administratívnoprávnej metóde regulácie príslušných spoločenských vzťahov atypickú formu realizácie verejnej správy.”*⁶⁴

*„Dohoda je vo všeobecnosti pojmom súkromného práva, kde platia vzťahy horizontálne, teda rovnocenné, avšak v prípade verejnoprávnych zmlúv logicky vo vzťahoch pristupuje prvok vertikálny, ktorý je výrazom verejnej moci a verejného záujmu.”*⁶⁵

V tejto súvislosti je potrebné ešte dať do pozornosti skutočnosť, že nie všetky zmluvy uzatvárané orgánmi verejnej správy (verejnou správou) možno kvalifikovať ako verejnoprávne. *„Orgány verejnej správy uzatvárajú aj také zmluvy, ktoré slúžia na uspokojovanie záujmov a potrieb samotného orgánu verejnej správy, ktoré ale nie sú uzatvárané vo verejnom záujme. Ide o zmluvy súkromnoprávneho charakteru, pri uzatváraní ktorých orgán verejnej správy koná za štát alebo za verejnoprávnu samosprávnú korporáciu ako právnickú osobu súkromného práva. Z uvedeného*

⁶³ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 175-176.

⁶⁴ PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8.doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o.. 2012, s. 311.

⁶⁵ PRŮCHA, Petr., Tamtiež, s. 311-312.

možno vyvodit', že pojem „verejnoprávne zmluvy“ je užší než pojem „zmluvy uzatvárané verejnou správou.“⁶⁶

Napriek tomu, že ide v súčasnosti o jednu z najčastejšie používaných foriem činnosti orgánov verejnej správy, doposiaľ nenašla táto forma činnosti v slovenskej právnej úprave Správneho poriadku explicitné všeobecné zakotvenie. Hoci osobitné zákony upravujú podmienky a obsah konkrétnych verejnoprávnych zmlúv (napr. zmluvu o nájme sociálnych bytov), v slovenskej právnej úprave absentuje všeobecný právny rámec vzniku, zániku a prijímania zmien verejnoprávnych zmlúv uzatváraných či už v oblasti výkonu štátnej správy alebo v oblasti samostatnej pôsobnosti. Je tomu tak snád' preto, že „otázka verejnoprávnych zmlúv patrí k najspornejším partiám práva verejného vôbec a správneho práva vôbec“⁶⁷. Pretože všeobecná právna úprava verejnoprávnych zmlúv v slovenskej právnej úprave absentuje, v tejto práci vychádzať z poznatkov uvedených v českej právnej úprave.

*Právna náuka pod pojmom verejnoprávne zmluvy rozumie „kvalifikované dvojstranné alebo viacstranné právne úkony, ktoré zakladajú, menia alebo spôsobujú zánik právnych vzťahov v oblasti verejnej správy.“*⁶⁸

Charakteristickými znakmi verejnoprávnych zmlúv, na základe ktorých by bolo možné rozlišovať medzi verejnoprávnym zmluvami a zmluvami súkromnoprávnymi sú:

- a) z hľadiska subjektov - zmluvných strán -spravidla minimálne jednou zo zmluvných strán je orgán verejnej správy(ale nemusí to tak vždy bezpodmienečne byť, pretože verejnoprávna zmluva môže byť uzatvorená aj medzi súkromnými osobami, ale musí mať verejnoprávny obsah, musí byť uzatvorená iba v prípadoch v ktorých tak stanoví zákon, na jeho základe a vo verejnom záujme)
- b) z hľadiska obsahu - zmluva má verejnoprávny obsah (výkon vrchnostenskej alebo nevvrchnostenskej verejnej správy) a zákonný podklad
- c) z hľadiska cieľa a účelu- uzatvárajú sa vo verejnom záujme

⁶⁶ PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8.doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o.. 2012, s. 313

⁶⁷ HOETZEL, Jiří. Nauka o správních aktech. Praha: 1907, s. 67 a násl.srovnej s Hoetzel, Jiří.,1937,s. 272 a násl. HOETZEL, Jiří.,1938,s.43 a násl. In SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 177

⁶⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 177

Právna náuka z hľadiska zmluvných strán člení verejnoprávne zmluvy na koordinačné, subordinačné a zmluvy medzi súkromnými osobami uzavretými vo verejnom záujme. Okrem týchto základných druhov zmlúv *“existujú v praxi orgánov verejnej správy aj ďalšie druhy zmlúv, ktoré nemožno podradiť ani pod jeden z druhov zmlúv. Takouto zmluvou je napríklad zmluva uzatvorená v zmysle § 39 zákona číslo 114/1992Sb. o ochrane prírody a krajiny medzi vlastníkom pozemku a orgánom ochrany prírody o vyhlásení územia alebo stromu alebo inej prírodnej pamiatky za chránenú. Aj tu platí, že pokiaľ by k uzatvoreniu verejnoprávnej zmluvy nedošlo, je možné ju nahradiť rozhodnutím správneho orgánu, ktorý bude mať vrchnostenský charakter.”*⁶⁹

Špecifikom pri uzatváraní verejnoprávnych zmlúv je, že *„pre platné a účinné uzatvorenie koordinačných zmlúv, pri ktorých jednou zo zmluvných strán je orgán verejnej správy sa vyžaduje súhlas nadriadeného správneho orgánu. Zmluva je uzavretá až v deň, kedy súhlas nadobudne právoplatnosť. Súhlas sa vydáva v správnom konaní a je samostatne preskúmateľný. Pri verejnoprávnych zmluvách subordinačných a zmluvách medzi súkromnými osobami vyžaduje zákon pre ich platné uzavretie súhlas týchto osôb. Pokiaľ jedna z osôb súhlas s uzavretím zmluvy neposkytne, je možné nahradiť zmluvu rozhodnutím vydaným v správnom konaní.”*⁷⁰

*„Všeobecné pravidlá uzatvárania verejnoprávnych zmlúv, riešenia sporov vzniknutých z verejnoprávnych zmlúv ako i postup pri ich preskúvaní v rámci verejnej správy stanovuje zákon číslo 500/2004 Sb. Správni řád České republiky(d’alej len „správni řád“) a odchýlky od všeobecných pravidiel stanovujú osobitné zákony.”*⁷¹

Podľa § 159 ods. 2,3 Správniho řádu České republiky *verejnoprávna zmluva nesmie byť v rozpore s právnymi predpismi, nesmie ich obchádzať a musí byť v súlade s verejným záujmom. Uzatvorenie zmluvy, ktorej stranou je správny orgán nesmie znižovať dôveryhodnosť verejnej správy, musí byť účelné a pri jej uzatváraní musí byť cieľom verejný záujem.*⁷²

⁶⁹ VEDRAL, Josef. Správni řád, kometár. 2. aktualizované a rozšírené vydání. Praha:BOVA POLYGON,2012, s. 1244.

⁷⁰ PRŮCHA, Petr. Správni právo, obecná část. 8.doplňené a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o. 2012, s. 315

⁷¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správni právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 186

⁷² VEDRAL,Josef. Správni řád, kometár. 2. aktualizované a rozšírené vydání. Praha:BOVA POLYGON,2012, s. 241

Prípadné „spory vzniknuté z verejnoprávnych zmlúv rozhoduje v závislosti od druhu zmluvných strán buď Ministerstvo vnútra, krajský úrad alebo správny orgán nadriadený správneho orgánu, ktorý verejnoprávnu zmluvu uzatvoril. Proti rozhodnutiu správneho orgánu o preskúmaní verejnoprávnej zmluvy nie je možné podať odvolanie ani rozklad. Taktiež sú verejnoprávne zmluvy predmetom preskúmania na správnych súdoch.“⁷³

3.3.5 Bezprostredné zásahy, faktické úkony, ďalšie formy činnosti verejnej správy

Činnosť verejnej správy je natoľko rôznorodá a pestrá, že pre všetky ostatné formy činnosti orgánov verejnej správy ťažko nájsť jedno spoločné pomenovanie alebo jednu spoločnú charakteristiku. Podľa prof. Sládečka vo verejnej správe „existuje také neprehľadné množstvo úkonov, postupov a konaní rôzneho charakteru a právneho významu, že len časť z nich je explicitne podchytená v právnych predpisoch.“⁷⁴ Jedná sa „o úkony, pri realizácii ktorých vykonávajú správne orgány pôsobnosť v oblasti verejnej správy, teda vykonávajú verejnú moc, čo znamená, že sa jedná o úkony vykonávané jednostranne a v konkrétnych veciach voči dotknutým osobám. Tieto úkony však nemajú povahu rozhodnutí ani opatrení všeobecnej povahy, ani nesmerujú k uzatváraniu verejnoprávnych zmlúv.“⁷⁵

Pod túto skupinu úkonov možno zaradiť vyjadrenia, osvedčenia, overenia, evidencie, registrácie atď., úkony, ktoré sa týkajú dotknutých osôb a to v rôznej intenzite, pričom tieto v mnohých prípadoch nezakladajú, nemenia ani nerušia práva a povinnosti dotknutých osôb a taktiež tieto nie sú výsledkom správnych konaní.

„Osvedčenie považuje právna náuka za akt, ktorým sa úradne osvedčujú alebo potvrdzujú skutočnosti, ktoré sú v nich uvedené. Osvedčenie má povahu verejnej listiny, taktiež má povahu deklaratórneho aktu aj keď ním osvedčenie nie je, a zároveň je potrebné dať do pozornosti, že vydaniu osvedčenia nepredchádza

⁷³ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 187

⁷⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. tamtiež, s.192

⁷⁵ VEDRAL, Josef. Správní řád, komentář, 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s.1218

*správne konanie. Osvedčenie nie je správnym aktom a preto nepredstavuje ani prekážku res iudicata.*⁷⁶

Pokiaľ ide o vyjadrenie, stanovisko alebo posudok je možné uviesť, že pre tieto úkony je charakteristické, že *„obsahujú zväčša odborné názory k veciam, ktoré sú predmetom správneho konania. Vydaniu týchto úkonov nepredchádza taktiež žiadne správne konanie.*“⁷⁷

Pomerne často sa vyskytujúcim faktickým úkonom správneho orgánu sú evidencia, registrácia alebo povolenie na výkon určitej činnosti. Rozdiel medzi evidenčným úkonom a registračným úkonom je ten, že kým *„evidencia iba zaznamenáva už existujúcu právnu skutočnosť alebo právny stav, registračný úkon je spravidla podmienkou výkonu určitej právom regulovanej činnosti. Kým o pozitívnej registrácii spravidla správny orgán vydáva osvedčenie alebo potvrdenie, tak o odmietnutí registrácie vydáva správny orgán rozhodnutie, proti ktorému možno podať opravný prostriedok.*“⁷⁸

Osobitnou podskupinou iných úkonov sú bezprostredný zásah a donútenie, realizáciu ktorých upravujú osobitné zákony, napríklad zákon o polícii ČR.

Pod pojmom bezprostredný zásah právna náuka rozumie *„služobný zákrok, jednostranný úkon orgánu verejnej správy, ktorý je spravidla realizovaný jednotlivcom (väčšinou príslušníkom bezpečnostného zboru), ktorý smeruje k odvráteniu bezprostredne hroziaceho nebezpečenstva ohrozenia či porušenia právom chráneného záujmu (života, zdravia, majetku)*“⁷⁹ Ide v podstate o také úkony orgánov verejnej správy, ktoré sa od správnych aktov líšia predovšetkým tým, že im nepredchádza žiadne správne konanie a ich formu realizácie predpokladá zákon. Ďalšou *„podmienkou ich realizácie je, že zákonom chránený záujem alebo hodnota, ktorým môže byť život, zdravie alebo majetok, je bezprostredne ohrozený alebo poškodený. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že na tieto faktické úkony, pokyny a donucovacie úkony sa Správny poriadok nevzťahuje.*“⁸⁰

Charakteristickým znakom bezprostredných zásahov je subsidiarita a proporcionalita, čo znamená, že príslušný orgán verejnej správy zrealizuje takýto

⁷⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 192

⁷⁷ VEDRAL, Josef. Správní řád, komentář, II. vydání, 2011, RNDr. Ivana Hexnerová-BOVA POLYGON, 1221s.

⁷⁸ VEDRAL, Josef. tamtiež, s. 1222

⁷⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. tamtiež, s. 188

⁸⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. tamtiež, s. 189

úkon len vtedy, ak nie je možné aplikovať iný, miernejší prostriedok nápravy, pričom je potrebné ho použiť iba v takej miere a v takom rozsahu nevyhnutnom na odvrátenie hroziaceho nebezpečenstva.

Prostriedkom právnej ochrany proti bezprostredným nezákonným zásahom sú jednak ústavná sťažnosť ako i žaloba proti nezákonnému zásahu alebo donúteniu správneho orgánu.

Vo všeobecnosti možno zhrnúť, že aj napriek tomu, že nie je objektívne možné v jednej všeobecnej právnej norme právne upraviť všetky do úvahy prichádzajúce a v praxi sa vyskytujúce ďalšie formy činnosti verejnej správy, prispieva všeobecná právna úprava aspoň niektorých vybraných z nich k zlepšeniu stavu zákonnosti vo verejnej správe. Všeobecnú právnu úpravu týkajúcu sa realizácie, právnych účinkov ako i spôsobu preskúmateľnosti niektorých vybraných ďalších foriem činnosti verejnej správy možno nájsť napríklad v Správnom rádu Českej republiky. V slovenskom Správnom poriadku takáto právna úprava zatiaľ bohužiaľ nenašla svoje stabilné miesto. Doplnenie uvedenej legislatívnej medzery by však bezpochyby prispelo k zlepšeniu stavu zákonnosti vo verejnej správe.

4 Právne záruky verejnej správy

K tomu, aby verejná správa mohla riadne fungovať, plniť si ciele a úlohy vopred stanovené zákonom je potrebné, aby súčasťou právneho poriadku štátu bol fungujúci a prepracovaný systém garancií, resp. systém právnych záruk zákonnej realizácie verejnej správy.

S poukazom na Ústavou dané poslanie a postavenie verejnej správy, je verejná správa, resp. jej vykonávatelia povinná pri výkone svojej pôsobnosti postupovať výlučne v súlade so zákonom. Uvedený ústavný princíp má svoje korene v medzinárodných dohovoroch a to napríklad v Listine práv a slobôd, v zmysle ktorej štátna moc nesmie zasahovať do práv a slobôd človeka občana nad mieru stanovenú v zákone.

„Zachovávanie zákonnosti všeobecne je preto jedným z nevyhnutných predpokladov zabezpečenia právnej istoty, spravodlivosti a poriadku tak v štáte ako i v celej spoločnosti.“⁸¹

„Zákonnosť sa vo verejnej správe prejavuje:

- *požiadavkou presného a prísneho dodržovania a plnenia obsahu právnych noriem všetkými subjektmi správneho práva*
- *uskutočňovaním funkcií verejnej správy príslušnými metódami a formami realizácie výlučne na základe zákonov pri prísnom rešpektovaní zákonných práva slobôd občanov*
- *poskytovaním právnej ochrany subjektom správneho práva v ich právnom postavení“⁸²*

K tomu, aby stav zákonnosti vo verejnej správe bol na požadovanej úrovni významnou mierou prispieva systém záruk zákonnosti. Pod pojmom záruky zákonnosti vo verejnej správe možno rozumieť právne prostriedky alebo nástroje, prostredníctvom ktorých je zaručený a zabezpečený zákonný výkon verejnej správy.

⁸¹ KNAPP, Viktor. Teorie práva.1.vydání. Praha: C.H.BECK, 1995, s. 212

⁸² PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o. 2012, s. 324

„Vo sfére verejnej správy a jej činnosti existuje celý systém záruk zákonnosti, ktoré spolu bezprostredne súvisia a vzájomne sa dopĺňajú.“⁸³

„K právnym zárukám či zárukám zákonnosti vo verejnej správe právna náuka radí najmä : „1. právo na prístup k informáciám vo verejnej správe, 2. petičné právo, právo podať sťažnosť, 3. ochranu pred nezákonným právnym predpisom, 4. Súdnu ochranu pred nezákonným správny aktom(rozhodnutím),5.ochranu proti zásahom, ktoré nie sú rozhodnutím, 6. Ochranu pred nezákonnou nečinnosťou, 7. Ochranu pred inou nezákonnou činnosťou verejnej správy, 8. Trestnú zodpovednosť funkcionárov a úradníkov, 9. Organizáciu ochrany verejného záujmu.“⁸⁴

Vyššie uvedené záruky zákonnosti predstavujú iba demonštratívny výber tých najdôležitejších záruk zákonnosti. K zabezpečeniu zákonnosti vo verejnej správe prispievajú aj tzv. neprávne záruky, ktorých prvoradou úlohou sú iné ciele. Sekundárne však prispievajú aj k zlepšeniu stavu zákonnosti vo verejnej správe. Ide napríklad o morálku, odbornosť, povinné zverejňovanie určitých procesov a úkonov vo verejnej správe atď.

V odbornej literatúre sa možno stretnúť aj s iným usporiadaním záruk zákonnosti. Napríklad prof. Průcha člení záruky zákonnosti na :1. „Kontrolu verejnej správy 2. Právo na informácie 3. Zrušenie, zmenu, sistáciu vadných správnych aktov aj opatrení vo verejnej správe ,4. Uplatňovanie zodpovednosti za porušenie právnych povinností 5. Priame donútenie k splneniu právnej povinnosti.“⁸⁵

Napriek rôznemu spôsobu usporiadania záruk zákonnosti v jednotlivých odborných publikáciách, zostáva obsah systému záruk zákonnosti takmer rovnaký.

Uvedený systém záruk zákonnosti smeruje von i dovnútra organizácie a činnosti verejnej správy a ide až tak ďaleko, že prostredníctvom neho možno nielen kontrolovať a vytvárať nápravu porušeného stavu, ale aj sankcionovať a vyvodzovať osobnú zodpovednosť voči tým osobám, ktoré porušili právnú povinnosť v oblasti verejnej správy a to v prípadoch, kedy sa preukáže porušenie zákona a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v oblasti výkonu verejnej správy.

Vyššie uvedené záruky zákonnosti možno rozlišovať z hľadiska toho, či:

⁸³ PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8.doplňené a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o., 2012, s. 324

⁸⁴ MIKULE,Vladimír.2012.s.631 In :SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2013, s. 453

⁸⁵ Průcha,Petr.tamtiež, s.324

„1/majú ústavný alebo zákonný základ

2/ či smerujú voči orgánom verejnej správy alebo adresátom vrchnostenského pôsobenia

3/ podľa funkcie, ktorú plnia na preventívne, nápravné, represívne alebo donucovacie

4/ podľa toho, či právo priznáva určitej právnej záruke aj priame nástroje k náprave nezákonného stavu alebo nie.“⁸⁶

„Špecifické a svojím spôsobom kľúčové postavenie v systéme právnych záruk vo verejnej správe zaujíma kontrola zákonnosti vo verejnej správe a to najmä tým, že prostredníctvom nej a na základe ňou zistených výsledkov sa v mnohých prípadoch vytvárajú predpoklady pre uplatnenie ostatných právnych záruk, ktoré prostredníctvom spoločného vzťahu ku kontrole plní svojbytné a relatívne samostatné poslanie. Kontrola verejnej správy ide v určitom zmysle nad rámec kontroly zákonnosti, pretože jej predmetom môže byť a spravidla taktiež je aj účelnosť a hospodárnosť verejnej správy.“⁸⁷ V tejto práci sa budem ďalej venovať predovšetkým kontrole, čiže preskúmvaniu zákonnosti verejnej správy vykonávanej subjektmi stojacimi mimo okruh orgánov verejnej správy a to z hľadiska rozsahu a spôsobu vykonávania kontroly jednotlivými subjektmi kontroly.

Ochrana pred nezákonnými správnymi aktmi ako záruka zákonnosti je realizovaná jednak prostredníctvom opravných a dozorných prostriedkov, prostredníctvom správneho a civilného súdnictva, tzv. komunálnej sťažnosti a prostredníctvom všeobecných sťažností. Ochrany pred nezákonnými právnymi predpismi sa možno domáhať na základe návrhov podaných na Ústavný súd o vyslovenie nesúlady právnych predpisov alebo priamo na tom orgáne, ktorý ich vydal. Ochrany pred nezákonnými individuálnymi správnymi aktmi sa možno domáhať v prvom rade prostredníctvom opravných prostriedkov priamo pred správnym orgánom a následne prostredníctvom správnych žalôb v správnom alebo civilnom súdnictve, eventuálne na ústavnom súde.

Prostredníctvom záruky zákonnosti, ktorou je zodpovednosť za porušenie primárnej právnej povinnosti, možno uplatniť jednak správno - právnu (deliktuálnu resp. priestupkovú) zodpovednosť voči adresátom vrchnostenského pôsobenia a

⁸⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností veřejné správy 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 33

⁸⁷ PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 325

jednak možno uplatniť zodpovednosť za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom.

Zárukou zákonnosti je aj donútenie k splneniu právnej povinnosti. Ide v podstate o také právne úkony orgánov verejnej správy, ktoré majú voči adresátom verejnej správy priame donucovacie následky. Možno ich rozdeliť na faktické úkony s povahou bezprostredného zásahu a na úkony smerujúce k výkonu exekúcie správnych rozhodnutí. Pod pojmom „*bezprostredný zásah možno rozumieť činnosť správneho orgánu smerujúcu k odvráteniu nebezpečenstva, ktoré bezprostredne ohrozuje právom chránené záujmy. K tomu, aby mohol byť vykonaný legálny bezprostredný zásah je potrebné, aby správny orgán disponoval špeciálnym zákonným splnomocnením, právom chránený záujem musí byť bezprostredne ohrozený alebo poškodený, nebezpečenstvo nie je alebo nebolo možné odvrátiť inak a úradná osoba je povinná pri zákroku postupovať primerane.*“⁸⁸

Právna úprava disciplinárnej , eventuálne trestnej zodpovednosti úradníkov, priamych vykonávateľov verejnej správy ako aj právna úprava opatrení na odstránenie nečinnosti verejnej správy taktiež výraznou mierou prispieva k dodržiavaniu a k zlepšeniu stavu zákonnosti vo verejnej správe.

Občianska spoločnosť disponuje právom na prístup k informáciám vo vzťahu k orgánom verejnej správy, petičným právom ako i právom na podanie sťažnosti, čo tiež nemalou mierou prispieva k zabezpečeniu dodržiavania zákonnosti orgánmi verejnej správy. Verejná správa je služba verejnosti, vykonávaná vo verejnom záujme a preto aj potreba dodržiavania zákona pri jej výkone je nevyhnutná k tomu, aby verejná správa bola spravodlivá a zo strany občianskej verejnosti prirodzene rešpektovaná a dôveryhodná.

Právo na prístup k informáciám ako nástroj kontroly verejnej správy zo strany občianskej verejnosti je priamo zakotvené v článku 45 Ústavy SR, podľa ktorej má každý právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu. Uvedené ústavné právo vyplýva taktiež z článku 17 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd, kde je uvedené, že štátne orgány a orgány územnej samosprávy sú povinné primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti. Okrem toho je právo na prístup k informáciám explicitne upravené

⁸⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností veřejné správy 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 29

aj v zákone číslo 211/2000Zb. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov.

5 Kontrola verejnej správy

Je všeobecne známe, že „každú riadiacu činnosť nestačí iba právne regulovať a usmerňovať. K dosiahnutiu žiadaného stavu, ktorým je správanie sa určitých subjektov v súlade s právnymi predpismi a ich rešpektovanie, je nutné ich konkrétne konanie v danej oblasti kontrolovať.“⁸⁹ Kontrolu možno preto považovať za „neoddeliteľnú súčasť každej riadiacej činnosti, realizuje sa v príslušných riadiacich vzťahoch a špecificky sa spolupodieľa na dosahovaní cieľov, k uskutočneniu ktorých predmetná cielená činnosť smeruje.“⁹⁰ Uvedené všeobecné konštatovanie platí pri akejkoľvek činnosti obsahujúcej prvky riadenia, teda aj v oblasti výkonu verejnej správy.

Slovník spisovnej češtiny uvádza pri pojme kontrola niekoľko významov: 1. „dozor, dohľad, overovanie, preskúmavanie 2.vplyv, konanie, 3.kontrolný orgán, revízia.“⁹¹

„Kontrolou vo všeobecnosti možno rozumieť výkon oprávnenia porovnávať skutočný a predpokladaný stav určitej činnosti, vytyčovať opatrenia na zabezpečovanie ich súladu a dbať o ich realizáciu.“⁹² Každá kontrola, teda aj kontrola verejnej správy „plní funkcie: a)poznávaciu, b)porovnávaciu, c)nápravnú a d)represívnu.“⁹³

„Kontrola vo verejnej správe má vlastný špecifický obsah i zameranie, čím sa odlišuje od iných foriem správnej činnosti, pretože ide o činnosť objektívne nevyhnutnú a nezastupiteľnú. Taktiež ju možno charakterizovať aj ako samostatný druh správnej činnosti a v tomto zmysle ako samostatnú funkciu verejnej správy.“⁹⁴ Kontrolu vo verejnej správe možno chápať jednak ako súčasť výkonu verejnej správy

⁸⁹ SLÁDEČEK, Vladimír Obecné správné právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 228 .

⁹⁰ PRŮCHA, Petr, Pomahač, Richard: Lexikon- správné právo. Ostrava: Sagit, 2002,s.179In:SLÁDEČEK, Vladimír. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Úvod. 1.vydání. Periplum, 2009, s.15

⁹¹ Slovník spisovnej češtiny. Praha: Academia,1998, s.143179In: SLÁDEČEK, Vladimír. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Úvod. 1. vydání. Periplum, 2009, s.15

⁹² GAŠPAR, Michal a kol.. Československé správné právo.s.369. In: PEKÁR, Bernard. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva, 1. vydanie. Bratislava: Univerzita Komenského Bratislava, Právnická fakulta.2011. s. 21

⁹³ PEKÁR, Bernard. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva,1.vydanie.Bratislava: Univerzita Komenského Bratislava, Právnická fakulta. 2011, s. 23

⁹⁴ MACHAJOVÁ, Jozefína a kol. Všeobecné správné právo. 29 s. In: PEKÁR, Bernard. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva,1. vydanie.Bratislava: Univerzita Komenského Bratislava, Právnická fakulta. 2011, s. 19-20

a zároveň ako predmet alebo objekt činnosti iných subjektov vo vzťahu k verejnej správe.⁹⁵

V odbornej literatúre sa často stretávame s pojmami kontrola a dozor. Hoci význam týchto pojmov navzájom súvisí a vzájomne sa prelína, nebola doposiaľ zo strany odbornej verejnosti prijatá jednotná definícia uvedených pojmov. Doposiaľ bol prijatý iba všeobecný záver, že *„kým účelom kontroly je spravidla iba zistenie nedostatkov a pochybení, tak účelom dozoru je okrem zistení pochybení a nedostatkov aj ich odstránenie a zjednanie nápravy neželaného stavu. Dozor teda disponuje nielen kontrolnými oprávneniami, ale aj oprávneniami na zjednanie nápravy a odstránenie nezákonného stavu.“*⁹⁶

Kontrola verejnej správy je veľmi široký pojem a legálne vymedzenie pojmu kontroly verejnej správy v aktuálnej platnej právnej úprave absentuje a to snád z toho dôvodu, že *„existuje veľa hľadísk a prístupov, ktoré sa pri jednotlivých druhoch kontroly uprednostňujú.“*⁹⁷

Napríklad z hľadiska časového rozlišujeme medzi kontrolou predbežnou, priebežnou a následnou, z hľadiska komplexnosti rozlišujeme kontrolu komplexnú a čiastočnú, rámcovú a detailnú, z hľadiska rozsahu a predmetu hodnotiacich kritérií členíme kontrolu na všeobecnú a špecializovanú, z hľadiska vzťahu medzi kontrolovaným a kontrolným subjektom kontrolu vonkajšiu a vnútornú.

V systéme kontroly verejnej správy je možné rozlišovať:

1/ správnu kontrolu, kde sú kontrolujúcimi subjektmi samotné orgány verejnej správy, pričom v rámci tejto kontroly možno rozlíšiť:

- a) inštančnú kontrolu zameranú na činnosť správnych orgánov vo vzťahoch hierarchickej nadriadenosti a podriadenosti, vrátane kontroly realizovanej vo vnútri jednotlivých orgánov verejnej správy. Tento druh kontroly možno označiť ako inštančnú kontrolu. K správnej kontrole možno zaradiť služobný dohľad a správny dozor. *„Medzi prostriedky inštančnej kontroly, čiže medzi prostriedky, na základe ktorých dochádza k preskúmaniu zákonnosti správnych rozhodnutí vydaných podriadenými správnymi orgánmi patria:*

⁹⁵ PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8.doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o.. 2012. s. 325-326

⁹⁶ PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8.doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o.. 2012, s. 326

⁹⁷ PEKÁR, Bernard. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva. 1.vydanie.Bratislava: Univerzita Komenského Bratislava, Právnická fakulta.2011, s. 19

- *opravné a dozorné prostriedky v správnom konaní*
- *prieskum ďalších foriem činností správnych orgánov(verejnoprávnych zmlúv, opatrení všeobecnej povahy, záväzných stanovísk)*
- *opatrenia proti nečinnosti*
- *prehlásenie ničotnosti správnych aktov*
- *prešetrovanie sťažností*
- *súhlas nadriadeného správneho orgánu k niektorým postupom či úkonom pri výkone verejnej správy(predbežná kontrola)⁹⁸*

b) služobný dohľad

c) dozor nad územnými a záujmovými samosprávnymi korporáciami

V tejto súvislosti je potrebné dať do pozornosti, že náuka správneho práva rozlišuje medzi opravnými a dozornými prostriedkami na základe ktorých sa realizuje kontrola zákonnosti správnych rozhodnutí a to z dôvodu rozdielneho rozsahu preskúmania správneho rozhodnutia. Kým na základe opravných prostriedkov je do určitej miery zabezpečovaná iba ochrana subjektívnych verejných práv účastníkov konania, nakoľko sa zväčša preskúmava napadnuté rozhodnutie v rozsahu dôvodov uvedených v opravnom prostriedku (napr. vecná správnosť rozhodnutia pri odvolaní), tak prostredníctvom dozorných prostriedkov sa pri výkone kontroly zákonnosti rozhodnutí vydaných správnyimi orgánmi zväčša preskúmava dodržanie objektívneho práva. (napr. pri preskúmaní rozhodnutia v mimoodvolacom konaní). *„Kým opravné prostriedky možno nájsť nielen v správnom, ale i v civilnom a v trestnom práve, tak prostriedky dozoru možno nájsť iba v právnej úprave správneho práva.“⁹⁹*

K základným opravným prostriedkom, relevantným vo vzťahu k problematike kontroly verejnej správy, sú odvolanie, rozklad a obnova konania na návrh účastníka konania. *„K ďalším opravným prostriedkom zakotveným v právnom poriadku spravidla pre niektoré špecifické formy rozhodnutí (odpor), prípadne iné úkony*

⁹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Instanční kontrola ve veřejné správě. Úvod. In: Kolektiv autorů: Kontrolní mechanismy fungování veřejnej správy, 1. vydání. Periplum, 2009, s. 24

⁹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. tamtiež, s. 25

(námietky v exekučnom konaní), sú z hľadiska kontrolnej funkcie prakticky bezvýznamné.“¹⁰⁰

„K prostriedkom dozoru využívaných tradične v právnej úprave postupov vo verejnej správe, sa za najvýznamnejší prostriedok považuje preskúmanie rozhodnutia v mimoodvolacom konaní alebo obnova konania, pokiaľ je v zákonom stanovených prípadoch zahájená z úradnej moci.“¹⁰¹

2) kontrolu zameranú na plnenie povinností subjektov správneho práva stojacimi mimo hierarchických vzťahov verejnej správy, t.j. kontrolu vykonávanú orgánmi verejnej správy, ale voči takým iným orgánom verejnej správy, kde nie je vzťah podriadenosti a nadriadenosti, čiže voči subjektom priamo nepodriadeným. Sem možno zaradiť tzv. správny dozor, finančnú kontrolu, obdobné kontrolné činnosti. Pre ilustráciu do tejto skupiny kontrolných subjektov možno zaradiť napr. aj inšpekcie rôzneho druhu

3/vonkajšiu kontrolu t.j. kontrolu realizovanú subjektmi stojacimi mimo verejnej správy, ale realizovanú voči orgánom verejnej správy. Sem možno zaradiť kontrolu vykonávanú ústavným súdom, správnymi a civilnými súdmi, parlamentom, verejným ochrancom práv, prokuratúrou, Najvyšším kontrolným úradom a občanmi¹⁰²

„Prvoradým účelom kontroly verejnej správy nie je všeobecná kontrola činnosti nižších správnych orgánov, ale ochrana zákonnosti a vecnej správnosti rozhodovania v jednotlivých prípadoch ako i náprava konkrétnych vadných aktov alebo postupu.“¹⁰³

Cieľom kontroly verejnej správy je predovšetkým zabrániť degenerácii moci pred jej zneužívaním. Preto jedným zo základných predpokladov dobrej a úspešnej kontroly je nezávislosť kontrolujúceho i kontrolovaného subjektu.

„Kontrolou v oblasti verejnej správy sa sleduje predovšetkým dodržiavanie zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti záležitostí, ktoré sú predmetom kontroly. Či sa uplatnia všetky vyššie uvedené hľadiská kontroly, či všetky hľadiská súčasne a v akom poradí, to závisí od viacerých činiteľov, z ktorých významným je najmä vzťah kontrolujúceho a kontrolovaného. Ak pôjde o vzťah nadriadenosti

¹⁰⁰ SLÁDEČEK, Vladimír: Instanční kontrola ve veřejné správě In Kolektiv autorů.: Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy, 1.vydání. Periplum, 2009, s. 25

¹⁰¹ SLÁDEČEK, Vladimír, tamtiež, s. 25

¹⁰² PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 8.doplňené a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o.. 2012, s. 327-328.

¹⁰³ SLÁDEČEK, Vladimír. tamtiež, s. 23

a podriadenosti, preváži kumulácia vyššie označených kritérií kontroly. V ostatných prípadoch preváži ich separácia a zvyraznia sa skôr kritériá zákonnosti, porušenia technických noriem, štandardov a pod“¹⁰⁴

Účelom každej cielene zameranej kontroly je ochrana určitého záujmu. Preto účelom kontroly zákonnosti a dodržiavania zákonov zo strany orgánov verejnej správy je v konečnom dôsledku ochrana práv fyzických a právnických osôb a tým aj zabezpečenie právnej istoty a rovnosti pred zákonom a spravodlivosti pre všetky právnomu poriadku podriadené subjekty.

Z hľadiska právnej teórie rozlišujeme medzi ochranou subjektívnych verejných práv fyzických a právnických osôb a ochranou resp. dozorom nad dodržiavaním objektívneho práva v oblasti verejnej správy.

Pod pojmom ochrana subjektívnych verejných práv a povinností fyzických a právnických osôb možno rozumieť právnu ochranu realizovanú predovšetkým prostredníctvom podaných žalôb jednotlivcov a na ich základe poskytovanú ochranu prostredníctvom správnych súdov. Žalobca sa prostredníctvom podanej žaloby domáha ochrany svojich subjektívnych práv na nezávislom súde.

Ochrana objektívneho práva je realizovaná nezávisle, v mnohých prípadoch aj ex offa, nad rámec návrhu sťažovateľa. Prostredníctvom ochrany objektívneho verejného práva, resp. dozoru nad dodržiavaním objektívneho verejného práva sa zabezpečuje dodržiavanie zásady legality v celom rozsahu a to aj bez návrhu jednotlivca.

Kontrola zákonnosti verejnej správy resp. dozor nad dodržiavaním noriem verejného práva je vykonávaná spravidla nezávislými inštitúciami odlišnými od súdnictva, má v porovnaní s ochranou subjektívnych verejných práv, ktorú poskytujú predovšetkým správne súdy viaceru pozitívnych stránok. Sú nimi napríklad tieto :

1/ „Kým konanie na správnom súde možno začať iba na základe návrhu, ktorý môže podať iba aktívne legitimovaný subjekt, v určitých konaniach povinne zastúpený advokátom, tak konanie na nezávislom kontrolnom orgáne ktorý zabezpečuje objektívnu ochranu zákonnosti nad orgánmi verejnej správy možno začať aj ex offa, to znamená aj bez návrhu oprávneného subjektu, ba dokonca i anonymne

¹⁰⁴ PEKÁR, Bernard. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva. 1.vydanie.Bratislava: Univerzita Komenského Bratislava, Právnická fakulta.2011, s. 22

2/ konanie na nezávislom kontrolnom orgáne, ktorý zabezpečuje objektívnu ochranu zákonnosti nad orgánmi verejnej správy je v porovnaní so správnym súdom neformálne, rýchle, bezplatné, efektívne a účinné, nakoľko v dôsledku poskytnutia rýchlej ochrany práva nedochádza k narastaniu škody vzniknutej v dôsledku porušenia zákona zo strany orgánov verejnej správy

3/ konanie na správnom súde je ovládané dispozičnou zásadou, teda žalobným návrhom disponuje žalobca a v podstate ten určuje predmet a rozsah preskúmania súdom. Kým súd môže rozhodnúť iba v rozsahu, ktorý žalobca určil vo svojej žalobe, tak nezávislý kontrolný orgán má neobmedzený rozsah kontroly zákonnosti, teda vykonáva komplexnú kontrolu dodržiavania zákonov a to z hľadiska procesného i z hľadiska hmotného

4/ nezávislý kontrolný orgán, ktorý zabezpečuje objektívnu ochranu zákonnosti nad orgánmi verejnej správy nie je viazaný ani obsahom ani rozsahom podnetu a v prípade zistenia nezákonnosti môže právny prostriedok dozoru podať nad rámec podnetu i v neprospech subjektu, ktorý inicioval výkon dozoru

5/ pre rozhodovanie v správnom súdnictve v Slovenskej republike platí kasačný princíp s miernymi prvkami revízie

6/ pri výkone pôsobnosti nezávislého orgánu kontroly zákonnosti nad orgánmi verejnej správy sa uplatňuje apelačný princíp rozhodovania

7/ konanie na správnom súde je na rozdiel od konania na nezávislom orgáne kontroly spoplatnené

8/ konanie na nezávislom kontrolnom orgáne je z časového hľadiska podstatne kratšie a rýchlejšie ako konanie na správnom súde, čím je možné v oveľa vyššej kvalite zabezpečiť rýchlu a účinnú ochranu práv účastníkov konania

9/ konanie na nezávislom kontrolnom orgáne nevyžaduje povinné právne zastúpenie pre účastníkov¹⁰⁵

Aktuálne poznatky o stave zákonnosti vo verejnej správe naznačujú, že právne záruky a mechanizmy na zabezpečenie ochrany a dodržiavania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v oblasti verejnej správy nemôžu byť do budúcnosti obmedzené len na preskúvanie zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy výlučne prostredníctvom správneho súdnictva. Prostredníctvom správneho súdnictva je zabezpečená predovšetkým následná

¹⁰⁵ (Šurek, 2013) <http://www.epi.sk/odborny-clanok/Spravne-sudnictvo-a-kam-s-dozorom-prokuratury.html>

kontrola zákonnosti a je poskytovaná iba ochrana subjektívnych práv a povinností tých fyzických a právnických osôb, ktoré sa so žalobným návrhom obrátia na správny súd. So žalobným návrhom sa na správny súd obracajú výlučne tie fyzické a právnické osoby, ktorých práva a právom chránené záujmy boli rozhodnutím alebo postupom orgánu verejnej správy nejakým spôsobom porušené alebo dotknuté a zároveň majú právny záujem na zrušení takéhoto nezákonného rozhodnutia, event. na odstránení nezákonného stavu. Existuje však pomerne veľká skupina osôb (ktorých počet neustále narastá), ktoré nemajú právny záujem sa obrátiť na správny súd za účelom preskúmania zákonnosti rozhodnutia, hoci majú vedomosť, že zákon bol pri vydaní rozhodnutia alebo v postupe orgánu verejnej správy porušený. Ide hlavne o prípady, kedy bolo nezákonné rozhodnutie vydané v súvislosti so spáchaním trestného činu korupcie, podplácania, zneužitia právomoci verejného činiteľa. V týchto prípadoch sa ani správny orgán ani účastník konania, v prospech ktorého bolo nezákonné rozhodnutie alebo opatrenie vydané neobrátia na správny súd a nežiadajú ani ich kontrolu ani ich preskúmanie z hľadiska zákonnosti, nežiadajú zrušenie nezákonného rozhodnutia, nakoľko nezákonný stav im vyhovuje. V týchto prípadoch dokonca okrem prokurátora neexistuje iný subjekt, ktorý by bol aktívne vecne legitimovaný k podaniu žalobného návrhu.

S rozvojom trhového hospodárstva, vzťahov v podnikateľskej sfére ako aj s rozmachom politického vplyvu na výkon verejnej správy na jednej strane a úpadkom morálky a zmenou spoločenských hodnôt na strane druhej je táto skupina osôb čoraz početnejšia. Tolerancia spoločnosti voči nedodržiavaniu zákonov a akýchkoľvek právnych noriem neustále narastá.

Nezávislá a objektívna ochrana pozitívneho práva a dodržiavania zákonnosti prostredníctvom správneho súdnictva z vyššie uvedených dôvodov neexistuje, hoci jej existencia je v súčasnosti nanajvýš žiaduca.

Pre zabezpečenie uceleného efektívneho a pružného systému kontroly zákonnosti verejnej správy a tým aj objektívnej ochrany zákonnosti je žiaduce, aby popri sebe paralelne existovala súdna i mimosúdna kontrola a ochrana zákonnosti, ktorá zabezpečí ochranu subjektívnych i objektívnych práv a povinností fyzických i právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Myšlienka mimosúdnych prostriedkov a mechanizmov kontroly dodržiavania noriem, riešenia sporov a ochrany súkromných i verejných práv nie je nová. Nevznikla ani v minulom storočí. Počiatky jej existencie siahajú až do obdobia

Rímskej ríše. Už obyvatelia Rímskej ríše si boli vedomí toho, že „*ak sa má plne zabezpečiť pokojné medziľudské spolunažívanie, nemožno ochranu ponechať len na súde. Treba sa usilovať predchádzať súdnym sporom, najmä v záujme vládnucej sily, aby sa spoločenský život rozvíjal v pokoji a v rámci nastoleného poriadku*“.¹⁰⁶

Ochranu práv už v starovekom Ríme okrem súdov zabezpečoval prétor „a to aj v oblasti práva verejného. Prétor ako nositeľ moci v Rímskej ríši „*bol povinný bdieť nad pokojom a poriadkom v spoločnosti a nečakať vždy až na to, kým sa spory medzi občanmi vyostria tak, že ich bude treba riešiť na súde*“.¹⁰⁷

Prétor ako nositeľ a predstaviteľ štátnej moci a impéria vykonával mimosúdnu činnosť, v rámci ktorej vydával opatrenia a rozhodnutia, ktoré sa týkali úpravy tak súkromných ako i verejných práv. Prostredníctvom svojich nariadení (interdiktov a stipulácií) realizoval de facto už v Rímskej ríši ochranu tak subjektívneho ako i objektívneho resp. pozitívneho práva. Z týchto prétorských opatrení sa postupne vytvoril celý systém právnych prostriedkov a záruk využívaných mimo legisakčného, formulového a kogničného procesu ako doplnok súdnej ochrany.

Pokiaľ by adresát interdiktú nerespektoval prétorom vydaný interdikť, mal prétor k dispozícii ďalšie donucovacie prostriedky, ktorými zabezpečil jeho výkon. Ich prednosťou bola predovšetkým neformálnosť a rýchlosť akou sa zabezpečovala ochrana verejných i súkromných práv.

S poukazom na uvedené možno už v tomto štádiu historického vývoja spoločnosti badať prvé snahy štátu, resp. nositeľa štátnej moci o zabezpečenie právnej istoty, predvídateľnosti práva a potreby poskytovania objektívnej a nie iba subjektívnej ochrany pozitívneho práva. Zodpovednosť za zabezpečenie ochrany objektívneho práva už v tomto štádiu historického vývoja spoločnosti znášal aj štát a nie iba jednotlivci.

Potreba zabezpečenia mimosúdnej ochrany objektívneho práva pretrvala od obdobia Rímskej ríše až doposiaľ. Opodstatnenie a význam jej existencie nie je v porovnaní s ochranou subjektívnych verejných práv zanedbateľný. Aj v súčasnosti sa mnohé vyspelé demokratické štáty usilujú nájsť ten najefektívnejší model právnych záruk a mechanizmov na zabezpečenie účinnej a rýchlej ochrany

¹⁰⁶ REBRO, Karol., BLAHO, Peter. Rímske právo.4.prepracované a doplnené vydanie. IURA EDITION spol.s.r.o.. 2010, s.150.

²¹ REBRO, Karol., BLAHO, Peter. tamtiež, s.150.

zákonosti (právnej ochrany) vo verejnej správe. Ochrana a kontrola zákonosti vo verejnej správe je všade vo svete realizovaná prostredníctvom súdnych a mimosúdnych mechanizmov kontroly. Rozdiel je len v rozsahu a spôsobe súdnej i mimosúdnej ochrany zákonosti realizovanej jednotlivými kontrolnými subjektmi.

Myšlienku odbúravania nápadu súdnej agendy na správnych súdoch, myšlienku mimosúdneho spôsobu riešenia sporov medzi orgánmi verejnej správy a jednotlivcom, myšlienku mimosúdnej ochrany práv jednotlivca pri výkone verejnej správy a teda v konečnom dôsledku i myšlienku kontroly a ochrany dodržiavania zákonosti zo strany orgánov verejnej správy iným subjektom ako súdom v stredoeurópskom správnom priestore podporuje aj odporúčenie „*Výboru ministrov Rady Európy R(2001)9 o alternatívnych spôsoboch riešenia sporov medzi úradmi a súkromnými osobami, podľa ktorého súdny prieskum nemusí vždy odpovedať potrebám riešenia sporov s verejnou správou a preto by v niektorých prípadoch mala existovať aj iná možnosť riešenia sporu ako s využitím správneho súdu a preto doporučuje vládam členských štátov, aby umožnili využívanie prostriedkov alternatívnych riešení sporov medzi správnymi orgánmi a súkromnými osobami. Pod pojmom „spor vo verejnej správe“¹⁰⁸ možno v podstate rozumieť spor o právo alebo právom danú povinnosť vo verejnej správe.*

Takýmito prostriedkami alternatívneho riešenia sporov by podľa uvedeného odporúčenia Výboru ministrov R (2001) 9 mali byť :

1/ Vnútorý (interný) prieskum- odvolacie konanie

2/ Konciliácia - mimosúdne riešenie za účasti tretej strany, ktorá napomáha stranám sporu nájsť prijateľné riešenie, ktoré môže predstavovať tak zmluvné vyrovnanie ako i jednostranný akt správneho orgánu

3/ Mediácia - mimosúdne konanie za účasti tretej strany, ktorá navrhuje riešenie sporu vo forme nezáväzného stanoviska alebo odporúčenia

4/ Zmluvné vyrovnanie

5/ Arbitráž - konanie pred jednou alebo niekoľkými špeciálne nominovanými osobami zodpovednými za riešenie sporu, ktorých rozhodnutie je pre strany záväzné

¹⁰⁸ KRYSKA, Dušan. Alternatívni řešení sporu a správní soudnictví. In SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. Aktuální otázky správního soudnictví. Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnické dny 2012. Olomouc, Vydavatelství Univerzity Palackého, 2012, s. 164

„Uvedené alternatívne prostriedky riešenia sporov nemajú v zmysle odporúčenia Výboru ministrov Rady Európy R(2001) 9 súdnu kontrolu verejnej správy nahradzovať, ale mali by ju iba dopĺňať a byť jej efektívnou alternatívou. Niektoré prostriedky alternatívneho riešenia sporov by mali byť prístupné ešte pred zahájením súdneho konania, niektoré v jeho priebehu.“¹⁰⁹

Vzhľadom k tomu, že verejná správa patrí k podzákonnej a výkonnej činnosti orgánov verejnej moci, pričom pri svojom výkone je striktne viazaná zákonom a ostatnými právnymi predpismi, nejavia sa niektoré z uvedených prostriedkov mimosúdneho riešenia sporov vo verejnej správe navrhnuté v odporučení výboru ministrov Rady Európy R (2001) 9 ako vhodné a účelné. Ide predovšetkým o tie prostriedky, ktorých výsledok závisí výlučne od zmluvného spôsobu riešenia sporu. Spory vo verejnej správe sú spormi týkajúcimi sa aplikácie a výkladu právnych predpisov orgánmi verejnej správy, čo v konečnom dôsledku predstavuje spory o zákonnosť. O tom, či sa na daný prípad bude aplikovať konkrétna právna norma verejného práva alebo nie, by rozhodne nemalo zostať iba na úvahe a svojvôli orgánov verejnej správy alebo účastníkov administratívneho konania. Výsledok ich administratívnej činnosti by nemal byť výsledkom dohody, ale výsledkom zákonnosti a výsledkom aplikácie právnych noriem. Aj keď v súčasnosti dochádza v oblasti verejnej správy k postupnému zavádzaniu prvkov súkromného práva aj do oblasti práva verejného, táto tendencia by nemala byť neobmedzená a bezbrehá. Hranica medzi verejným a súkromným právom by mala zostať zachovaná. V opačnom prípade by mohlo dôjsť k zániku fungovania štátu a verejnej moci ako takej. Došlo by ku kolapsu štátu. Štát sa preto nesmie vzdávať svojich mocenských funkcií vrátane zákonného výkonu verejnej správy, ale ani kontroly zákonnosti verejnej správy a ani zákonného a mocenského spôsobu riešenia sporov vo verejnej správe.

Niektoré z uvedených alternatívnych prostriedkov riešenia sporov (ADR) odporúčaných Výborom ministrov Rady Európy jednotlivým štátom Európy (mediácia lebo konciliácia), sú naproti tomu svojím charakterom a funkciou veľmi podobné prostriedkom prokurátorského dozoru na netrestnom úseku prokuratúry v SR alebo

¹⁰⁹ KRYSKA, Dušan. Alternatívni řešení sporu a správní soudnictví. In SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. Aktuální otázky správního soudnictví. Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnické dny 2012. Olomouc, Vydavatelství Univerzity Palackého, 2012, s. 164

návrhovým prostriedkom odstránenia nezákonnosti zo strany verejného ochrancu práv.

Z uvedených poznatkov vyplýva, že európske štáty sa snažia nájsť mimosúdny spôsob a prostriedky riešenia sporov vo verejnej správe, nakoľko sami cítia potrebu zabezpečenia ochrany objektívneho práva vo verejnej správe. Na druhej strane tie spôsoby a nástroje, ktoré tu už dávno sú a ktoré z hľadiska zlepšenia stavu zákonnosti objektívne prinášajú pozitívne výsledky, tie dostatočne alebo vôbec nevyužívajú, nakoľko podľa názoru niektorých právnych teoretikov tieto majú socialistický pôvod a preto ich a priori z dôvodu neodôvodneného predsudku odmietajú. Výkon dozoru prokurátora a ním aplikované prokurátorské opatrenia prešli svojím vývojom, pričom ich charakter i samotný výkon v súčasnosti spĺňa požiadavku legitimity práva, teda i požiadavku dodržiavania ľudských práv a slobôd. Sú vhodným a účelným prostriedkom mimosúdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

V tejto súvislosti je potrebné sa vyjadriť aj k atribútu nezávislosti kontroly verejnej správy. *„Ak má kontrola verejnej správy plniť svoju základnú úlohu, mala by byť objektívna (neustranná a nezávislá), odborná a včasná. Objektívnosť ako jedna zo základných charakteristických čŕt kontroly sa prejavuje v prístupe k zisteným faktom. Kontrola má zisťovať skutočnosti objektívne, nestranne, nezaujato, nie povrchné, skreslené a neúplné. Objektívnosť vyžaduje preukázateľnosť zistených faktov. Len objektívne zistené skutočnosti a fakty sa môžu stať hodnovernými informáciami charakterizujúcimi skutočný stav vecí v kontrolovaných inštitúciách a môžu byť podkladom na vykonanie vecne správnych opatrení.“*¹¹⁰ Z uvedeného dôvodu je dôležité, aby subjekt vykonávajúci kontrolu určitej oblasti verejnej správy bol personálne, materiálne i funkčne nezávislým od politickej, výkonnej i inej moci v štáte tak, aby poznatky ním získané boli nestranné a objektívne. Iba objektívne a nestranne získané poznatky môžu ďalej slúžiť ako podklad pre prijatie účinných opatrení na odstránenie negatívnych javov vo verejnej správe.

Zároveň je potrebné doplniť, že *„kontrola výkonu verejnej správy by mala byť systematická, to znamená ani príliš častá, aby nenarúšala chod a fungovanie orgánov verejnej správy, ale ani príliš zriedkavá, nakoľko kontrolnou činnosťou*

¹¹⁰ GAŠPAR, Michal. Správne právo, teória a prax. 1.vydanie. Pezinok: 1998, s. 413.

verejnej správy sa nielenže priebežne zisťujú novovzniknuté aktuálne problémy pri výkone verejnej správy, ale taktiež možno na základe výsledkov kontroly urýchlene uplatniť prostriedky slúžiace na odstránenie nezákonného stavu, čím možno eliminovať alebo úplne odstrániť negatívne následky (spôsobenú škodu) výkonu verejnej správy účastníkov administratívneho konania.¹¹¹

„Základným predpokladom výkonu kvalitnej kontroly je odbornosť osôb vykonávajúcich kontrolu ako i rýchlosť a včasnosť kontroly.

Odbornosť je taká vlastnosť pracovníkov kontroly, ktorá sa prejavuje v tom, že pracovníci kontroly majú zo všetkých aspektov rozumieť jednotlivým druhom činnosti kontrolovanej inštitúcie. Odborná spôsobilosť a morálna bezúhonnosť osôb vykonávajúcich kontrolu, čiže kvalitný personálny výber je zárukou a predpokladom vysokej kvality kontrolnej činnosti. Pokiaľ ide o včasnosť kontroly, možno uviesť, že včasnou kontrolou sa zabráni nárastu zistených nedostatkov do väčších rozmerov.“¹¹²

Pre účely tejto práce sa budem v jej ďalších častiach podrobne venovať iba jednému spôsobu výkonu kontroly verejnej správy a to konkrétne vonkajšej kontrole dodržiavania zákonnosti orgánmi verejnej správy, teda kontrole vykonávanej vonkajšími kontrolnými subjektmi. Vnútorňa kontrola verejnej správy ani kontrola hospodárnosti ani účelnosti výkonu verejnej správy preto nebude predmetom záujmu tejto práce.

Z teoretického a historického pohľadu môžem vzhľadom na celkový doterajší vývoj kontroly verejnej správy vo svete rozoznávať viaceré typy právnej kontroly verejnej správy. V románskom type dominuje štátna rada, v nemeckom type centralizovaný správny súd, vo švédskom type ombudsman, v anglickom type všeobecné súdy a administratívne tribunály, súdny dohľad, v americkom type najvyšší súd, všeobecné súdy a administratívne súdy a v tradičnom type domáce tradičné prvky a prvky prevzaté.¹¹³

Každý z uvedených typov právnej kontroly verejnej správy je životaschopný a možno ho ďalej rozvíjať. „V súvislosti s celkovým integračným pohybom, najmä v Európe, ale aj vo svete vo všeobecnosti, vzniká potreba unifikácie aj v oblasti právnej kontroly verejnej správy a hľadanie najvhodnejšieho a najefektívnejšieho

¹¹¹ GAŠPAR, Michal. Správne právo, teória a prax. 1.vydanie. Pezinok: 1998, s. 414

¹¹² GAŠPAR, Michal, tamtiež, s. 414

¹¹³ GAŠPAR, Michal, tamtiež, s. 421

*systemu právnej kontroly verejnej správy, ktorý by vyhovoval jej integračným potrebám či zámerom.*¹¹⁴

Európska únia zatiaľ, pokiaľ ide o oblasť výkonu kontroly zákonnosti verejnej správy neprikazuje jednotlivým členským štátom prijať konkrétny model alebo typ právnej kontroly verejnej správy. Je preto na každom konkrétnom členskom štáte vybrať si z ponuky to, čo najlepšie odzrkadľuje jeho potreby a požiadavky, zohľadňujúc pritom právnu kultúru a históriu príslušného štátu, čo možno považovať za rozumný prístup. V niektorých krajinách sa preferuje kontrola zákonnosti orgánov verejnej správy prostredníctvom súdov, v iných prostredníctvom administratívnych tribunálov, či ombudsmana. S poukazom na uvedené môžeme preto všeobecne rozlišovať kontrolu zákonnosti na súdnu a na mimosúdnu kontrolu zákonnosti orgánov verejnej správy. Z tejto klasifikácie kontroly verejnej správy možno odvodiť aj ďalšie členenie a to na kontrolu v rozsahu subjektívnych verejných práv realizovaných súdmi, nakoľko tieto preskúmavajú správne akty a postupy orgánov verejnej správy iba v rozsahu žalobného petitu a poskytujú tak ochranu iba subjektívnym verejným právam a potom kontrolu resp. dozor nad dodržiavaním verejného práva realizovaný v rámci správneho dozoru ako i v rámci prokurátorského dozoru, kontroly verejnej správy vykonávanej prokuratúrou, ombudsmanom, prípadne inými subjektmi. Kontrola dodržiavania noriem, dozor nad dodržiavaním objektívneho práva v niektorých právnych poriadkoch európskych štátov akoby vymizla alebo bola do značnej miery eliminovaná a potlačená, hoci aj tá má v mnohých oblastiach svoj význam a nezastupiteľné miesto, pričom práve posledné rozhodnutia európskych súdov naznačujú, že ďalší vývoj v oblasti kontroly zákonnosti verejnej správy by sa mal uberať práve smerom k ochrane objektívneho práva.

¹¹⁴ GAŠPAR, Michal, Správne právo, teória a prax. 1.vydanie. Pezinok: 1998, s. 421

6 Vonkajšia kontrola zákonnosti verejnej správy

V tejto časti práce oboznámim českú, slovenskú, a rakúsku právnu úpravu týkajúcu sa kontroly resp. preskúmania zákonnosti verejnej správy podľa jednotlivých kontrolných subjektov stojacich mimo sústavu orgánov verejnej správy. Takto oboznámenú právnu úpravu porovnam z hľadiska efektívnosti, účinnosti právnych nástrojov a rozsahu preskúmavania zákonnosti jednotlivými kontrolnými subjektmi.

6.1 Kontrola verejnej správy vykonávaná parlamentom

Vychádzajúc zo všeobecných poznatkov o teórii del'by moci sa možno domnievať, že parlament vykonáva výlučne zákonodarnú právomoc. Nie je tomu však celkom tak. Pôvodnou funkciou parlamentov bola kontrola exekutívy a teda kontrola verejnej správy.

„Už vo svojich počiatkoch fungoval parlament primárne ako protiváha moci panovníka a preto mal predovšetkým kontrolnú funkciu. Táto koncepcia sa nezmenila ani potom, čo bola osoba panovníka ako predstaviteľa exekutívnej moci nahradená vládou. V kolíske parlamentarizmu vo Veľkej Británii vtedajší premiér Lord North už v roku 1774 prehlásil, že parlament je veľkou porotou národa, ktorého členovia podstupujú veľmi záslužnú činnosť, ktorou je kontrola ministrov.“¹¹⁵

„Postupne sa však európske parlamenty v dôsledku rozsahu a náročnosti svojej činnosti profilovali výraznejšie ako legislatívne orgány, pričom tvorba zákonov ale nikdy nebola jediným cieľom.“¹¹⁶ V súčasnosti v mnohých európskych štátoch okrem legislatívnej činnosti vykonávajú parlamenty aj kontrolu exekutívy, teda aj výkonu verejnej správy, pričom táto kontrolná funkcia parlamentu v niektorých štátoch neustále naberá na význame.

Pod pojmom parlamentná kontrola verejnej správy možno rozumieť: *„prieskum, monitoring a dohľad nad vládou a verejnými agentúrami, vrátane implementácie politiky a legislatívy.“¹¹⁷*

¹¹⁵ ZBÍRAL, Robert. Vyšetřovací komise jako nástroj parlamentní kontroly veřejné správy. In : Kolektiv autorů, Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy, Periplum, 2009, s. 114

¹¹⁶ ZBÍRAL, Robert. tamtiež.. s. 115

¹¹⁷ YAMAMOTO, H. Tools for parliamentary oversight. Geneva: Inter-Parliamentary Union. s. 9. In kolektiv autorů: Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Periplum, 2009, s. 116

Parlamentná kontrola exekutívy a verejnej správy sa vo väčšine štátov s parlamentnou formou vlády realizuje prostredníctvom rovnakých alebo veľmi podobných nástrojov kontroly. K pomerne častým kontrolným nástrojom patrí napríklad právo interpelovať členov vlády, právo vyslovenia nedôvery vláde alebo jej členom, právo zriadiť vyšetrovacie komisie alebo výbory, právo žiadať od predstaviteľov exekutívy predložiť správu o činnosti príslušného rezortu. Napriek existencii mnohých podobných kontrolných nástrojov majú jednotlivé členské štáty aj svoje špecifiká, ktorými sa odlišujú od iných systémov kontroly verejnej správy. Tak je tomu aj v Spolkovej republike Rakúsko, v Českej a Slovenskej republike.

6.1.1 Kontrola verejnej správy vykonávaná parlamentom v podmienkach ČR

Do pôsobnosti parlamentu Českej republiky (ďalej len "ČR") spadá okrem mnohých ďalších činností aj kontrola vlády a exekutívy. Toto oprávnenie parlamentu kontrolovať vládu a v konečnom dôsledku aj verejnú správu, ktorá je súčasťou exekutívy možno nájsť explicitne upravené jednak v Ústave ČR a to v článku 53, ktorý podrobne rieši právo interpelácie ako i v článku 30 Ústavy ČR, ktorý upravuje právo zriadiť vyšetrovacie výbory a komisie. Podľa článku 53 Ústavy ČR má každý poslanec právo interpelovať vládu alebo jej členov vo veciach spadajúcich do ich pôsobnosti. Interpelovaní členovia vlády odpovedajú na interpeláciu do 30 dní od doručenia podania. Podľa článku 30 Ústavy ČR môže poslanecká snemovňa pre účely vyšetrovania veci vo verejnom záujme zriadiť vyšetrovaciu komisiu, pokiaľ to navrhne najmenej pätina poslancov. Ďalšie právne inštitúty a nástroje kontroly parlamentu ČR sú bližšie upravené v zákone o rokovacom poriadku Senátu ako i Poslaneckej snemovne. Možno uviesť, že český parlament má v podstate k dispozícii tieto právne prostriedky kontroly exekutívy: má právo vykonať kontrolu výbormi parlamentu, kontrolu plénom, vyšetrovacími komisiami, prostredníctvom práva interpelácie, prostredníctvom hodiny otázok atď.

Kontrola vo výboroch je kontrola exekutívy vykonávaná prostredníctvom stálych výborov, čo môže byť vzhľadom na ich špecializované zameranie relatívne efektívnym prostriedkom kontroly verejnej správy a to najmä preto, že členovia výboru sú spravidla oboznámení s problematikou prejednanou vo výbore, sú na ňu špecializovaní (ústavnoprávny výbor, brannobezpečnostný výbor atď.)

„Kontrola plénom spočíva v práve poslancov pozývať členov vlády, aby sa zúčastnili zasadnutia parlamentu a zodpovedali na ich otázky ohľadom ich postupu a rozhodovania na ministerstve, ide o tzv. „citačné právo parlamentu“.

Vyšetrovacía komisia patrí k najvýznamnejším nástrojom kontroly členov vlády, vytvára sa väčšinou ad hoc, za účelom objasnenia mediálne známych káuz. Účelom ich činnosti je: vytvorenie nezávislého a pravdivého obrazu o tom, čo sa stalo, hľadanie pravdy, poučenie sa z udalostí, zodpovednosť a následky (zistenie vinníka a vyvodenie zodpovednosti).¹¹⁸

K ďalším parlamentným nástrojom kontroly verejnej správy patrí pásmo alebo hodina otázok, právo interpelácie, schvaľovanie rozpočtu a kontrola jeho realizácie.

S poukazom na uvedené poznatky možno vyvodiť, že kontrola exekutívy a v konečnom dôsledku i verejnej správy zo strany parlamentu ČR, resp. jeho orgánmi vo vzťahu k exekutive a verejnej správe neplní z hľadiska kontroly dodržiavania zákonnosti verejnej správy v požadovanej kvalite a rozsahu svoju úlohu. Kontrola verejnej správy vykonávaná parlamentom Českej republiky má prevažne charakter politický.

6.1.2 Kontrola verejnej správy parlamentom v podmienkach SR

Pokiaľ by sme mali hovoriť o spôsobe, formách a prostriedkoch parlamentnej kontroly vlády a verejnej správy Slovenskej republiky, je potrebné začať právnou úpravou zakotvenou v Ústave Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) a to v článku 86 písm. a) podľa ktorého je Národná rada SR oprávnená kontrolovať ústavné a ostatné zákony a kontrolovať ako sa dodržiavajú. „Do tejto kontrolnej pôsobnosti parlamentu nespadá kontrola súdov pri aplikácii zákonov v rámci ich rozhodovacej činnosti. *Národná rada SR má právomoc kontrolovať dodržiavanie týchto zákonov príslušnými štátnymi alebo samosprávnymi orgánmi, podľa citovaného článku len v súlade s článkom 2 ods.2 Ústavy SR a to spôsobom a v takom rozsahu v akom to Ústava SR Národnej rade SR dovoľuje.*“¹¹⁹

¹¹⁸ ZBÍRAL, Robert.: Vyšetrovací komise jako nástroj parlamentní kontroly veřejné správy In: Kolektiv autorů, Kontrolní mechanizmy fungování veřejné správy, Periplus, 2009, s. 120

¹¹⁹ PEKÁR, Bernard. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva. Bratislava: Univerzita Komenského, 2011, s. 46

Prostriedky alebo inak povedané nástroje, ktoré je parlament v podmienkach SR oprávnený aplikovať sú zakotvené jednak priamo v Ústave SR ako i v zákone číslo 350/1996Z.z o rokovacom poriadku Národnej rady SR v znení neskorších predpisov.

Takýmito prostriedkami sú napríklad v zmysle článku 80 ods.1 Ústavy SR a ustanovenia §129 zákona o rokovacom poriadku Národnej rady SR právo poslancov interpelovať vládu alebo jej člena alebo vedúceho iného ústredného orgánu štátnej správy vo veciach ich pôsobnosti. O odpovedi na interpelácie sa koná rozprava, ktorú možno spojiť s hlasovaním o dôvere. Pod pojmom interpelácia možno rozumieť kvalifikovanú otázku, ktorá sa týka uplatňovania a aplikácie zákonov plnenia uznesení parlamentu vládou ako a jej programového vyhlásenia.

V zmysle článku 92 ods. 1 Ústavy SR má Národná rada SR právo zriaďovať kontrolné orgány, ktorými v zmysle rokovacieho poriadku Národnej rady SR sú kontrolné výbory s rôznym zameraním ako i komisie. Jedná sa napríklad o výbor branno-bezpečnostný, výbor ústavno-právny, výbor pre sociálne veci, výbor pre zdravotníctvo, mandátový a imunitný výbor, výbor pre verejnú správu a regionálny rozvoj atď. V zmysle rokovacieho poriadku Národnej rady SR je Národná rada SR oprávnená zriaďovať osobitné kontrolné výbory, ktorými sú napríklad osobitný kontrolný výbor na kontrolu činnosti Národného bezpečnostného úradu, Slovenskej informačnej služby, Vojenského spravodajstva ako i osobitný kontrolný výbor na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu.

Výbor preskúmava odvolaním napadnuté rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu vydané podľa zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 215/2004 Z. z.“), a to ukončení bezpečnostnej previerky,) o zrušení platnosti osvedčenia podľa § 29, o nevydaní certifikátu o bezpečnostnej previerke podľa § 60 ods. 7 zákona č. 215/2004 atď.

„Konanie výboru sa začína doručením odvolania, stanoviska k podanému odvolaniu a ostatného spisového materiálu, ktorý sa týka napadnutého rozhodnutia. Výbor rozhodne vo veci do 60 dní odo dňa začatia konania. Ak sú na to dôvody, výbor napadnuté rozhodnutie zruší a vec vráti Národnému bezpečnostnému úradu

*na nové rozhodnutie; inak odvolanie zamietne. Rozhodnutie výboru je preskúmateľné Najvyšším súdom Slovenskej republiky.*¹²⁰

S poukazom na uvedené kompetencie tohto výboru, najmä s poukazom na jeho rozhodovacie právomoci v rámci odvolacieho konania, kedy výbor ako kontrolný orgán Národnej rady SR rozhoduje o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb, sa vynára otázka, či v tomto prípade neprekračuje svoju ústavou danú pôsobnosť, nakoľko Národnej rade SR ani jej kontrolným orgánom z Ústavy SR priamo takáto kompetencia nevyplýva. Národná rada SR je síce oprávnená kontrolovať exekutívu, členov vlády prostredníctvom vyššie uvedených inštitútov, avšak z ústavy jej nevyplýva oprávnenie v rámci kontroly prijímať opatrenia na nápravu alebo priamo rozhodovať v konkrétnych veciach v postavení orgánu verejnej správy alebo súdu. K tejto problematike sa vyjadril aj Ústavný súd SR 19.10.2005 a to v náleze pod číslom ÚS6/04, v ktorom uviedol, že *„označený výbor nemožno zaradiť medzi orgány uvedené v článku 92 ods. 1 Ústavy SR zriaďované na výkon právomocí Národnej rady SR uvedených v článku 86 Ústavy SR, pretože ide o orgán, ktorý rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach individuálne určených fyzických a právnických osôb a jeho úlohou nie je realizovať kontrolnú právomoc Národnej rady SR.*¹²¹

V zmysle § 128 rokovacieho poriadku Národnej rady má Národná rada SR ako i ňou zriadené výbory právo požadovať od vlády, vedúcich ústredných orgánov a vyšších štátnych funkcionárov žiadať správy o otázkach patriacich do ich pôsobnosti; správu musia podať do 30 dní alebo v inej lehote určenej Národnou radou, ktorá nemôže byť kratšia ako 15 dní.¹²²

Podľa § 132 rokovacieho poriadku Národná rada SR na schôdzach výborov môžu poslanci podávať podnety a pripomienky členom vlády vo veciach ich pôsobnosti.

K pomerne často používaným kontrolným nástrojom parlamentu v SR patrí inštitút „hodina otázok“.

Uvedené nástroje síce slúžia ku kontrole exekutívy a teda v konečnom dôsledku i ku kontrole výkonu verejnej správy, avšak nie priamo ku kontrole verejnej

¹²⁰ Zákon číslo 215/2004 Z.z., O ochrane utajovaných skutočností, v znení neskorších predpisov

¹²¹ PEKÁR, Bernard. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva. Bratislava: Univerzita Komenského. 2011.s. 53

¹²² §128 zákona číslo 350/1996Z.z. o rokovacom poriadku NR SR v znení neskorších právnych predpisov

správy z hľadiska dodržiavania procesných a hmotnoprávných ustanovení zákona. Ide skôr o politickú a nie právnu kontrolu exekutívy. Predmetom kontroly je v prevažnej väčšine konečný výsledok určitej mediálne známej kauzy alebo kauzy, ktorá má okrem politického hlavne finančný význam. Ide napríklad o prípad predaja obchodného podielu v Slovenskom plynárenskom podniku alebo prenájmu štátneho majetku osobe blízkej vo vládných kruhoch atď. Možno preto uzavrieť, že parlamentná kontrola exekutívy a verejnej správy na Slovensku, je z hľadiska kontroly zákonnosti verejnej správy málo účinná a neplní svoju funkciu tak, ako by bolo v skutočnosti potrebné. Hlavnou príčinou tohto stavu je nezáujem o vykonávanie kontroly verejnej správy z dôvodov politických.

Je tomu tak predovšetkým preto, že parlament síce vykonáva prostredníctvom uvedených nástrojov kontrolu exekutívy, avšak v dôsledku úzkej prepojenosti parlamentu, resp. vládnej väčšiny v ňom a exekutívy, efektivitu tejto funkcie znižuje. V tejto súvislosti sa zároveň vynára otázka funkčnosti teórie del'by moci v štáte, kedy v dôsledku toho, že jedna alebo niekoľko politických strán majúcich v parlamente väčšinové zastúpenie nemá záujem nestranne a objektívne kontrolovať svojich zástupcov aj v exekutive.

Z uvedeného dôvodu sa potom mnohí odborníci domnievajú, že napriek primárnej kontrolnej funkcii parlamentov, parlamentná kontrola verejnej správy neplní svoj účel.

6.1.3. Kontrola verejnej správy parlamentom v podmienkach Rakúska

V zmysle rakúskej právnej náuky možno parlamentnú kontrolu exekutívy, členiť z viacerých hľadísk. Z hľadiska predmetu kontroly rozoznávame kontrolu politickú, právnu, finančnú a z hľadiska vzťahu podriadenosti a závislosti medzi parlamentom a kontrolným orgánom parlamentu na priamu parlamentnú kontrolu realizovanú prostredníctvom vlastných kontrolných orgánov parlamentu a potom nepriamu parlamentnú kontrolu, ktorá zahŕňa kontrolu vykonávanú prostredníctvom účtovného dvora a verejného ochrancu práv, (tzv. "Volksanwaltschaft").¹²³

¹²³ Palamentarische Kontrolle der Verwaltung in Osterreich: Die Kontrolle - Österreichisches Parlament, dostupné na <[https://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/Die Kontrolle - Österreichisches Parlament](https://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/Die_Kontrolle_-_Österreichisches_Parlament)>.

K nástrojom politickej kontroly exekutívy patrí právo interpelácie, inštitút „hodina otázok“, právo prijať rezolúciu, citačné právo, právo zriaďiť osobitné vyšetrovacie komisie, stále vyšetrovacie komisie, právo parlamentu na predkladanie správ o činnosti vlády, resp. právo na predkladanie jednotlivých správ o stave výkonu verejnej správy v konkrétnej oblasti verejnej správy ako i právo vyslovenia nedôvery vláde. K charakteristikám jednotlivých právnych nástrojov politickej kontroly exekutívy možno uviesť nasledovné:

1/ Interpellationsrecht (právo interpelácie)

Prostredníctvom tohto inštitútu má Národná rada ako aj Spolková rada právo preskúmať činnosť spolkovej vlády ako i jej jednotlivých členov a žiadať od nich informácie.

2/ Resolutionsrecht (právo na prijatie rezolúcie)

Pod týmto pojmom možno rozumieť právo Národnej rady a Spolkovej rady na vyslovenie „želania“ alebo „predstavy“ na požiadavku výkonu exekutívy a to formou parlamentom schválenej rezolúcie(uznesenia), ktoré majú politický význam, pričom neexistuje právna povinnosť vlády na ich aplikáciu.

3/ Zitationsrecht (citačné právo)

Národná rada i Spolková rada majú prostredníctvom citačného práva právo požadovať od vlády a jej jednotlivých členov byť prítomní na zasadnutí parlamentu a odpovedať na položené otázky.

4/ Untersuchungsausschuss (vyšetrovacia komisia)

Vyšetrovacie komisie alebo vyšetrovacie výbory sú buď stále kontrolné orgány alebo kontrolné orgány zriadené ad hoc, za účelom vyšetrenia aktuálne vzniknutej a spravidla medializovanej kauzy týkajúcej sa činnosti exekutívy, na zriadenie ktorých je oprávnená výlučne Národná rada. V prípade zistenia porušenia zákona príslušným rezortom nemajú vyšetrovacie komisie oprávnenie vyvodiť zodpovednosť ani prijať iné opatrenia na zjednanie nápravy a odstránenie nežiaducich následkov. Účelom zriadenia vyšetrovacích komisií je preto iba prešetrenie určitej skončenej záležitosti, zistenie udalostí. Predmetom šetrenia môžu byť iba ukončené veci a procesy z oblasti výkonu spolkovej exekutívy. Vyšetrovacie komisie sa nesmú vmiešavať do prebiehajúcich politických záležitostí vlády. Do roku 2014 mohli byť vyšetrovacie komisie zriadené iba na základe súhlasu nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov parlamentu. Od roku 2015 prislúcha právo žiadať zriadenie vyšetrovacej komisie aj opozícii, nakoľko podľa novej právnej úpravy

každých okolností. V prípadoch, kedy napríklad člen vlády prekročil rýchlosť pri jazde motorovým vozidlom alebo porušil ustanovenia zmluvy, ktorú uzatvoril ako fyzická osoba a nie ako verejný činiteľ, neprichádza aplikácia uvedeného právneho prostriedku kontroly do úvahy. Aplikácia tohto právneho nástroja prichádza do úvahy len v súvislosti s výkonom verejnej funkcie ktorú vykonávajú. Podmienkou pre aplikáciu tohto nástroja kontroly je súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. V prípade, že ústavný súdny dvor dospeje k záveru, že príslušný rezort pod vedením člena vlády zavinene spôsobil porušenie zákonov a ústavných zákonov, môže vo výroku návrhu na Ústavný súd vysloviť stratu ministerskej funkcie, prípadne a to za obzvlášť priťažujúcich okolností navrhnúť pozbavenie politických práv vrátane volebného práva. V prípade, že ústavný súdny dvor dospeje k záveru, že porušenie právnych predpisov je zanedbateľné, môže výrok svojho rozhodnutia obmedziť iba na konštatovanie, že boli porušené právne predpisy.¹²⁵

Ministerská žaloba je osobitným a jedinečným právnym prostriedkom kontroly exekutívy i verejnej správy, ktorý sa v právnej úprave Slovenskej republiky ani Českej republiky nenachádza, čo možno považovať za škodu, nakoľko sa z hľadiska efektívnosti a účelnosti sa javí byť účinným prostriedkom proti nezákonným postupom a rozhodnutiam orgánov verejnej správy. Ministerská žaloba má na zamestnancov orgánov verejnej správy ako i predstaviteľov exekutívy výchovný, preventívny ale i represívny účinok.

¹²⁵ Palamentarische Kontrolle der Verwaltung in Osterreich: Die Kontrolle - Österreichisches Parlament, dostupné na <[https://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/Die Kontrolle - Österreichisches Parlament](https://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/Die%20Kontrolle%20-%20Österreichisches%20Parlament)>.

KONTROLA VYKONÁVANÁ SÚDMI

Kontrola zákonnosti vo verejnej správe vykonávaná zo strany súdov patrí k najefektívnejším a k najčastejšie používaným formám kontroly zákonnosti vo verejnej správe vo väčšine európskych krajín. Pod pojmom súdna kontrola zákonnosti možno rozumieť kontrolu vykonávanú Ústavným súdom, Správnymi súdmi a všeobecnými súdmi.

6.2 kontrola verejnej správy vykonávaná ústavným súdnictvom

Dôležitú a nezastupiteľnú úlohu v systéme kontroly verejnej správy zohráva aj kontrola realizovaná ústavným súdnictvom a to vo všetkých troch členských štátoch Európskej únie – v Rakúsku, na Slovensku i v Čechách. Ústavné súdy sú v týchto štátoch považované za orgán ochrany ústavnosti a zákonnosti. Tento druh kontroly verejnej správy má subsidiárny charakter, nakoľko do úvahy vo všeobecnosti prichádza až na malé výnimky až potom, čo osoby oprávnené na podanie návrhu na Ústavný súd vyčerpajú všetky ostatné procesné prostriedky dané právnym poriadkom konkrétneho členského štátu. Sú nimi jednak opravné prostriedky dané správnym poriadkom ako i prostriedky ochrany subjektívnych verejných práv, ktoré možno uplatniť pred správnym súdom. Predmetom kontroly ústavných súdov je predovšetkým preskúmavanie aktov orgánov verejnej moci z hľadiska ich ústavnosti ako i preskúmavanie abstraktných aktov verejnej správy z hľadiska zákonnosti. Pôsobnosť i právomoc Ústavného súdu v Rakúsku, v Čechách i na Slovensku je veľmi podobná. Rozdiely možno nájsť iba v druhu aktov orgánov verejnej moci, ktoré preskúmajú.

6.2.1 Kontrola verejnej správy Ústavným súdom v Českej republike

Kontrola verejnej správy zo strany Ústavného súdu Českej republiky (ďalej len „Ústavného súdu ČR“) je realizovaná na základe článku 87 ods. 1 Ústavy ČR, podľa ktorého „do pôsobnosti Ústavného súdu ČR vo vzťahu k verejnej správe patrí:

- a) *preskúmavanie iných právnych predpisov alebo ich jednotlivých ustanovení, pokiaľ sú v rozpore s ústavným poriadkom alebo zákonom*

- b) rozhodovanie o ústavnej sťažnosti orgánov územnej samosprávy proti nezákonnému zásahu štátu (komunálna sťažnosť) do výkonu práva na samosprávu
- c) rozhodovanie o ústavnej sťažnosti fyzickej alebo právnickej osoby proti právoplatnému rozhodnutiu a inému zásahu orgánu verejnej moci do ústavou zaručených základných práv a slobôd
- d) rozhodovanie o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu vo veci overenia voľby poslanca alebo senátora
- e) rozhodovanie sporov o rozsahu kompetencií štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy, pokiaľ táto činnosť nespadá do pôsobnosti iného orgánu (Najvyššieho správneho súdu ČR)¹²⁶

Do pôsobnosti Ústavného súdu ČR ďalej patrí rozhodovanie o ústavnej žalobe senátu proti prezidentovi republiky, o návrhu prezidenta republiky na zrušenie uznesenia poslaneckej snemovne a senátu, o súlade medzinárodných zmlúv, pričom tieto oprávnenia sa nevzťahujú ku kontrole verejnej správy a preto sa nimi nebudeme bližšie zaoberať.

„V oblasti územnej samosprávy preskúmava Ústavný súd ČR všeobecne záväzné vyhlášky územných samosprávnych celkov vydané v samostatnej pôsobnosti, rozhodnutia územnej a inej záujmovej samosprávy a zásah štátu, resp. štátnych orgánov do práva na samosprávu. V oblasti štátnej správy vykonáva Ústavný súd ČR kontrolu ústavnosti a zákonnosti verejnej správy a to preskúmaním všeobecne záväzných vyhlášok a nariadení (ako podzákonných predpisov), rozhodnutí orgánov štátnej správy a rozhodnutia vydané v oblasti prenesenej štátnej správy.“¹²⁷

Významnou oblasťou, ktorej sa Ústavný súd ČR vo vzťahu k verejnej správe venuje, je preskúmanie všeobecne záväzných vyhlášok obcí vydaných v samostatnej pôsobnosti ako i nariadení vydaných v prenesenej pôsobnosti. V tejto súvislosti je potrebné dať do pozornosti vývoj a posun judikatúry Ústavného súdu ČR pokiaľ ide o problematiku všeobecne záväzných vyhlášok obcí vydaných v samostatnej

¹²⁶ Bartoň, Michal. Ústavní soudnictví a kontrola veřejné správy In: kolektiv autorů:Kontrolné mechanizmy fungovania verejnej správy. Olomouc: PF UPOL, 2009, s. 282

¹²⁷ Bartoň, Michal. Ústavní soudnictví a kontrola veřejné správy In: kolektiv autorů:Kontrolné mechanizmy fungovania verejnej správy. Olomouc: PF UPOL, 2009, s. 283

pôsobnosti, bez zmocnenia zákona, priamo na základe Ústavy ČR, ktorými obce ukladajú povinnosti. Právny názor uvedený v Náleze Ústavného súdu ČR PL.ÚS 45/06 predstavuje prelomové rozhodnutie, v dôsledku ktorého došlo k zmene v chápaní zmyslu a podstaty výkonu územnej samosprávy a jej normotvornej činnosti. V predmetnom náleze sa uvádza, že obce sú podľa článku 104 ods.3 Ústavy ČR priamo na základe Ústavy ČR oprávnené tvoriť právo a taktiež, že neexistuje právny predpis, ktorý by neobsahoval právne povinnosti. Preto aj obec vo svojej normotvornej činnosti vykonávanej v oblasti samostatnej pôsobnosti je oprávnená samostatne upravovať miestne záležitosti a ukladať povinnosti aj bez osobitného zmocnenia v zákone. Musí však ísť o veci, ktoré spadajú do samostatnej pôsobnosti obce v zmysle § 10 o obecnom zriadení. Konkrétne ide o miestne záležitosti týkajúce sa verejného poriadku, bezpečnosti, usporiadania športových, kultúrnych akcií, tanečných zábav a diskoték ako čistoty ulíc a verejných priestranstiev a ochrany životného prostredia. Pokiaľ zákon neupraví niektorú uvedenú oblasť, môže oblasť týkajúcu sa miestnych záležitostí upraviť samostatne všeobecne záväznou vyhláškou obec alebo vyšší územný celok. Pre vydanie nariadenia v oblasti prenesenej štátnej správy podľa článku 79 ods. 3 Ústavy ČR sa naopak vyžaduje aj zákonné zmocnenie.¹²⁸

V oboch prípadoch však zákon predstavuje právny základ, od ktorého sa odvíja akákoľvek normotvorná činnosť obcí.

„Ústavný súd ČR v rámci preskúmania ústavnosti všeobecne záväzných vyhlášok obcí preskúma pôsobnosť, právomoc obce ako i to či obec jej prijatím nepostupovala zjavne nerozumne.“¹²⁹

K najčastejším typom agendy Ústavného súdu ČR patrí rozhodovanie o ústavných sťažnostiach podaných z dôvodu porušenia ústavou zaručených práv a slobôd a to aj vo vzťahu k verejnej správe.

Oprávnenou osobou na podanie ústavnej sťažnosti podľa článku 87 ods.1 písm. d) je fyzická alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že zásahom štátu(rozhodnutím, úkonom, postupom orgánu verejnej správy) boli porušené jej ústavou garantované základné

¹²⁸ BARTOŇ, Michal.: Ústavní soudnictví a kontrola veřejné správy In : Kolektív autorov: Kontrolné mechanizmy fungovania verejnej správy. Olomouc: PF UPOL, 2009, s. 290-291

¹²⁹ BARTOŇ, Michal.tamtiež, s. 290

práva a slobody. „V súvislosti s aktívnou legitímáciou na podanie ústavnej sťažnosti je potrebné zdôrazniť, že ňou nedisponuje ten subjekt, ktorý nie je spôsobilý byť nositeľom práv a slobôd, teda ním nemôže byť orgán verejnej moci, ktorý zastupuje štát.“¹³⁰

K tomu, aby mohla byť ústavná sťažnosť fyzickej a právnickej osoby podaná, je nevyhnutné „splnenie nasledujúcich podmienok:

- a) sťažnosť musí smerovať proti právoplatnému rozhodnutiu či inému zásahu orgánu verejnej moci
- b) rozhodnutie či zásah orgánu verejnej moci sa musí týkať ústavne zaručených základných práv a slobôd
- c) sťažovateľ vyčerpal všetky procesné prostriedky mu zákonom zverené. Posledným procesným prostriedkom možno rozumieť riadny, mimoriadny opravný prostriedok, iný prostriedok ochrany práva s aplikáciou ktorého je spojené začatie súdneho, správneho alebo iného právneho konania.“¹³¹

„Ústavnú sťažnosť možno z dôvodu porušenia základných práv a slobôd orgánmi verejnej správy až na malé výnimky podať v lehote 60. dní od doručenia rozhodnutia o poslednom procesnom prostriedku ochrany práv sťažovateľa. V zmysle českej právnej úpravy podanie ústavnej sťažnosti voči postupu alebo zásahu orgánu verejnej správy prichádza do úvahy až po rozhodnutí o kasačnej sťažnosti Najvyšším správny súdom. Výnimkou je prípad, kedy predmetná záležitosť presahuje záujmy sťažovateľa a ústavná sťažnosť bola podaná v lehote 1. roka od odo dňa, kedy došlo k udalosti, ktorá je predmetom sťažnosti alebo o poslednom uplatnenom procesnom prostriedku ešte nebolo rozhodnuté.“¹³²

K porušeniu ústavou garantovaných práv a slobôd sťažovateľa môže dôjsť jednak ešte v konaní pred orgánom verejnej správy alebo až potom neskôr v konaní pred správny súdom. Pokiaľ k porušeniu základných práv dôjde ešte v dôsledku nesprávneho a nezákonného postupu orgánu verejnej správy, mal by sa sťažovateľ domôcť nápravy v konaní pred správny súdom. Pokiaľ ani správny súd nedokáže zjednať nápravu, možno sa so sťažnosťou obrátiť na Ústavný súd.

¹³⁰ BARTOŇ, Michal. Ústavní soudnictví a kontrola veřejné správy In Kolektív autorov: Kontrolné mechanizmy fungovania verejnej správy. Olomouc: PF UPOL, 2009, s. 301

¹³¹ KLÍMA, Karel. Ústavní právo. 4.rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 718

¹³² BARTOŇ, Michal. tamtiež., s.302

Ďalšou z oblastí, ktorá spadá do pôsobnosti Ústavného súdu ČR vo vzťahu k verejnej správe je oblasť rozhodovania kompetenčných sporov. Podľa článku 87 ods. 1 písm.k) Ústavy ČR rozhoduje Ústavný súd ČR spory o rozsahu kompetencií štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy, pokiaľ nespádajú do pôsobnosti iného orgánu (Najvyššieho správneho súdu ČR) Ku kompetenčným sporom o ktorých rozhoduje Ústavný súd ČR patria predovšetkým :

„1/ spory medzi vrcholnými orgánmi verejnej moci navzájom, teda spory medzi štátnymi orgánmi navzájom

2/ spory medzi štátnymi orgánmi a orgánmi územnej samosprávy

3/ spory medzi orgánmi územnej samosprávy.“¹³³

Teda do jeho kompetencie spadajú predovšetkým spory medzi orgánmi zákonodarnej, súdnej a výkonnej moci. Spory týkajúce sa orgánov verejnej správy rozhodujú správne súdy a Najvyšší správny súd.

Komunálna sťažnosť, resp. ústavná sťažnosť orgánov územnej samosprávy proti nezákonnému zásahu štátu predstavuje z hľadiska rozsahu rozhodovacej pôsobnosti Ústavného súdu ČR významný prostriedok na ochranu práv samosprávy. V tomto prípade však ústavný súd preskúmava dodržiavanie zákonnosti a nie ústavnosti. Aktívne legitimovaným subjektom na podanie komunálnej sťažnosti je zastupiteľstvo obce alebo vyššieho územného celku. Komunálnou sťažnosťou možno napadnúť iba úkon, zásah zo strany štátu spadajúci do oblasti samostatnej pôsobnosti samosprávy, ale nie zásah spadajúci do oblasti preneseného výkonu štátnej správy. Lehota na podanie komunálnej sťažnosti je 60 dní od doručenia rozhodnutia o poslednom procesnom prostriedku, ktorý zákon sťažovateľovi k ochrane jeho práva poskytuje alebo v lehote do 60 dní odkedy sa o zásahu orgánu verejnej moci do jeho ústavne zaručených práv dozvedel, najneskôr v lehote do 1. roku odo dňa kedy k takému zásahu došlo.¹³⁴

¹³³ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 362

¹³⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Tamtiež. s.379 .

6.2.2 Kontrola verejnej správy Ústavným súdom SR na Slovensku

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“) má takmer rovnakú pôsobnosť a právomoc ako český Ústavný súd a to aj vo vzťahu k verejnej správe. Podľa článku 125 Ústavy SR je Ústavný súd SR nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. *„Ústavný súd SR nie je súčasťou sústavy všeobecných súdov a taktiež nie je jej treťou inštanciou. Úlohou Ústavného súdu SR preto nie je nahrádzať činnosť všeobecných súdov a taktiež nie je jeho prvoradou úlohou posudzovať zákonnosť rozhodovacej činnosti všeobecných súdov. Kým základným predmetom ochrany všeobecných súdov je ochrana zákonnosti (aj vo verejnej správe), tak základným predmetom ochrany Ústavného súdu SR je ochrana ústavnosti. Hranica medzi ústavnosťou a zákonnosťou nie je vždy absolútne jasná. Tieto dve právne oblasti nemožno úplne od seba ani oddeliť ani ich stotožniť. Hoci všeobecné súdy prioritne sledujú zákonnosť, sú zároveň povinné vykladať a aplikovať zákony i podzákonné normy ústavne konformným spôsobom, čiže sú zároveň povinné dodržiavať Ústavu a ústavné zákony. Taktiež možno uviesť, že aj Ústavný súd SR nemôže kontrolovať iba súladnosť noriem alebo rozhodnutí s ústavou bez toho, aby sa nezaoberal aj zákonnosťou, nakoľko ak je rozhodnutie alebo norma neústavná, nemôže byť súčasne zákonná.“*¹³⁵ Zjednodušene možno uviesť, že Ústavný súd SR posudzuje súladnosť podzákonných noriem jednak s ústavou SR ale aj so zákonmi. Ďalej preskúmava činnosť verejnej správy z hľadiska dodržiavania základných práv a slobôd, pokiaľ ich ochranu nezabezpečil iný súd. *„Ústavný súd SR preskúmava iba tie rozhodnutia všeobecných súdov, ak v konaní, ktoré im predchádzalo alebo samotným rozhodnutím súdu bolo porušené základné právo alebo sloboda.“*¹³⁶

Ústavný súd SR s poukazom na článok 126 ods. 1 písm. b)-d) zákona číslo 460/1992Zb. rozhoduje o súlade :

- a) zákonov s ústavou a s ústavnými zákonmi

¹³⁵ PEKÁR, Bernard. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva. 1. vydanie. Bratislava: PF UK, 2011, s. 138

¹³⁶ PEKÁR, Bernard. Tamtiež, s. 139

- b) nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s ústavou, s ústavnými zákonmi a zákonmi
- c) všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy s ústavou a zákonmi
- d) všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy s ústavou, zákonmi a s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi
- e) všeobecne záväzných právnych predpisov s medzinárodnými zmluvami¹³⁷

Okrem toho Ústavný súd SR rozhoduje kompetenčné spory medzi ústrednými orgánmi štátnej správy, o sťažnostiach proti právoplatným rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva slobody občanov, ak o ochrane týchto práv nerozhoduje iný súd, o sťažnosti proti rozhodnutiu o overení alebo neoverení mandátu poslanca, o ústavnosti a zákonnosti volieb, o sťažnostiach proti výsledku referenda, ďalej rozhoduje či rozhodnutie o rozpustení politickej strany alebo politického hnutia je v súlade s ústavnými zákonmi, o obžalobe voči prezidentovi vo veci vlastizrady.

Pokiaľ ide o kontrolnú pôsobnosť Ústavného súdu SR vo vzťahu k verejnej správe, je potrebné zdôrazniť, že ústavné súdnictvo predstavuje iba subsidiárnu formu kontroly zákonnosti verejnej správy. Prvoradú úlohu v systéme vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy zohráva okrem výkonu dozoru prokurátora predovšetkým správne súdnictvo vykonávané v podmienkach Slovenskej republiky všeobecnými súdmi, ktoré preskúmava jednak výsledky normotvornej činnosti obcí a vyšších územných celkov ako i individuálne správne akty, opatrenia, zásahy, úkony ako i nečinnosť orgánov verejnej správy.

Pokiaľ ide o normotvornú činnosť obcí a vyšších územných celkov je potrebné stručne pripomenúť, že na Slovensku rozoznávame dva druhy všeobecne záväzných nariadení a to všeobecne záväzné nariadenia prijaté v zmysle článku 68 Ústavy SR, ktoré sú prijímané vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh

¹³⁷ Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky

vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona a všeobecne záväzné nariadenia prijaté v zmysle článku 71 ods. 2 Ústavy SR prijímané pri výkone štátnej správy, na základe zákona v rámci svojej územnej pôsobnosti a na základe výslovného splnomocnenia zákona a v jeho medziach. Zjednodušene by sme mohli hovoriť o všeobecne záväzných nariadeniach prijatých na úseku samosprávy a o všeobecne záväzných nariadeniach prijatých na úseku prenesenej štátnej správy. Kontrolu nad zákonnosťou všeobecne záväzných nariadení vykonáva prokurátor, pričom ak zistí, že predmetné všeobecne záväzné nariadenie je nezákonné, podá proti nemu protest prokurátora. Pokiaľ protestu prokurátora obec alebo vyšší územný celok nevyhoví, môže sa so žalobou proti nezákonnému všeobecne záväznému nariadeniu obrátiť na príslušný krajský súd. Proti rozhodnutiu krajského súdu je prípustné odvolanie o ktorom rozhoduje Najvyšší súd SR. Právoplatné rozhodnutie krajského súdu má rovnaké účinky ako nález Ústavného súdu SR v konaní o súlade právnych predpisov podľa článku 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy SR. Konanie pred ústavným súdom podľa článku 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy sa začína na základe návrhu. Procesne legitimovanými subjektmi na podanie návrhu pred ústavným súdom sú okrem generálneho prokurátora aj subjekty taxatívne vymedzené v ústave v článku 130 ods. 1 písm. a) až e) a g) ústavy SR. Sú nimi najmenej päťina poslancov NR SR, prezident SR, vláda SR a súd.

Kontrola súladnosti všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov so zákonmi vykonávaná Ústavným súdom SR sa v praxi využíva iba subsidiárne a to až vtedy, keď zlyhá kontrola zo strany všeobecných súdov vykonávajúcich kontrolu zákonnosti verejnej správy na úseku správneho súdnictva.

V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že na Slovensku ešte stále v porovnaní s inými členskými štátmi Európskej únie prevláda reštriktívny výklad a prístup k normotvornej činnosti obcí a vyšších územných celkov vydaných v samostatnej (originárnej) pôsobnosti, čo v konečnom dôsledku naráža na právo obce na výkon samosprávy. V súčasnosti Ústavný súd SR nepriznáva obciam úplnú normotvornú právomoc v celom rozsahu vecí, ktoré sú bližšie upravené v § 4 ods. 3 zákona číslo 369/1990Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Ústavný súd SR vo svojej judikatúre konštatuje, že *„právnu povinnosť možno ukladať jedine prostredníctvom zákona, na základe zákona a v jeho medziach. Táto zásada platí predovšetkým pre výkonnú moc, ale aj pre obce pokiaľ rozhodujú vo veciach*

*samosprávy všeobecne záväzným nariadením.*¹³⁸ Preto aj všeobecne záväzné nariadenia prijaté na úseku originárnej normotvornej pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov, ktorými obce alebo vyššie územné celky ukladajú povinnosti alebo priznávajú práva bez toho, aby na prijatie takéhoto VZN boli splnomocnené zákonom, sú takéto všeobecne záväzné nariadenia považované za podzákonné normy prijaté nad rámec zákona a teda v rozpore s ním a sú z tohto dôvodu rušené pre nezákonnosť.

Obdobný subsidiárny charakter vykazuje aj kontrola zákonnosti Ústavného súdu SR vo vzťahu k nariadeniam vlády, k všeobecne záväzným právnym predpisom ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s ústavou, s ústavnými zákonmi a zákonmi, voči ktorým sa prioritne aplikujú najskôr iné prostriedky ochrany zákonnosti a až v prípade, že tieto zlyhali, je možné pristúpiť k ústavným nástrojom kontroly zákonnosti.

K dôležitým nástrojom kontroly verejnej správy Ústavným súdom SR patrí rozhodovanie Ústavného súdu SR o sťažnostiach fyzických a právnických osôb v zmysle článku 127 ústavy ako i rozhodovanie Ústavného súdu SR o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému a nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy v zmysle článku 127a ústavy SR.

*„Sťažnosť podľa článku 127 ústavy môže podať fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom sa porušili jej základné práva alebo slobody, ak o ochrane týchto základných práv a slobôd nerozhoduje iný súd.“*¹³⁹ Sťažnosť možno podať na Ústavnom súde v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, oznámenia opatrenia alebo upovedomenia o inom zásahu zo strany orgánu verejnej moci. Ústavný súd sťažnosť odmietne, pokiaľ neboli sťažovateľom vyčerpané všetky procesné prostriedky na ochranu jeho základných práva slobôd ako i ľudských práv a slobôd.¹⁴⁰

Podľa článku 127 Ústavy SR Ústavný súd SR rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo

¹³⁸ Nález Ústavného súdu SR zo dňa 6. júna 1998, sp.zn. II. US 60/97

¹³⁹ PEKÁR, Bernard. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva. 1.vydanie. Bratislava: PF UK, 2011, s. 148

¹⁴⁰ PEKÁR, Bernard. Tamtiež. s. 149

slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.¹⁴¹ Citovaný článok ústavy vyjadruje subsidiárny vzťah Ústavného súdu SR k všeobecným súdom, vrátane súdov vykonávajúcich správne súdnictvo. Tento princíp ochrany základných práv a slobôd ako i ľudských práv a slobôd vylučuje právomoc Ústavného súdu, pokiaľ ochranu základných práv a slobôd ako i ľudských práv a slobôd môže poskytnúť iný súd, napríklad správny súd. Navrhovateľ alebo fyzická alebo právnická osoba si nemôže vybrať ktorý z právnych prostriedkov použije. Pokiaľ by sťažovateľ prioritne použil sťažnosť v zmysle článku 127 ústavy SR a nevyužil by právny prostriedok ochrany svojich práv pred správnym alebo civilným súdom, bol by to dôvod na odmietnutie takejto sťažnosti.

6.2.3 Kontrola verejnej správy vykonávaná Ústavným súdom v Rakúskej republike

Pri charakteristike ústavného súdnictva v Rakúsku je potrebné v prvom rade uviesť, že sa jedná o tzv. „Kelsenov“ model alebo typ ústavného súdnictva, kedy jedna jediná inštitúcia v štáte, ktorou je Ústavný súdny dvor vykonáva kontrolu alebo test ústavnosti ale i zákonnosti vo vzťahu k výsledkom činnosti verejnej správy, štátnej i súdnej moci. Ide o úplne odlišný model ústavného súdnictva v porovnaní s modelom ústavného súdnictva v krajinách s anglo-americkým systémom práva, kde každý všeobecný súd je zároveň aj súdom ústavným, nakoľko každý súd, či sudca vo veci ním prejednáwanej najskôr posúdi, či norma, ktorú vo svojej rozhodovacej činnosti použije, je v súlade s ústavou alebo nie. V krajinách s anglo-americkým typom práva sa preto uplatňuje tzv. „incidenčná kontrola ústavnosti.“¹⁴²

Pokiaľ by sme mali zhrnúť celkovú činnosť Ústavného súdu v Rakúsku, možno uviesť, že do jeho pôsobnosti spadá: tzv. „kauzálne súdnictvo“, kompetenčné súdnictvo, preskúmavanie ústavnosti zákonov, vyhlášok, nariadení, preskúmavanie štátnych zmlúv, preskúmavanie dohôd, preskúmavanie zákonnosti a ústavnosti volieb, preskúmavanie dodržiavania základných práv a slobôd na základe ústavnej sťažnosti, resp. sťažnosti o základných právach, preskúmavanie ústavnosti

¹⁴¹ Článok 127 ods. 1 zákona číslo 460/1992 Zb., Ústava SR

¹⁴² ÖHLINGER, Theo. EBERHARD, Harald. Verfassungsrecht. 10. überarbeitete Auflage, Wien: 2014, s. 470

rozhodnutí správných súdov ako i preskúmvanie ústavnosti rozhodnutí štátnych súdov. Ak by sme mali pôsobnosť Ústavného súdu v Rakúsku posúdiť z hľadiska kontrolovaných subjektov, možno hovoriť o kontrole verejnej správy, o kontrole rozhodnutí správných i všeobecných súdov ako i kontrole štátu, spolkových krajín a obcí.

Keďže predmetom tejto práce je porovnanie a posúdenie jednotlivých kontrolných nástrojov zákonnosti vo vzťahu k verejnej správe, stručne sa vyjadrím k podstate každého kontrolného nástroja ústavného súdnictva v Rakúsku, pričom podrobnejšie rozoberiem kontrolné nástroje zákonnosti a ústavnosti vo vzťahu k verejnej správe.

Ako bolo vyššie uvedené, do pôsobnosti Ústavného súdu v Rakúsku spadá tzv. „kauzálne súdnictvo“, ktoré je bližšie uvedené v článku 137 Spolkového ústavného zákona, v rámci ktorého *„Ústavný súd v Rakúsku rozhoduje o majetkovo-právnych nárokoch voči spolku, spolkovým krajinám i obciam, pokiaľ o nich nebolo rozhodnuté alebo nárok nemohol byť uplatnený v riadnom konaní. Žaloba znie buď na peňažné plnenie alebo na vydanie zhabanej veci.“*¹⁴³ Do tejto skupiny vecí patria všetky daňové, poplatkové spory medzi fyzickou alebo právnickou osobou a štátom.

Pod pojem kompetenčné súdnictvo v zmysle článku 138 Spolkového ústavného zákona spadá rozhodovanie Ústavného súdu o kompetenčných sporoch a rozhodovanie o určení príslušnosti resp. kompetencie medzi jednotlivými štátnymi orgánmi. Pokiaľ ide o kompetenčné spory, tu Ústavný súd s poukazom na článok 138 ods. 1 Spolkovej ústavy rozhoduje konkrétne *„kompetenčné spory medzi súdmi a verejnou správou, medzi všeobecnými súdmi a správnymi súdmi ako i medzi Ústavným súdom a ostatným súdmi. Pokiaľ ide o určenie príslušnosti, resp. kompetencie, v týchto veciach Ústavný súd rozhoduje o tom, či predmetná záležitosť spadá do pôsobnosti spolku, spolkových krajín, účtovného dvora alebo verejného ochrancu práv.“*¹⁴⁴

*„Do pôsobnosti Ústavného súdu spadá taktiež preskúmvane štátnych zmlúv, ktoré menia alebo dopĺňajú zákon alebo ktoré určitým spôsobom menia zmluvný základ Európskej únie.“*¹⁴⁵

Za najvýznamnejšie kontrolné nástroje verejnej správy využívané vo vzťahu k Ústavnému súdu možno považovať jeho oprávnenie preskúmvateľ súladnosť

¹⁴³ ÖHLINGER, Theo., EBERHARD, Harald. Verfassungsrecht. 10. überarbeitete Auflage, Wien: 2014, s. 464.

¹⁴⁴ ÖHLINGER, Theo., EBERHARD, Harald. Verfassungsrecht. 10. überarbeitete Auflage, Wien: 2014, s. 466.

¹⁴⁵ ÖHLINGER, Theo., EBERHARD, Harald. Verfassungsrecht. 10. überarbeitete Auflage, Wien: 2014, s. 490.

nariadení s ústavou a so zákonmi, inštitút tzv. „ministerskej žaloby“ ako i oprávnenie preskúmať zákonnosť rozhodnutí správnych súdov, čo de facto znamená aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, ktoré sú predmetom ich rozhodovania. *„Pod oprávnením preskúmať ústavnosť a zákonnosť nariadení možno rozumieť určitý „druh správneho súdnictva“, nakoľko ide v podstate o preskúmavanie zákonnosti a ústavnosti výsledkov činnosti orgánov verejnej správy. Rozdiel medzi pôsobnosťou správneho súdnictva a ústavného súdnictva možno potom nájsť práve v tom, či ide o aplikačnú a exekutívnu alebo normotvornú činnosť verejnej správy. Kým do pôsobnosti správneho súdnictva spadá predovšetkým preskúmavanie zákonnosti individuálnych správnych aktov, tak do pôsobnosti Ústavného súdu spadá predovšetkým (nielen) preskúmanie zákonnosti podzákonných právnych predpisov, podzákonných noriem, ktorými sú aj všeobecne záväzné nariadenia.“*¹⁴⁶ Návrh na preskúmanie súladnosti všeobecne záväzných nariadení s ústavou alebo zákonmi je oprávnený na Ústavný súd podať všeobecný súd, orgán verejnej správy, fyzická alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že boli v dôsledku aplikácie nariadenia porušené jej zákonom alebo ústavou zaručené práva, ďalej je to verejný ochranca práv, spolková vláda alebo vláda spolkovej krajiny. Ústavný súdny dvor môže vysloviť nezákonnosť alebo neústavnosť nariadenia iba na základe podaného návrhu alebo aj ex offo, pokiaľ k takémuto záveru dospeje v rámci svojej rozhodovacej činnosti v inej konkrétnej veci. Ústavný súd zruší celé nariadenie ako celok, ak dospeje k záveru, že odporuje účelu a zmyslu zákona, bolo vydané nepríslušným orgánom a ak bolo vyhlásené nezákonným spôsobom. To však neplatí, ak by zrušenie celej podzákonnej normy odporovalo záujmom strany, ktorá o preskúmanie ústavný súd požiadala. Pokiaľ v priebehu konania na Ústavnom súde bolo nariadenie už zrušené orgánom verejnej správy, obmedzí sa Ústavný súd vo svojom výroku (za predpokladu, že dospel k záveru o neústavnosti a nezákonnosti nariadenia) iba na výrok, že predmetné nariadenie bolo v rozpore ústavou alebo so zákonom. V prípade, že Ústavný súd dospeje k záveru, že preskúmané nariadenie je v rozpore s ústavou alebo zákonom, sú

¹⁴⁶ ÖHLINGER, Theo., EBERHARD, Harald. Verfassungsrecht. 10. überarbeitete Auflage, Wien: 2014, s. 470.

všetky súdy i orgány verejnej správy týmto výrokom viazané. Takéto nariadenie stráca platnosť v lehote 6. alebo 18. mesiacov od vyhlásenia Ústavného súdu.¹⁴⁷

Ďalším významným nástrojom kontroly zákonnosti verejnej správy je inštitút tzv. „ministerskej žaloby“, ktorú možno podať voči najvyšším predstaviteľom štátnych orgánov v dôsledku zavineného porušenia zákonov pri výkone ich funkcie im podliehajúcim rezortom. Žalobu možno podať voči prezidentovi za porušenie ústavy, proti členom spolkovej ale i krajskej vlády ako i voči poslancovi za porušenie zákona vo veciach spolku i jednotlivej spolkovej krajiny. Sankciou je strata funkcie v úrade, avšak za obzvlášť závažných okolností môže mu byť uložená i strata politických práv.¹⁴⁸

Posledným z kontrolných nástrojov zákonnosti Ústavného súdu vo vzťahu k verejnej správe je v zmysle článku 144 ods. 1 Spolkovej ústavy sťažnosť voči rozhodnutiam správnych súdov podanej z dôvodu porušenia práva zabezpečeného a garantovaného ústavou alebo zákonom, z dôvodu aplikácie nezákonného nariadenia, z dôvodu aplikácie nezákonnej štátnej zmluvy ako i z dôvodu aplikácie neústavného zákona verejnou správou alebo aj správnymi súdmi, ktoré správny akt orgánov verejnej správy preskúmavali. Sťažnosť môže podať každý, kto tvrdí, že jeho práva boli porušené .

¹⁴⁷ LANNER, Christoph: KODEX des Österreichischen Rechts, Verfassungsrecht 2015-2016, 40. Auflage, Wien: LexisNexis Verlag ARD Orac, s. 113

¹⁴⁸ LANNER, Christoph: KODEX des Österreichischen Rechts, Verfassungsrecht 2015-2016, 40. Auflage, Wien: LexisNexis Verlag ARD Orac, s. 116

6.3 Kontrola verejnej správy realizovaná správnym súdnictvom

6.3.1 Preskúmanie zákonnosti verejnej správy správnym súdnictvom v Českej republike

Súdnu kontrolu zákonnosti vo verejnej správe vykonávajú v podmienkach českej právnej úpravy správne aj civilné súdy. Súdna kontrola stavu zákonnosti vo verejnej správe sa teda v porovnaní so slovenskou právnou úpravou vyznačuje „dualizmom“. Ochranu verejných subjektívnych práv podľa zákona číslo 150/2002Sb. Soudního řádu správního v znení neskorších právnych predpisov(ďalej len „s.ř.s“) poskytujú správne súdy a ochranu súkromných práv dotknutých rozhodnutím orgánu verejnej správy podľa zákona číslo 99/1963Sb.Občanského soudního řádu, 5. časti v znení neskorších predpisov(ďalej len „o.s.ř.“) poskytujú civilné súdy. Zavedenie duálnej právnej úpravy prieskumu vecí vydaných orgánmi verejnej správy má svoje korene v prvorepublikovej a v rakúsko-uhorskej právnej úprave.

„Oblasť súkromnoprávna bola do českého právneho poriadku zavedená zákonom číslo 151/2002 Sb. ktorým bola novelizovaná piata časť Občanského soudního řádu , pričom podľa § 244 ods.1 Občanského soudního řádu možno žalobou v občianskom súdnom konaní napadnúť právoplatné rozhodnutie orgánu moci výkonnej, orgánu územného samosprávneho celku, orgánu záujmovej alebo profesijnej samosprávy vo veciach, ktoré vyplývajú z občianskoprávných, pracovných, rodinných a obchodných vzťahov. Civilný súd v týchto prípadoch vykoná konanie a rozhodne bez vzťahu k pôvodnému správne rozhodnutiu.“¹⁴⁹ Keďže ide o špecifické konanie civilného súdu podľa Občanského soudního řádu nebudeme sa ním v tejto časti práce venovanej kontrole zákonnosti zo strany správnych súdov zaoberať. Túto oblasť kontroly zákonnosti vo verejnej správe budeme rozoberať v nadchádzajúcej osobitnej časti práce.

Kontrolu zákonnosti vo verejnej správe vykonávanú správnymi súdmi možno charakterizovať ako kontrolu incidenčnú, to znamená, že sa jedná kontrolu zákonnosti vykonávanú na základe návrhu tých subjektov alebo osôb , ktoré tvrdia, že boli správnym aktom, nečinnosťou alebo iným úkonom správneho orgánu zasiahnutí na svojich právach, resp. bolo zasiahnuté do ich právnej sféry. Nie je to kontrola preventívna ani priebežná, nie je to kontrola dodržiavania objektívneho

¹⁴⁹ SLÁDEČEK,V. Správní soudnictví v České republice In SLÁDEČEK, V. TOMOSZKOVÁ , V. a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 40

práva, ale sa jedná o kontrolu následnú a aj to o kontrolu v rozsahu subjektívnych verejných práv uvedených v žalobnom návrhu.

K charakteristickým znakom správneho súdnictva v Českej republike patrí jednoinštančnosť konania, plná jurisdikcia a kasačný princíp rozhodovania správnych súdov, ochrana zákonnosti v rozsahu subjektívnych verejných práv uvedených v žalobnom návrhu.

Základom právnej úpravy správneho súdnictva v Českej republike je okrem Listiny základných práv a slobôd, ktorá bola inkorporovaná do vnútroštátneho právneho poriadku ústavným zákonom č.23/1991 Sb., Ústava ČR, ktorá článkom 91 ods.1 radí Najvyšší správny súd ČR do sústavy súdov a článkom 87 ods.3 vymedzuje pôsobnosť Najvyššieho správneho súdu tak, že „Zákon môže stanoviť, že namiesto Ústavného súdu rozhoduje Najvyšší správny súd. Ďalšou zákonnou normou upravujúcou oblasť správneho súdnictva je Soudní řád správní (ďalej len „s.ř.s.“)

Podľa § 4 s.ř.s. a niektorých osobitných zákonov správne súdy v ČR preskúmvajú:

„žaloby proti:

- a) rozhodnutiam vydaným v oblasti verejnej správy*
- b) nečinnosti správneho orgánu*
- c) ochrane pred nezákonným zásahom, pokynom správneho orgánu*
- d) kompetenčných žalobách*
- e) vo veciach volebných a vo veciach miestneho a krajského referenda*
- f) vo veciach politických strán a politických hnutí*
- g) o zrušení opatření všeobecnej povahy alebo jeho časti z dôvodu rozporu so zákonom*
- h) vo veciach disciplinárnej zodpovednosti sudcov, súdnych funkcionárov a štátnych zástupcov a súdnych exekútorov*
- i) vo veciach stavovských predpisov „¹⁵⁰*

K všeobecným druhom konaní pred správnymi súdmi sú konanie o žalobe proti rozhodnutiu správneho orgánu, konanie o žalobe proti opatreniu všeobecnej povahy ,o žalobe proti nečinnosti a žalobe proti nezákonnému zásahu, pokynu alebo donúteniu .

¹⁵⁰ SLÁDEČEK, V. Správní soudnictví v České republice In SLÁDEČEK, V. TOMOSZKOVÁ , V. a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 48

K špeciálnym druhom konaní pred správnymi súdmi sú konanie o žalobe vo veciach volebných, vo veciach referenda, vo veciach politických strán, vo veciach kompetenčných žalôb.

„Na konanie o zrušenie iných právnych predpisov(podzákonných právnych predpisov), pokiaľ sú v rozpore s ústavnými zákonmi alebo zákonmi je príslušný Ústavný súd ČR, a nie správny súd, hoci čl. 87 ods. 3 písm. a) Ústavy ČR počíta s možnosťou prenesenia tejto agendy do pôsobnosti Najvyššieho správneho súdu ČR. Správne súdy v prípade, že zistia rozpor podzákonnej normy s právnou normou vyššej právnej sily sú oprávnené na základe článku 95 ods. 1 Ústavy ČR aj bez podania návrhu na Ústavný súd takýto právny predpis jednoducho nepoužiť.“¹⁵¹

S poukazom na vyššie uvedený rozsah správnych aktov, úkonov a rozhodnutí, ktoré v súčasnosti podliehajú prieskumu zákonnosti zo strany správnych súdov v Českej republike možno konštatovať, že kontrola zákonnosti vo verejnej správe realizovaná správnymi súdmi spĺňa európsky štandard a postihuje takmer všetku činnosť verejnej správy. Zo súdneho prieskumu sú v zmysle § 70 s.ř.s. vylúčené iba úkony správneho orgánu, ktoré nie sú rozhodnutiami spôsobilými zasiahnuť do právnej sféry jednotlivca, ktoré majú predbežnú povahu, ktorými sa upravuje vedenie konania pred správnym orgánom, ktorých vydanie závisí výlučne na posúdení zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, pokiaľ sami o sebe neznamenujú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti, nestanoví osobitný zákon inak, ďalej tie, ktoré nepriznávajú alebo odnímajú odbornú spôsobilosť fyzickým osobám, pokiaľ sami o sebe neznamenujú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania alebo inej činnosti, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný zákon.

Aktívne žalobne legitimovaným na podanie žaloby proti nezákonnému rozhodnutiu správneho orgánu je v zmysle § 65 ods. 1 s.ř.s každý (nielen účastník konania pred správnym orgánom) kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený priamo lebo v dôsledku porušenia svojich práv v predchádzajúcom konaní úkonom správneho orgánu, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo záväzne určujú práva alebo povinnosti. *„Správnou žalobou sa môžu domáhať zrušenia takéhoto rozhodnutia,*

¹⁵¹ JEMELKA, Luboš. a kol. Soudní řád správní, komentář. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 485

*popřípade vyslovenia jeho ničotnosti*¹⁵² v podstate všetci tí, ktorí sa cítia byť rozhodnutím správneho orgánu ukrátení na svojich právach, pokiaľ zákon nestanoví inak.

Podmienkou podania takejto žaloby je buď vyčerpanie riadnych opravných prostriedkov alebo sa musí jednať o situáciu, kedy bolo rozhodnutie správneho orgánu zmenené v jeho neprospech na základe opravného prostriedku podaného iným účastníkom konania.

Podľa § 65 ods. 2 s.ř.s žalobu proti rozhodnutiu správneho orgánu môže podať aj ten účastník konania, ktorý nemôže podať žalobu podľa ods. 1, ak tvrdí, že postupom správneho orgánu bol ukrátený na svojich právach takým spôsobom, že to mohlo mať za následok nezákonné rozhodnutie.

§ 66 s.ř.s stanovuje zvláštnu žalobnú legitimáciu k ochrane verejného záujmu. V zmysle tohto ustanovenia disponuje osobitnou žalobnou legitimáciou vo verejnom záujme aj Najvyšší štátny zástupca a verejný ochranca práv a taktiež ten, komu toto oprávnenie výslovne zveruje zvláštny zákon alebo medzinárodná zmluva.

Uvedené znenie zákonnej úpravy týkajúcej sa okruhu účastníkov konania plne zodpovedá aktuálnym požiadavkám európskych súdov a medzinárodným dokumentom prijatým v oblasti verejnej správy.

Ustanovenia upravujúce konanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov sa vzťahujú aj na prípady, kedy zvláštny zákon zveruje správnenému orgánu právomoc podať žalobu proti uzneseniu alebo opatreniu orgánu územného samosprávneho celku v samostatnej pôsobnosti ako i orgánu územného samosprávneho celku oprávnenie podať žalobu proti rozhodnutiu o rozpustení zastupiteľstva.

Správne súdnictvo v Českej republike sa v súčasnosti vyznačuje: 1-inštančným konaním, plnou jurisdikciou, čo znamená, že správne súdy môžu vykonať dokazovanie v plnom rozsahu a nie sú pritom viazané skutkovým a právnym stavom zisteným správnym orgánom, ďalej predovšetkým kasačným princípom v rozhodovaní správnych súdov, ktorý je v prípadoch správneho trestania nahradený princípom reformačným a to v dôsledku uplatnenia moderačného práva, čím spĺňa požiadavky medzinárodných dokumentov a odporúčaní európskych inštitúcií.

¹⁵² SLÁDEČEK, Vladimír a kol.. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 49

Pokiaľ ide o vecnú príslušnosť, je na konanie pred správny súdom vo všeobecnosti príslušný krajský súd, pokiaľ osobitný zákon nestanoví inak. Miestne príslušným je ten správny súd, v ktorého územnom obvode sa nachádza sídlo správneho orgánu, ktorý vo veci rozhodol v poslednom stupni.

Najvyšší súd ČR okrem rozhodovania o kasačných sťažnostiach a vydávania zjednocujúcich stanovísk zvláštnym senátom rozhoduje o rozpustení politickej strany alebo politického hnutia, o kompetenčných žalobách, o volebných veciach a o veciach kárnej zodpovednosti sudcov a štátnych zástupcov.

6.3.2 Kontrola verejnej správy vykonávaná v správnom súdnictve na Slovensku

Právna úprava v oblasti správneho súdnictva na Slovensku zaznamenala v roku 2016 podstatný posun vpred smerom k typom právnej úpravy správneho súdnictva typickým pre západné demokracie.

„Dňa 1.7.2016 nadobudol na Slovensku účinnosť zákon číslo 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, ktorý nahradil doterajšiu platnú právnu obsiahnutú v Občianskom súdnom poriadku, týkajúcu sa postupu všeobecného súdu pri preskúmvaní zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Uvedená procesná norma je súčasťou troch procesných kódexov (okrem Správneho súdneho poriadku sú to Civilný sporový poriadok a Civilný mimosporový poriadok) ktoré nahrádzajú súčasný Občiansky súdny poriadok č.99/1963Zb.“¹⁵³

„Cieľom novej právnej úpravy konania v správnom súdnictve bolo zefektívnenie, zjednodušenie, zrýchlenie a zhospodárnenie súdneho procesu v správnom súdnictve, čím sa zabezpečí účinnejšia ochrana práv a oprávnených záujmov fyzických osôb a právnických osôb, ako i ochrana zákonnosti a verejného záujmu.“¹⁵⁴

„Nový Správny súdny poriadok okrem iného obsahuje také procesnoprávne inštitúty, ktoré umožnia čo najviac sa priblížiť k ideálu rýchlej a spravodlivej ochrany práv a právom chránených záujmov účastníkov konania za predpokladu

¹⁵³ Aktualizovaná dôvodová správa k zákonu č.162/2015Z.z., správny súdny poriadok, s.70

¹⁵⁴ Aktualizovaná dôvodová správa k zákonu č.162/2015Z.z., správny súdny poriadok, s.70

*zodpovedného prístupu subjektov k súdnemu konaniu a vytvoriť tak priestor pre kvalitnejšie súdne rozhodnutia.*¹⁵⁵

Nový Správny súdny poriadok spolu s výkonom všeobecného dozoru prokurátora podľa zákona číslo 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) majú za cieľ vytvoriť ucelenejší a efektívnejší systém kontroly zákonnosti verejnej správy a rýchly a účinný systém ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb pred nezákonným postupom a nezákonným rozhodnutím alebo opatrením vydaným orgánom verejnej správy. Správna žaloba ako súdny prostriedok ochrany zákonnosti spolu s prostriedkami prokurátorského dozoru (protest, upozornenie prokurátora) ako mimosúdne prostriedky ochrany zákonnosti tak napĺňajú požiadavku kombinácie súdnej i mimosúdnej kontroly zákonnosti vo verejnej správe, ktorú odporúča i odporúčenie „Výboru ministrov Rady Európy R(2001)9 o alternatívnych spôsoboch riešenia sporov medzi úradmi a súkromnými osobami.“

Podľa novej právnej úpravy sa konanie pred správnym súdom spravuje jednak všeobecnými princípmi, ktoré sa uplatňujú v Civilnom sporovom poriadku a jednak princípmi explicitne zakotvenými priamo v § 5 Správneho súdneho poriadku, ku ktorým patrí: princíp ochrany práv, princíp funkčnej súvislosti, princíp zákazu zjavného zneužitia práv. Princíp legality a ochrany verejného záujmu sa uplatní v prípade, že žalobný návrh bol podaný prokurátorom.

Princíp funkčnej súvislosti predstavuje z hľadiska komplexného spôsobu riešenia problematiky kontroly zákonnosti verejnej správy jeden z najvýznamnejších princípov novej koncepcie právnej úpravy správneho súdnictva na Slovensku. Spočíva v nadväznosti a previazanosti správneho súdnictva s výkonom dozoru prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy (netrestný dozor prokuratúry). *„Preskúmvanie zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy je v právnom poriadku Slovenskej republiky historicky delené medzi správne súdnictvo a netrestný dozor prokuratúry. Tieto dva systémy nie sú konkurenčné, ale navzájom súvisia, sú právne previazané, vzájomne sa doplňujú a nadväzujú na seba. Účelom takejto nadväznosti je predovšetkým odbremenenie*

¹⁵⁵ Aktualizovaná dôvodová správa k zákonu č.162/2015Z.z., správny súdny poriadok, In Nový správny súdny poriadok s aktualizovanou dôvodovou správou , vydavateľstvo EPOS, ročník 2015, s.71

správneho súdnictva, ďalej zabezpečenie zákonnosti vo veciach, v ktorých protiprávny stav vyhovuje všetkým účastníkom i orgánu verejnej správy, a teda absentuje ten, kto by sa so žalobou obrátil na správny súd a tiež aj zjednocovanie judikatúry správnych súdov a vymáhanie jej akceptácie zo strany orgánov verejnej správy. Tento princíp je zároveň zvýraznením doposiaľ opomínanej a pritom nezastupiteľnej funkcie správneho súdnictva spočívajúcej v odstraňovaní korupcie premietnutej do nezákonného rozhodovania a postupov orgánov verejnej správy.¹⁵⁶

Za pozornosť stojí aj princíp zákazu zjavného zneužitia práv, ktorého zmyslom je zabrániť takým postupom, ktoré majú povahu šikany, či zneužívania práva na súdnu ochranu na úkor iných účastníkov právnych vzťahov, či orgánov verejnej správy.

Podľa § 5 ods. 2 Správneho súdneho poriadku konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania.

Právny základ právomoci správneho súdnictva na Slovensku je zakotvený v článku 142 a 46 ods.2 Ústavy SR. Podľa článku 142 Ústavy SR súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon. Podľa článku 46 ods. 2 Ústavy SR kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.¹⁵⁷

Základnou podmienkou domáhania sa ochrany zákonnosti v správnom súdnictve, pokiaľ zákon neustanoví inak, je podanie žaloby po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov v konaní pred orgánom verejnej správy. Táto podmienka neplatí pre prokurátora a zainteresovanú verejnosť, ktorí nie sú oprávnení na podanie opravných prostriedkov. Uvedená podmienka taktiež vyjadruje zásadu subsidiarity správneho súdnictva vo vzťahu k právnej ochrane poskytovanej orgánmi verejnej správy v rámci administratívneho konania na základe opravných prostriedkov podaných účastníkmi konania. Účinná ochrana práv účastníkov administratívnych konaní môže byť zabezpečená už priamo orgánmi verejnej správy

¹⁵⁶ Aktualizovaná dôvodová správa k zákonu č.162/2015Z.z., správny súdny poriadok In: Nový správny súdny poriadok s aktualizovanou dôvodovou správou, vydavateľstvo EPOS, ročník 2015, s. 82

¹⁵⁷ Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava SR, v znení neskorších predpisov

prostredníctvom riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov (ako i prokurátorom v rámci výkonu všeobecného dozoru), teda mimosúdnou cestou.

Rozhodovacia právomoc správneho súdnictva sa na Slovensku riadi princípom taxatívnej enumerácie, čo znamená, že správe súdy preskúmavajú iba tie typy rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, o ktorých tak stanoví zákon. Pokiaľ ide o spôsob rozhodovania, je potrebné uviesť, že správne súdy na Slovensku sa riadia princípom kasačným.

Pokiaľ ide o rozsah poskytovanej právnej ochrany zo strany správnych súdov, je potrebné uviesť, že rozsah i spôsob je porovnateľný s rozsahom a spôsobom právnej ochrany poskytovanej správnymi súdmi v zahraničí. Správne súdy na Slovensku ako i v zahraničí zabezpečujú svojou činnosťou predovšetkým ochranu subjektívnych verejných práv účastníkov administratívnych konaní a to na základe žalôb v ktorých sú povinní žalobcovia uviesť dôvody a konkrétne práva o ktorých sa domnievajú, že boli výkonom verejnej správy porušené.

Podľa §134 ods. 1 Správneho súdneho poriadku je správny súd viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak nie je ustanovené inak.

Podľa §134 ods.2 Správneho súdneho poriadku správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy bolo vydané na základe neúčinného právneho predpisu, rozhodnutie alebo opatrenie vydal orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený, ide o veci podľa § 6 ods. 2 písm. c), ak je žalobcom fyzická osoba, vec súvisí s ochranou práv spotrebiteľa, ide o veci podľa § 6 ods. 2 písm. d).

Ochrana objektívneho práva a teda objektívnej zákonnosti je pred správnymi súdmi na Slovensku zabezpečená prostredníctvom oprávnení prokurátora, ktorý je v zmysle § 45 ods. 1 Správneho súdneho poriadku oprávnený podať všeobecnú § 6 ods.2 písm. a) i osobitnú žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. b), c) a d) Správneho súdneho poriadku. *„Žaloba podaná prokurátorom smeruje proti rozhodnutiu alebo opatreniu alebo proti nečinnosti orgánu verejnej správy, ale nie proti rozhodnutiu o proteste prokurátora, ktorým správny orgán iba rozhodol o návrhu prokurátora. Rozhodnutie o nevyhovení protestu prokurátora je iba procesným predpokladom pre podanie správnej žaloby.“*¹⁵⁸ Okrem správnej žaloby proti nezákonnému rozhodnutiu alebo opatreniu je prokurátor oprávnený podať správnu žalobu proti nečinnosti

¹⁵⁸ Aktualizovaná dôvodová správa k zákonu č.162/2015Z.z., správny súdny poriadok, s. 91

orgánu verejnej správy, proti nezákonnému uzneseniu zastupiteľstva a všeobecne záväznému nariadeniu vydanému buď v oblasti samosprávnej pôsobnosti alebo v oblasti preneseného výkonu štátnej správy.

Podľa § 6 ods. 2 Správneho súdneho poriadku správne súdy rozhodujú v konaniach o

- a) správnych žalobách,
- b) správnych žalobách vo veciach správneho trestania,
- c) správnych žalobách v sociálnych veciach
- d) správnych žalobách vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia,
- e) žalobách proti nečinnosti orgánu verejnej správy,
- f) žalobách proti inému zásahu orgánu verejnej správy,
- g) žalobách vo volebných veciach,
- h) žalobách vo veciach územnej samosprávy,
- i) žalobách vo veciach politických práv,
- j) kompetenčných žalobách,
- k) návrhoch v iných veciach.

Lehota na podanie žaloby je 2 mesiace od oznámenia rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy účastníkovi administratívneho konania. Prokurátor a zainteresovaná verejnosť má lehotu 2 mesiace od právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy o nevyhovení protestu prokurátora.

Jedným z nových oprávnení prokurátora upravených v § 46 Správneho súdneho poriadku je oprávnenie prokurátora vstúpiť do ktoréhokoľvek konania pred správnym súdom a to vrátane kasačného konania, bez toho, aby v predmetnej veci predtým aplikoval niektorý z prostriedkov prokurátorského dozoru. Dôraz je v tejto oblasti kladený na aktívny prístup prokurátora a na jeho samostatnú vyhľadávaciu a prieskumnú činnosť. Prokurátor bude môcť do všetkých konaní pred správnym súdom vstúpiť bez toho, aby bol o to zo strany niektorého z účastníkov konania požiadaný. Účastník konania nemá právny nárok, aby prokurátor jeho prípadnej žiadosti vyhovel. Pokiaľ prokurátor využije toto oprávnenie, nakoľko má poznatky o porušení zákona, ku ktorému malo dôjsť v administratívnom konaní, vystupuje v konaní aktívne tak, aby bol svojou prítomnosťou prostredníctvom podávania kvalifikovaných návrhov a vyjadrení nápomocný súdu. Prokurátor nie je účastníkom

konania, ale má postavenie účastníka konania s výnimkou práva disponovať so žalobným návrhom. Pokiaľ prokurátor zistí po vstupe do konania a počas svojej aktívnej účasti v konaní pred právnym súdom také porušenie zákona, ktoré nie je namietané v správnej žalobe podanej účastníkom konania, takýto poznatok vyťaží a vybaví poznatok o nezákonnosti ex offio v súlade so zákonom o prokuratúre tak, aby nenarušil zásadu ochrany subjektívnych verejných práv namietaných v konaní do ktorého vstúpil.

Pre skvalitnenie a zefektívnenie celého procesu na správnom súde zákonodarca pri tvorbe Správneho súdneho poriadku zaviedol v § 49 povinnosť spísania žalobného návrhu osobou znalou práva. Môže to byť buď advokát alebo iná osoba, ktorá dosiahla vedomosti z oblasti práva II. stupňa. Dôvodom je skutočnosť, že po uplynutí lehoty na podanie žaloby už nie je možnosť zmeniť ani rozsah ani dôvody žaloby. Správny súd je povinný rozhodnúť iba o porušení zákona v rozsahu dôvodov uvedených v žalobe.

„Pokiaľ ide o zastupovanie účastníkov pred správnym súdom dáva zákon účastníkom konania iba možnosť, ale nie povinnosť zvoliť si zástupcu pre celé konanie alebo časť konania. Nezavádza povinné zastúpenie advokátom, ale vylučuje možnosť zastúpenia osobou bez právnického vzdelania. Zmyslom takejto právnej úpravy je zabezpečiť kvalifikované zastúpenie vo veciach, ktoré vzhľadom na svoj charakter predpokladajú znalosť právnych noriem ako aj procesných postupov, v ktorých je vyslovene žiaduce, aby účastník bol zastúpený osobou, ktorá má na poskytovanie právnych služieb oprávnenie (pričom dôležitou je aj skutočnosť, že advokát je pod stálou kontrolou stavovských orgánov a jeho činnosť je krytá povinným poistením.)“¹⁵⁹

§ 30 Správneho súdneho poriadku vyjadruje zásadu tzv. „zberného koša“, ktorá znamená, že *„ak správny akt orgánu verejnej správy bude mať tak špecifickú povahu, že ho nebude môcť jednoznačne zaradiť ani pod rozhodnutie, opatrenie, nečinnosť alebo iný zásah a pritom tento správny akt bude mať dopad na práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti a jeho preskúmavanie zo strany správneho súdu nebude v zmysle § 7 vylúčené, bude o jeho zákonnosti správny súd*

¹⁵⁹ Aktualizovaná dôvodová správa k zákonu č.162/2015Z.z., správny súdny poriadok :In Nový správny súdny poriadok s aktualizovanou dôvodovou správou, vydavateľstvo EPOS, ročník 2015, s. 93

*rozhodovať v konaní podľa § 6 ods.2 písm. a), teda v konaní o správnej žalobe. Dôvodom potreby normatívneho vymedzenia tejto zásady je obrovská druhová a typová rozmanitosť rozhodovacích procesov v oblasti verejnej správy a súčasne potreba zjednotenia rozhodovania správnych súdov.*¹⁶⁰

Konanie na správnych súdoch je v zásade jednostupňové a vykonáva sa na krajských súdoch. Novou právnou úpravou bol zrušený riadny opravný prostriedok, ktorým je odvolanie a to z dôvodu uplatnenia princípu procesnej ekonómie. Zákonodarcu vychádzal z poznatku, že účelom a zmyslom konania pred správnym súdom je preskúmanie zákonnosti rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy, teda posúdenie právnych otázok.

Vo všeobecnosti sú na konanie na 1. stupni príslušné krajské súdy, pričom miestne príslušným je krajský súd, v ktorého obvode má sídlo orgán verejnej správy, ktorý rozhodol v prvom stupni. Úlohou Najvyššieho súdu SR je rozhodovať o mimoriadnych opravných prostriedkoch, ktorými je kasačná sťažnosť a obnova konania. Ďalšou významnou úlohou, ktorú má za úlohu Najvyšší súd SR plniť je zjednocovanie judikatúry správnych súdov a vydávanie záväzných stanovísk.

*Dôležitým oprávnením správnych súdov je ich „právo odmietnuť žalobu, ktorá má zjavne šikanózne charakter. Ide o uplatnenie princípu zákazu zjavného zneužitia práv. Podanie žaloby, ktorou fyzická osoba alebo právnická osoba zneužíva právo alebo sleduje šikanózne, či vyslovene bezúspešné uplatňovanie práv je dôvodom pre jej odmietnutie podľa § 98 ods. 1 písm. h). Toto ustanovenie je reakciou na enormný nárast takýchto žalôb a k nim nadväzujúcu judikatúru (vid' napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. 5Sži/6/2012 z 28.2.2013, publikovaný v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov SR č.5/2014 pod číslom 82, ktorý prešiel aj kontrolou ústavnosti v zmysle uznesenia ústavného súdu sp.zn. II.ÚS 482/2013 zo 7.októbra 2013).*¹⁶¹

Podľa § 101 Správneho súdneho poriadku žalovaný orgán verejnej správy môže podať správne súdu návrh na uspokojenie žalobcu vydaním nového rozhodnutia, opatrenia alebo vykonaním iného úkonu, ak sa tým nezasiahne do práv,

¹⁶⁰ Aktualizovaná dôvodová správa k zákonu č.162/2015Z.z., správny súdny poriadok: In Nový správny súdny poriadok s aktualizovanou dôvodovou správou, vydavateľstvo EPOS, ročník 2015, s. 88

¹⁶¹ Aktualizovaná dôvodová správa k zákonu č.162/2015Z.z., správny súdny poriadok, s. 88.

právom chránených záujmov alebo povinností tretích osôb a správny súd vo veci ešte nerozhodol¹⁶².

Citované ustanovenie § 101 zavádza do právnej úpravy nový právny inštitút tzv. „uspokojenia žalobcu“, ktorý je prejavom aplikácie princípu hospodárnosti nadväzujúcej na efektívitu a subsidiaritu súdnej ochrany. Predstavuje spôsob mimosúdneho riešenia sporu v oblasti verejnej správy orgánom verejnej správy mimo inštančného postupu, po podaní žaloby, pred vydaním rozhodnutia vo veci samej.

Pokiaľ ide o rozsah dokazovania, je potrebné uviesť, že správne súdy vo všeobecnosti dokazovanie ohľadne skutkových zistení nevykonávajú vôbec alebo len v minimálnej miere. Úlohou správneho súdnictva je totiž zistenie, či dotknutý správny orgán porušil v postupe alebo pri vydaní rozhodnutia, opatrenia alebo pri vykonaní faktického zásahu zákon alebo nie. Správne súdy sú v kontexte slovenskej právnej úpravy súdmi právnymi a nie skutkovými. V konaní pred právnymi súdmi platí preto princíp prejednací a nie vyšetrovací. Prejednací princíp nadväzuje na princíp kasačný, ktorý je pre rozhodovanie správnych súdov na Slovensku typický. Uvedené konštatovanie vychádza z § 119 Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého správny súd vychádza zo skutkového stavu zisteného orgánom verejnej správy, ak tento zákon nestanovuje inak. Správny súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia alebo na rozhodnutie vo veci.

Správny súd s poukazom na ustanovenie § 120 Správneho súdneho poriadku nie je viazaný skutkovým stavom zisteným orgánom verejnej správy a môže sám vykonať dokazovanie, ak to považuje za nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci, rozhoduje v konaní vo veciach správneho trestania, proti nečinnosti orgánu verejnej správy, proti inému zásahu orgánu verejnej správy, vo veciach politických práv a kompetenčných žalôb.

Správne súdy preto dokazovanie ohľadne skutkových zistení v zásade nevykonávajú, vychádzajú zo skutkových zistení zadovážených orgánom verejnej správy. Ich úlohou je zistenie, či postupom, rozhodnutím, opatrením alebo faktickým zásahom bol alebo nebol porušený zákon. Pokiaľ dospejú k záveru, že rozhodnutím, opatrením, faktickým zásahom alebo postupom orgánu verejnej správy bol porušený

¹⁶² § 101 zákona číslo 162/2015Zb. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov

zákon, správny akt zrušia a vrátia pôvodnému orgánu verejnej správy na ďalšie konanie.

Pokiaľ ide o opravné prostriedky proti rozhodnutiam správnych súdov 1.stupňa je potrebné uviesť, že *„riadny opravný prostriedok, ktorým bolo odvolanie, bol novým Správnym súdnym poriadkom zrušený a to z dôvodu procesnej ekonómie. Správne súdy 1. stupňa dokazovanie v zásade nevykonávajú, alebo vykonávajú skôr výnimočne. Ich úlohou je posúdenie otázok právnych a nie skutkových a preto nie je dôvod, aby o tých istých veciach rozhodoval správny súd znovu. Úlohou a cieľom konania v správnom súdnictve je preskúmanie zákonnosti rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy, teda posudzovanie otázok právnych.“*¹⁶³

Správny súdny poriadok pozná iba mimoriadne opravné prostriedky, ktoré je možné podať proti právoplatným rozhodnutiam správnych súdov 1.stupňa a to kasačnú sťažnosť a žalobu na obnovu konania. O oboch mimoriadnych opravných prostriedkoch rozhoduje Najvyšší súd SR.

Kasačnú sťažnosť možno v zásade podať proti každému právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu, ak Správny súdny poriadok nestanoví inak. Kasačnú sťažnosť môže podať účastník konania, osoba zúčastnená na konaní alebo osoba, ktorá tvrdí, že mala byť účastníkom konania pred správnym súdom a správny súd s ním ako s účastníkom konania nejednal. Kasačnú sťažnosť možno podať v lehote 1.mesiaca od doručenia rozhodnutia krajského súdu. Každý osobe oprávnenej na podanie kasačnej sťažnosti plyní lehota na podanie tohto mimoriadneho opravného prostriedku osobitne.

Kasačnú sťažnosť možno podať iba z dôvodov taxatívne uvedených v zákone. Dôvodom kasačnej sťažnosti nie sú dôvody skutkové, ale dôvody právne.

Podľa § 440 ods.1 Správneho súdneho poriadku kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že

- a) na rozhodnutie vo veci nebola daná právomoc súdu v správnom súdnictve,

¹⁶³ Aktualizovaná dôvodová správa k zákonu č.162/2015Z.z., správny súdny poriadok :In Nový správny súdny poriadok s aktualizovanou dôvodovou správou , vydavateľstvo EPOS, ročník 2015, s. 107

- b) ten, kto v konaní vystupoval ako účastník konania, nemal procesnú subjektivitu,
- c) účastník konania nemal spôsobilosť samostatne konať pred krajským súdom v plnom rozsahu a nekonal za neho zákonný zástupca alebo procesný opatrovník,
- d) v tej istej veci sa už skôr právoplatne rozhodlo alebo v tej istej veci sa už skôr začalo konanie,
- e) vo veci rozhodol vylúčený sudca alebo nesprávne obsadený krajský súd,
- f) nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces,
- g) rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci,
- h) sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu,
- i) nerešpektoval záväzný právny názor, vyslovený v zrušujúcom rozhodnutí o kasačnej sťažnosti alebo
- j) podanie bolo nezákonne odmietnuté

Ďalší mimoriadny opravný prostriedok- žalobu na obnovu konania proti právoplatným rozhodnutiam správnych súdov možno podať z dôvodu, že predmetným rozhodnutím správneho súdu bolo rozhodnuté v neprospech účastníka konania, v dôsledku spáchaného trestného činu sudcu, iného účastníka konania, alebo je predmetné rozhodnutie vydané v rozpore s rozhodnutím Európskeho súdu pre ľudské práva, Súdneho dvora Európskej únie, Rady Európskej únie alebo Komisie.

Podľa § 475 Správneho súdneho poriadku sa žaloba o obnovu konania musí byť podaná v lehote troch mesiacov, odkedy sa ten, kto podal žalobu na obnovu konania, dozvedel o dôvode obnovy alebo odo dňa keď ho mohol uplatniť.

Kontrolu zákonnosti vo verejnej správe vykonávajú v podmienkach slovenskej právnej úpravy všeobecne krajské súdy, okresné súdy v zákonom stanovených podmienkach a Najvyšší správny súd SR a to vo vyššie naznačenom rozsahu a spôsobom. Z hľadiska systematiky právnych záruk zákonnosti ide o subsidiárnu kontrolu zákonnosti vo verejnej správe, ktorej podmienkou aplikácie je vyčerpanie riadnych opravných prostriedkov.

6.3.3 Správne súdnictvo v Rakúsku

„Prostredníctvom reformy verejnej správy a správneho súdnictva, bola v Rakúsku dosiahnutá v rovine ústavnoprávnej konformita s európskym právom a zároveň došlo i k odbremeneniu a zefektívneniu činnosti verejnej správy a správneho súdnictva.“¹⁶⁴

Podľa prof. Dr. Clemensa Jablonera *„má verejná správa v Rakúsku a jej právna funkcia už svoje najlepšie časy za sebou. Prvoradými príčinami tohto stavu sú podľa neho nedostatok personálnych a materiálnych zdrojov, odbúranie právnickej expertízy a relatívne nízke hodnoty v hodnotovom systéme, ktorý Európske právo a úniové právo aj napriek základnému právu na “dobrú správu“ má.“¹⁶⁵ „Doposiaľ nosné elementy verejnej správy ktorými sú zásada materiálnej pravdy, úradného postupu, náležitého zistenia skutkového stavu vecí, neutrality verejnej správy ustupuje do úzadia. Do popredia vystupuje zásada efektívnosti, hospodárnosti a účinnosti, ktoré sa priamo odvíjajú od ideológie trhu a financií vo verejnej správe.“¹⁶⁶*

Kontrolu nad dodržiavaním zákonnosti verejnej správy ako i ochranu práv účastníkov správneho konania v Rakúsku vykonávajú v súčasnosti už len novozriadené správne súdy. Mimosúdna kontrola zákonnosti verejnej správy prakticky neexistuje. Administratívna kontrola zákonnosti vykonávaná v rámci sústavy orgánov verejnej správy, v rámci odvolacieho konania alebo o obnove konania v správnom konaní bola prakticky úplne zrušená. V rámci reformy verejnej správy bolo v Rakúsku zrušených 120 odvolacích správnych orgánov. Dôvodom zrušenia odvolacích správnych orgánov bol veľký politický vplyv na výkon verejnej správy orgánmi verejnej správy na všetkých jej úrovniach a z tohto dôvodu nízke percento úspešnosti podaných odvolaní. Odvolacie orgány väčšinou z politických dôvodov potvrdili rozhodnutia orgánov verejnej správy vydané na 1. stupni.

„Správne súdnictvo v Rakúsku je v súčasnosti vybudované na dvoch základných pilieroch. Prvý pilier predstavuje princíp „legality“, čiže viazanosti správy zákonom a druhý pilier predstavuje verejnú službu, v rámci ktorej sa od všetkých

¹⁶⁴ JABLONER, Clemens.: Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867-2012 und darüber hinaus IN HOLOUBEK, LANG. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag, 2013, s. 21

¹⁶⁵ JABLONER, Clemens.: Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867-2012 und darüber hinaus IN HOLOUBEK, LANG. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag, 2013, s. 22

¹⁶⁶ JABLONER, Clemens.: Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867-2012 und darüber hinaus IN HOLOUBEK, LANG. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag, 2013, s. 22

úradníkov vykonávajúcich verejnú správu vyžaduje splnenie takých povinností ako sú nestrannosť, odbornosť, vernosť zákonu atď. Dodržiavanie právnych noriem, čiže princípu legality pri výkone verejnej správy sa tak stáva otázkou cti, etiky, disciplíny a zodpovednosti konkrétneho zamestnanca v štátnej službe. ¹⁶⁷ Dodržiavanie zákonov je vo verejnej správe zabezpečené jednak prostredníctvom nadriadených orgánov (Bundesminister und Landesregierung), ktoré majú vo vzťahu k podriadeným orgánom právo vydávať nariadenia a pokyny a jednak prostredníctvom Národnej rady (Nationalrat) ktorej uvedené orgány zodpovedajú.

Vývoj pritom išiel v tejto oblasti od personálneho ručenia a zodpovednosti jednotlivých úradníkov k disciplinárnej zodpovednosti, k náhrade škody za nesprávny a nezákonný postup a rozhodnutie až po trestnoprávnu zodpovednosť jednotlivých úradníkov za zneužitie právomoci pri výkone verejnej správy.

Na základe uvedenej reformy sa v Rakúsku vytvorilo 2-stupňové správne súdnictvo, čo v praxi znamená, že v každej spolkovej krajine sa vytvoril jeden správny súd 1. inštancie a pre celú Spolkovú republiku Rakúsko sa vytvorili 2 správne sudy 1.inštancie a to azylový súdny dvor a spolkový súd pre financie. Ide o tzv. Modell 9+2. Správne sudy v jednotlivých spolkových krajinách sa vytvorili transformáciou z nezávislých správnych tribunálov, ktoré doposiaľ čiastočne plnili funkciu kontroly zákonnosti verejnej správy.

Organizácia a pôsobnosť oboch správnych súdov na úrovni spolku je upravená v spolkovom zákone a pôsobnosť správnych súdov jednotlivých spolkových krajín je upravená príslušným zákonom konkrétnej spolkovej krajiny. Podstatné ustanovenia týkajúce sa napríklad súdnej nezávislosti, menovania členov senátov sú upravené v spolkovom ústavnom zákone (ďalej len „B-VG“). Konanie a postup súdov ako i oprávnenie rozhodovať je pre správne sudy zakotvené jednak v ústave a jednak v zákone príslušnej spolkovej krajiny.

Pokiaľ ide o spôsob rozhodovania správnych súdov v Rakúsku v súčasnosti, je potrebné dať do pozornosti, že už priamo v spolkovom ústavnom zákone je zakotvený tzv. reformačný princíp prednostne uplatňovaný v správnom súdnictve. Tento princíp znamená, že správne sudy na základe podaných sťažností proti rozhodnutiam orgánov verejnej správy rozhodujú vo veci samej meritórne. Podľa ustanovení spolkového ústavného zákona je tzv. „kasatórne“ rozhodnutie správneho

¹⁶⁷ JABLONER, Clemens.: *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867-2012 und darüber hinaus* IN: HOLOUBEK, M., LANG, M. : *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*. Wien: Linde Verlag, 2013, s. 19

súdu, ktorým by zrušil a vrátil vec na nové rozhodnutie orgánu verejnej správy ktorého rozhodnutie sa preskúmava prípustné iba výnimočne. V správnom súdnictve preto v súčasnosti prevláda princíp reformačný. K tejto otázke sa vyjadril aj Správny súdny dvor vo Viedni v rozhodnutí číslo Ro 2014/03/0063 zo dňa 26.júna 2014, ktorým určil, že postup typu „Ping-pong“ hry „medzi správnym súdom a orgánom verejnej správy je neprípustný. Rovnaký záver bol prijatý aj čo sa týka rozhodovania správnych súdov o sťažnosti proti nečinnosti.“¹⁶⁸

Právna ochrana účastníkov administratívneho konania je zabezpečená prostredníctvom správnych súdov. Tie sú s poukazom na článok 130 ods. 1 Spolkového ústavného zákona B-VG príslušné prejednať tieto druhy sťažností:

- 1/ Sťažnosti proti rozhodnutiam orgánov verejnej správy
- 2/ Sťažnosti proti nečinnosti
- 3/ Sťažnosti proti opatrenia
- 4/ Sťažnosti proti nariadeniam
- 5/ Sťažnosť proti ostatným druhom protiprávneho postupu správnych orgánov pri uplatňovaní zákona
- 6/ Sťažnosť proti protiprávnemu konaniu obstarávateľa vo veciach verejného obstarávania
- 7/ Spory v služobných záležitostiach zamestnancov vo verejnej a v štátnej službe

1/ Sťažnosti proti rozhodnutiam orgánov verejnej správy

Podľa článku 132 ods. 1 B-VG môže sťažnosť na správny súd podať každý, kto sa domnieva, že jeho práva boli rozhodnutím správneho orgánu z dôvodu nezákonnosti rozhodnutia porušené

Pre kvalifikovane podanú sťažnosť zákon nevyžaduje presné označenie a konkretizáciu práv účastníka konania, o ktorých sa sťažovateľ domnieva, že boli rozhodnutím správneho orgánu dotknuté . V sťažnosti je však potrebné a nevyhnutné všeobecne formulovať dôvody na základe ktorých sa sťažovateľ domnieva, že jeho

¹⁶⁸ https://www.bfg.gv.at/BFG_Taetigkeitsbericht_2014.pdf?5i86jk Gerichtsbarkeit in Osterreich. Tätigkeitsbericht für das Jahr 2014, s. 5

práva boli rozhodnutím správneho orgánu porušené. Správny súd potom na základe a v rozsahu uvedených dôvodov v sťažnosti komplexne, slobodne a voľne preskúma sťažnosťou napadnuté rozhodnutie správneho orgánu. Takéto znenie zákona je pre sťažovateľa výhodné, nakoľko vopred nevyklučuje možnosť zrušiť alebo zmeniť takéto rozhodnutie aj z dôvodu porušenia iných práv než tých o ktorých sa sťažovateľ mylne domnieva, že boli sťažnosťou porušené.¹⁶⁹

2/ Sťažnosti proti nečinnosti

V zmysle článku 132 ods.3 B-VG je na podanie sťažnosti proti nečinnosti správneho orgánu oprávnený každý kto sa domnieva, že je účastníkom predmetného konania.

V tejto súvislosti možno podotknúť, že zákon poskytuje právnu ochranu iba účastníkom resp. stranám administratívneho konania a nie osobám na konaní zúčastneným.

V konaní o sťažnosti proti nečinnosti správneho orgánu môže správny súd vopred vymedziť svoj rozsudok na rozhodnutie o údajnej právnej otázke a uložiť správne orgánu vydať rozhodnutie vo vec samej na podklade takto zabezpečeného právneho názoru v lehote 8. týždňov, pričom túto lehotu nie je možné prekročiť.¹⁷⁰ Pokiaľ správny orgán s týmto postupom nesúhlasí, rozhodne správny súd sám o veci v rámci voľnej správnej úvahy.

3/ Sťažnosti proti opatreniam

V zmysle §132 ods.2 B-VG môže každý kto sa domnieva, že boli porušené jeho práva podať sťažnosť proti opatreniu, čiže proti priamemu úradnému príkazu a faktickému úradnému výkonu. Sťažnosť proti opatreniu správneho orgánu možno podať v lehote 6. týždňov od jeho vydania alebo realizácie

4/ Sťažnosti proti nariadeniam

¹⁶⁹ HOLOUBEK, Michael:Kognitionsbefugnis,Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte In:HOLOUBEK, Michael, LANG, Michael :Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag , 2013, s. 138

¹⁷⁰ HOLOUBEK,M.:Kognitionsbefugnis,Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte HOLOUBEK, M., LANG, M. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag , 2013, s. 139

- 5/ Sťažnosť proti ostatným druhom protiprávneho postupu správnych orgánov pri uplatňovaní zákona
- 6/ Sťažnosť proti protiprávnemu konaniu obstarávateľa vo veciach verejného obstarávania
- 7/ Spory v služobných záležitostiach zamestnancov vo verejnej a v štátnej službe

Príslušnosť správnych súdov je vylúčená pre veci spadajúce do pôsobnosti všeobecných súdov a ústavného súdu.

Podľa § 130 ods. 4 Spolkového ústavného zákona platí, že správny súd rozhoduje vo veci samej pokiaľ bol skutkový stav náležite zistený správnym orgánom alebo jeho zistenie správnym súdom vyžaduje rýchlosť konania alebo zníženie nákladov konania. V týchto prípadoch rozhoduje správny súd vo veci samej.

Pokiaľ orgán verejnej správy vydal rozhodnutie v rozsahu zákonného rámca správnej úvahy, nemôže správny súd zrušiť ani zmeniť takéto rozhodnutie z dôvodu nezákonnosti.

Vo veciach správneho trestania, vo finančných a daňových veciach, teda tam, kde neprichádza do úvahy voľná úvaha správneho orgánu preskúmavajú správne súdy rozhodnutia vydané v administratívnom konaní z dôvodu namietaného rozporu so zákonom.

Podľa § 28 ods.4 Správneho súdneho poriadku správny súd zruší a vráti vec na rozhodnutie správnemu orgánu ktorého rozhodnutie bolo sťažnosťou napadnuté, za predpokladu, že rozhodnutie bolo vydané v rámci voľnej úvahy správneho orgánu. To platí len prípade, že nemusí vo veci sám rozhodnúť.

Podľa § 28 ods. 4 Správneho súdneho poriadku postupuje správny súd iba vtedy, ak skutkový stav nebol správnym orgánom náležite zistený, nevyžaduje to rýchlosť konania ani zníženie nákladov.¹⁷¹

Zákonodarca uvedenou právnou úpravou chcel dosiahnuť zrýchlenie konania ako i to, aby sa veci nevracali inému orgánu, ale aby správny súd pokiaľ je to možné, sám vo veci rozhodol.

¹⁷¹ HOLOUBEK, M.: Kognitionsbefugnis, Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte In : HOLOUBEK, M., LANG, M.: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag , 2013, s. 134

Pokiaľ ide o rozsah zisťovania skutkového stavu veci a vykonávania dôkazov správnym súdom, možno s poukazom na vyššie uvedené konštatovať jeho neobmedzený rozsah. Konanie pred správnym súdom je vedené zásadou vyšetrovacou a nie zásadou prejednávacou. Je vecou posúdenia splnenia zákonných podmienok správneho súdu, či dôkazy vykoná sám alebo vec za účelom vykonania dôkazov vráti príslušnému správnenému orgánu.

Na jednotlivých novozriadených správnych súdoch možno vytvárať v zmysle reformy podľa aktuálnej potreby ad hoc odborné senáty za účasti odborníkov na danú konkrétnu problematiku, ktorých odbornosť je špecializovaná a ktorí svojou prítomnosťou majú sudcom napomôcť odpovedať a vysvetliť odborné otázky súvisiace s prejednanou vecou.

Pokiaľ ide o predpoklady, dôvody a rozsah preskúmvacej a rozhodovacej právomoci správnych súdov možno konštatovať, že základným a nevyhnutným predpokladom kontroly postupu alebo rozhodnutia správneho orgánu správnym súdom je podanie sťažnosti účastníkom správneho konania. Kontrola verejnej správy sa preto v Rakúsku neuskutočňuje ex offo. Predpokladom kontroly zákonnosti verejnej správy je uplatnenie subjektívneho verejného práva účastníkom správneho konania, ktorý sa domnieva, že postupom alebo rozhodnutím správneho orgánu boli porušené jeho práva. Princíp zákonnosti uplatňovaný v Rakúsku vo verejnej správe nepredstavuje preto žiaden subjektívny nárok na zákonnosť verejnej správy.

Podľa článku 18 ods. 1 a článku 130 ods. 1 Spolkového ústavného zákona B-VG môžu verejná správa a správne súdy konať iba na základe zákona.

Podľa článku 130 ods. 1 Spolkového ústavného zákona rozhodujú správne súdy o sťažnostiach podaných proti rozhodnutiam správnych orgánov z dôvodu nezákonnosti. S poukazom na článok 132 ods. 1 Spolkového ústavného zákona je zjavné, že táto nezákonnosť je preskúmvaná v rozsahu ochrany subjektívnych práv, nakoľko nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je posudzovaná iba v rozsahu dôvodov a práv účastníka konania, ktorý sťažnosť podal a ktoré sú uvedené v sťažnosti.¹⁷²

S poukazom na uvedené možno konštatovať, že systém správneho súdnictva v Rakúsku zabezpečuje predovšetkým právnu ochranu subjektívnych

¹⁷² HOLOUBEK, M.: Kognitionsbefugnis, Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte In : HOLOUBEK, M. LANG, M. : Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag, 2013, s. 131

verejných práv účastníkov konania a nie ochranu dodržiavania objektívneho práva pri výkone verejnej správy. Kontrolu dodržiavania objektívneho práva pri výkone verejnej správy môžu správne súdy vykonávať iba v rámci konania o uplatnenom subjektívnom práve a aj to iba v obmedzenom rozsahu. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na ustanovenia článku 132 ods.1, 2 a 5 Spolkového ústavného zákona B-VG, ktoré vytvárajú priestor pre existenciu tzv. „Kompromisných modelov správneho súdnictva, ktoré v rámci subjektívnej právnej ochrany obsahujú aj prvky objektívnej kontroly zákonnosti.“¹⁷³

§ 27 zákona o správnom súdnom dvore vytvára tento priestor v tom smere, že zdôrazňuje ochranu subjektívnych práv účastníka konania v rozsahu dôvodov uvedených v sťažnosti.¹⁷⁴ Zároveň § 27 zákona o správnom súdnom dvore rozširuje zásadu ochrany subjektívnych verejných práv v smere ochrany objektívneho práva j a to tak, že správny súd preskúmava napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy nielen v rozsahu dôvodov uvedených v sťažnosti alebo aj na základe vyjadrenia o rozsahu napadnutia rozhodnutia.¹⁷⁵ Z uvedeného znenia zákona vyplýva, že pokiaľ správny súd nezistí porušenie zákona na základe a v rozsahu dôvodov(nie práv) uvedených v sťažnosti, preskúma rozhodnutie podľa obsahu vyjadrenia účastníka konania o rozsahu napadnutého rozhodnutia, teda preskúma aj porušenie iných práv súvisiacich s dôvodmi uvedenými v sťažnosti. Podstatné je, aby sťažnosť obsahovala dôvody o ktoré sa tvrdenie o nezákonnosti rozhodnutia opiera.¹⁷⁶

Právnu ochranu účastníkov konania pred nezákonným rozhodnutím správneho súdu možno zabezpečiť viacerými spôsobmi. Proti rozhodnutiam správnych súdov možno podať jednak ústavnú sťažnosť na ústavný súdny dvor, avšak len za predpokladu porušenia ústavou garantovaných práv alebo z dôvodu protiprávneho použitia všeobecnej právnej normy(zákona, nariadenia, štátnej

¹⁷³ HOLOUBEK, M.: Kognitionsbefugnis, Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte In: HOLOUBEK, M., LANG, M.: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag, 2013, s. 132

¹⁷⁴ HOLOUBEK, M.: Kognitionsbefugnis, Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte In: HOLOUBEK, M., LANG, M.: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag, 2013, s. 132

¹⁷⁵ HOLOUBEK, M.: Kognitionsbefugnis, Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte In: HOLOUBEK, M., LANG, M.: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag, 2013, s. 133

¹⁷⁶ HOLOUBEK, M.: Kognitionsbefugnis, Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte In: HOLOUBEK, M., LANG, M.: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag, 2013, s. 132

zmluvy). Z tohto dôvodu má potom ústavný súdny dvor obmedzenú prieskumnú právomoc vo vzťahu k rozhodnutiam správnych súdov. V prípade, že dôjde k odmietnutiu sťažnosti ústavným súdom, prichádza do úvahy podanie návrhu na Správnom súdnom dvore. V takomto prípade začína plynúť nová lehota na podanie návrhu na povolenie obnovy konania pred Správnym súdnym dvorom.¹⁷⁷ Základnou zmenou v právnej úprave týkajúcej sa pôsobnosti Ústavného súdneho dvora ku ktorej došlo prostredníctvom spomínanej reformy správneho súdnictva je, že ústavný správny súd už viac nepreskúmava rozhodnutia správnych orgánov vrátane nezávislých správnych senátov, ale iba rozsudky a uznesenia správnych súdov.¹⁷⁸

Vo všeobecnosti platí, že ústavný súdny dvor je oprávnený v zásade preskúmať všetky rozsudky správnych súdov. Rozsah preskúmvacej právomoci správnych súdov vo vzťahu uzneseniam správnych súdov vymedzuje spolkový zákon. Sťažnosti proti rozhodnutiam o prípustnosti obnovy konania sú v každom prípade vylúčené. Z uznesení sú preskúmateľné ústavným súdom tie, ktoré majú konečný účinok (uznesenia o vrátení veci alebo uznesenia o zastavení konania) alebo tie, ktoré sú vydané bez predchádzajúceho konania, tie ktoré sa určitým spôsobom týkajú právneho postavenia dotknutých osôb, tie u ktorých dĺžka vydania meritórneho rozhodnutia bola neprimerane dlhá.¹⁷⁹

Vo zvyšnom rozsahu je právna ochrana proti rozhodnutiam správnych súdov zabezpečená prostredníctvom Správneho súdneho dvora. Proti rozhodnutiam správnych súdov možno v prípade splnenia určitých zákonných podmienok podať návrh na povolenie obnovy konania a to na Správny súdny dvor vo Viedni. Právna úprava týkajúca sa obnovy konania sa opiera o právnu úpravu obnovy konania uvedenú v Občianskom súdnom poriadku, v ústave a v zákone o správnom súdnom dvore. Obnova konania pred Správnym súdnym dvorom je len vtedy prípustná, ak rozhodnutie o nej závisí od riešenia otázky právnej, ide o otázku zásadného významu, najmä ak sa rozhodnutie správneho súdu odkláňa od rozhodnutia správneho súdneho dvora v obdobnej veci alebo takéto rozhodnutie správneho

¹⁷⁷ www.Verwaltungsgerichtshof Wien, Tätigkeitsbericht des Verwaltungsgerichtshofs 2015

¹⁷⁸ HOLZINGER, G.: Verfassungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz In: HOLOUBEK, M., LANG, M.: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag, 2013, s. 384

¹⁷⁹ HOLZINGER, G.: Verfassungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz In: HOLOUBEK, M., LANG, M.: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag, 2013, s. 385

súdneho dvora chýba alebo jeho rozhodovanie nie je jednotné. Vo veciach správneho trestania, v ktorých je uložená pokuta v zanedbateľnej hodnote, je obnova konania vylúčená. Správny súd sa v odôvodnení svojho rozhodnutia vždy vyjadrí aj k otázke prípustnosti obnovy konania. Ak správny súd vysloví, že obnova konania je prípustná, môže byť na správny súdny dvor podaná tzv. „riadna“ obnova konania. V prípade, že vysloví neprípustnosť obnovy konania, môže byť na správny súdny dvor podaná tzv. „mimoriadna obnova konania“. V takomto prípade je potrebné osobitne v návrhu odôvodniť, prečo je obnova konania prípustná i keď v odôvodnení rozhodnutia správneho súdu, ktoré sa obnovou konania napáda, je uvedené opačné stanovisko. Správny súdny dvor nie je viazaný stanoviskom správneho súdu ohľadne prípustnosti alebo neprípustnosti obnovy konania. Zákon o správnom súdnom dvore upravuje aj možnosť priznať bezplatnú právnu pomoc pri podávaní návrhov na obnovu konania a to pre prípad nemajetnosti účastníka konania.¹⁸⁰ Prostredníctvom obnovy konania v správnom súdnictve bola kontrola nad zákonnosťou verejnej správy rozdelená medzi správne súdy a správny súdny dvor.

V prípade omeškania správneho súdu s vydaním rozhodnutia, môže byť na správny súdny dvor podaný návrh na určenie lehoty na rozhodnutie pre správny súd. V takomto prípade správny súdny dvor stanoví lehotu správne súdu v rámci ktorej musí vo veci rozhodnúť. Správny súdny dvor v tomto prípade nerozhoduje vo veci samej.

Správny súdny dvor taktiež rozhoduje kompetenčné spory medzi správne súdmi navzájom ako i medzi správne súdmi a správne súdnym dvorom. Správny súdny dvor sa stal najvyššou a poslednou súdnou inštanciou pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutí správne súdov.

Úlohou správneho súdneho dvora nie je zabezpečiť zákonnosť v konkrétnom prípade, ale jeho úlohou je zabezpečiť právnu jednotu, právnu istotu a vývoj právnej úpravy.

Reformou správneho súdnictva známou pod názvom – „NOVELLE 2012“ došlo okrem iného aj k podstatným systémovým zmenám vo verejnej správe a to

¹⁸⁰ THIENEL, R.: Die Kontrollleder Verwaltungsgerichte erster Instanz durch den Verwaltungsgerichtshof In: HOLOUBEK, M., LANG, M.: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag, 2013, s. 352-353

práve tým, že bol odstránený administratívny inštančný postup. Dôvody pre ktoré bol administratívny inštančný postup odstránený sú tieto:

- rozhodnutia orgánov verejnej správy preskúmajú na základe podaných sťažností správne súdy.
- boli zrušené všetky ustanovenia Ústavy, resp. ústavného zákona, ktorý predpokladal administratívny inštančný postup
- absencie administratívneho inštančného postupu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutí obcí
- úplného a bezpodmienečného odstránenia administratívneho postupu v právne úprave správneho konania¹⁸¹

zmenila správne súdnictvo podstatným spôsobom. Okrem iného bola reformou zrušená pôsobnosť azylového súdneho dvora, pričom jeho pôsobnosť prešla na spolkový správny súd. Týmto bola odstránená výnimka z príslušnosti správneho súdneho dvora vo veciach azylových. Množstvo vecí na vybavenie ktorých bol predtým príslušný správny súdny dvor prešlo do pôsobnosti správnych súdov.

Aj napriek tomu, že prostredníctvom reformy správneho súdnictva došlo k úplnému zrušeniu a odstráneniu administratívneho inštančného postupu a odvolacích orgánov, určité osobitné administratívne prostriedky boli v platnej právnej úprave zachované i naďalej. Ide o tie právne prostriedky ochrany účastníkov konania, ktoré síce nemožno *expressis verbis* nazvať ako opravné prostriedky, nakoľko sa tieto uplatňujú jednak v rámci administratívneho konania v čase pred vydaním meritórneho rozhodnutia a jednak po podaní sťažnosti na správny súd. Ide o prostriedky a postupy realizované na orgáne verejnej správy 1.stupňa. Snahou zákonodarcu bolo nimi zabezpečiť podobný cieľ a účel, ktorý predtým zabezpečovalo a plnilo odvolanie.

Podľa novej platnej právnej úpravy je možné aj na základe spomínaných administratívnych právnych prostriedkov :

- a) z úradnej povinnosti zmeniť, zrušiť alebo vyhlásiť za ničotné rozhodnutie orgánu verejnej správy

¹⁸¹ FABER,R.:Administrative Rechtsmittel und Rechtsbehelfe unterhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit In: HOLOUBEK, M, LANG, M. :Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag , 2013, s. 306

- b) obnoviť konanie ex offa, to znamená že nie na základe návrhu účastníka konania ale iba na základe rozhodnutia dotknutého orgánu verejnej správy
- c) uviesť veci do pôvodného stavu
- d) podať návrh na určenie lehoty na vydanie rozhodnutia a to v prípade nečinnosti dotknutého orgánu verejnej správy

Ide o štyri spôsoby alebo druhy prostriedkov prípustných v rámci administratívneho konania samotným konajúcim orgánom verejnej správy.¹⁸²

Ďalším administratívnym prostriedkom slúžiacim na odstránenie zistenej nezákonnosti je tzv. „Beschwerdevorentscheidung“, čiže tzv. rozhodnutie orgánu verejnej správy pred rozhodnutím správneho súdu o sťažnosti. Jedná sa o určitý spôsob mimosúdneho odstránenia zistenej nezákonnosti po podaní sťažnosti na správny súd a to orgánom verejnej správy ktorého rozhodnutie je sťažnosťou napadnuté. Dotknutý správny orgán má možnosť v čase pred rozhodnutím súdu vo veci samej, po podaní sťažnosti na správny súd, v čase pred vytýčením pojednávania sám vo veci rozhodnúť a vyhovieť podanému návrhu uvedenému v sťažnosti.¹⁸³

Ide o osobitný administratívny prostriedok ochrany práv účastníkov konania v štádiu konania pred správnym súdom, kedy dotknutý orgán verejnej správy ktorého rozhodnutie je napadnuté sťažnosťou má možnosť sám odstrániť zistenú nezákonnosť, tak aby sa vyhol prípadnému následnému zrušeniu napadnutého rozhodnutia správnym súdom a povinnosti uhradiť vzniknuté súdne trovy ako i eventuálnu vzniknutú škodu v dôsledku nezákonného úradného postupu a nezákonného rozhodnutia..

Každý orgán verejnej správy je orgánom prvej a zároveň aj poslednej inštancie, nakoľko odvolacie konanie i konanie o obnove konania realizované odvolacími orgánmi bolo zrušené. Jediným opravným prostriedkom proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy prvej inštancie je sťažnosť. Odbúraním odvolacích orgánov došlo k skráteniu dĺžky konania, v rámci ktorého môže byť rozhodnutie orgánu

¹⁸² FABER,R.:Administrative Rechtsmittel und Rechtsbehelfe unterhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit
In:HOLOUBEK, M., LANG, M. :Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag , 2013, s. 307

¹⁸³ HOLOUBEK, Michael, LANG, Michael. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde Verlag , 2013, s. 308

verejnej správy preskúmané a zároveň došlo k zníženiu finančných nákladov na výkon verejnej správy a kontroly jej zákonnosti.¹⁸⁴

Výnimku predstavujú veci spadajúce do pôsobnosti samosprávy obcí, v rámci ktorých o odvolaniach podaných proti rozhodnutiam obcí rozhoduje správny súd. Tento inštančný postup je možné prostredníctvom obyčajného zákona vylúčiť, k čomu aj v jednotlivých spolkových krajinách dochádza. Právna ochrana účastníkov správneho konania je zabezpečená prostredníctvom správnych súdov.

Pokiaľ ide o nápad, vybavenosť a dĺžku konania možno z pohľadu Správneho súdneho dvora vo Viedni uviesť zopár aktuálnych poznatkov vyplývajúcich zo správy o činnosti Správneho súdneho dvora vo Viedni za rok 2014. Zo správy o činnosti za rok 2014 vyplýva, že z celkového nápadu 3900 vecí na správnom súdnom dvore bolo vybavených a právoplatne skončených cca 2500 vecí. Priemerná dĺžka konania sa v dôsledku uvedenej reformy skrátila zo 16,7 mesiacov v roku 2013 na 10,6 mesiacov v roku 2014 (po zavedení reformy)¹⁸⁵

Prostredníctvom reformy verejnej správy a správneho súdnictva v Rakúsku došlo v oblasti preskúmania zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy k zrýchleniu a k zefektívneniu konania. Taktiež došlo k zníženiu nákladov na výkon verejnej správy a to práve v dôsledku úplného odbúrania inštančného postupu v administratívnom konaní. Ciele a požiadavky reformy vopred stanovené jej tvorcami boli preto splnené.

Uvedené požiadavky však boli dosiahnuté na úkor iných atribútov a hodnôt na ktorých sú verejná správa a správne súdnictvo vybudované. Do úzadia ustúpila ochrana objektívnej zákonnosti, princíp legality v širšom slova zmysle, zásada materiálnej pravdy a náležitého zisťovania skutkového stavu vecí.

Z uvedeného možno zovšeobecniť, že každou zmenou právnej úpravy dochádza v podstate k tomu, že niektoré z právnych princípov, zásad alebo hodnôt sa uprednostnia a ich ochrana a význam vystúpia do popredia a iné ustúpia do úzadia. Závisí iba od politickej vôle a vôle zákonodarcu, ktoré z nich to budú.

¹⁸⁴ PABEL, Katharina. *Verwaltungsgerichtsbarkeit NEU*, Textausgabe mit Erläuterungen, Wien: Linde Verlag, 2013, s. 11

¹⁸⁵ www.Verwaltungsgerichtshof Wien, Tätigkeitsbericht des Verwaltungsgerichtshofs 2015, s. 4

Úniové právo a s tým spojená ideológia trhu stále viac a viac preniká aj do jednotlivých právnych úprav v oblasti verejnej správy a správneho súdnictva členských štátov Európskej únie. Otázne je či tento trend je v súlade so záujmami a potrebami občanov jednotlivých členských štátov Európskej únie. Odpoveď na túto otázku nám prinesie až prax.

6.4 Kontrola verejnej správy zo strany všeobecných súdov

Súdna kontrola verejnej správy v Českej republike je charakteristická tzv „dualizmom“. V praxi to znamená, že ochranu verejných subjektívnych práv podľa zákona číslo 150/2002Sb. Soudního řádu správního v znení neskorších právnych predpisov(ďalej len „s.ř.s“) poskytujú správne súdy a ochranu súkromných práv dotknutých rozhodnutím orgánu verejnej správy podľa zákona číslo 99/1963Sb.Občanského soudního řádu, 5. časti v znení neskorších predpisov(ďalej len „o.s.ř.“) poskytujú civilné súdy. To, či v konkrétnom prípade ide o vec spadajúcu do oblasti súkromnoprávnej alebo do oblasti verejnoprávnej určuje v súčasnosti rozsiahla judikatúra alebo ju v niektorých prípadoch určuje osobitný zákon.

Podľa § 244 ods.1 o.s.ř možno žalobou v občianskom súdnom konaní napadnúť právoplatné rozhodnutie orgánu moci výkonnej, orgánu územného samosprávneho celku, orgánu záujmovej alebo profesijnej samosprávy vo veciach, ktoré vyplývajú z občianskoprávných, pracovných, rodinných a obchodných vzťahov.

Podmienkami podania žaloby podľa 5.časti o.s.ř. je existencia právoplatného rozhodnutia orgánu moci výkonnej, orgánu územnej, záujmovej alebo profesijnej samosprávy eventuálne zmierovacieho orgánu, vyčerpanie riadnych opravných prostriedkov a dodržanie zákonom stanovenej lehoty na podanie žaloby.

Žaloba podľa 5. časti o.s.ř. je neprípustná proti rozhodnutiu stáleho rozhodcovského súdu, resp. rozhodcu, proti rozhodnutiu správneho orgánu, ktoré sa v dôsledku námietok účastníka konania zrušuje alebo stráca účinnosť a ďalej v prípadoch, v ktorých správny orgán odkázal účastníkov právneho vzťahu so svojimi nárokmi na konanie pred civilným súdom podľa prvej až štvrtej časti o.s.ř. .

Rozsah prieskumnej právomoci súdu podľa 5.časti o.s.ř. je upravený v § 246 o.s.ř. podľa ktorého žalobný návrh je oprávnený podať každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach dotknutý rozhodnutím správneho orgánu, ktorým boli jeho práva založené, zmenené, zrušené, určené alebo zamietnuté. Žalobu je potrebné podať v lehote do dvoch mesiacov od doručenia rozhodnutia správneho orgánu a vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov. Na konanie sú vo všeobecnosti vecne príslušné okresné súdy, s výnimkou vecí týkajúcich sa vkladu práva k nehnuteľnostiam na rozhodnutie ktorých sú príslušné krajské súdy. Miestna príslušnosť súdu je daná všeobecným súdom účastníka, správneho orgánu a v prípade vecí týkajúcich sa nehnuteľností je daná miestom kde sa nehnuteľnosť nachádza.

Pokiaľ ide o rozsah dokazovania a spôsob preskúmania a dokazovania rozhodnutí správnych orgánov, možno uviesť, že súdy nie sú viazané skutkovým stavom zisteným správnym orgánom. V zmysle § 250e o.s.ř. rozhodujú súdy v plnej jurisdikcii, čo znamená, že súd môže zopakovať dôkazy vykonané pred správnym orgánom ale aj doplniť dokazovanie. V konaní podľa 5.časti o.s.ř. sa v konaní uplatňuje zásada prejednacia a reformačný princíp, nakoľko rozhodnutie správneho orgánu môže byť nahradené rozhodnutím súdu. Podľa § 250j o.s.ř. ak súd dospeje k záveru, že o spore alebo o inej právnej veci má byť rozhodnuté inak ako rozhodol správny orgán, rozhodne vo veci samej rozsudkom. Rozsudok civilného súdu tak nahrádza rozhodnutie správneho orgánu. Tento následok musí byť uvedený vo výrokovej časti rozsudku. Z výroku rozsudku musí byť jednoznačne zrejmé, ktorá časť rozhodnutia správneho orgánu, resp. ktoré práva a povinnosti vymedzené rozhodnutím správneho orgánu sú rozsudkom nahradené.

Súd preskúma zákonnosť napadnutého správneho aktu v rozsahu subjektívnych verejných práv uvedených v žalobnom návrhu. Nad rámec rozsahu a dôvodov uvedených v žalobnom návrhu preskúma súd správny akt ak ide o konanie pred správnym orgánom začaté ex offo, ide o správny akt týkajúci sa nerozlučného spoločenstva osôb alebo ak osobitný právny predpis stanovuje konkrétny spôsob vyporiadania právneho vzťahu účastníkov. V týchto prípadoch preskúmava správny akt nad rozsah dôvodov uvedených v žalobnom návrhu. Účastníkom konania je žalobca a všetci tí, ktorí boli účastníkmi konania pred správnym orgánom.

V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že k preskúmaniu zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy zo strany civilných súdov dochádza v rámci porovnávaných troch právnych úprav iba v Českej republike. V slovenskej ani v rakúskej právnej úprave takýto dualizmus v právnej úprave zistený nebol.

6.5 Kontrola verejnej správy vykonávaná Najvyšším kontrolným úradom

Aby si štát, resp. štátne orgány ako i ďalšie subjekty, ktoré plnia rôzne verejné funkcie a ciele mohli riadne plniť svoje úlohy, musia mať na realizáciu svojich úloh dostatok finančných zdrojov, s ktorými by mali hospodárne, účelne a zákonne nakladať. *„Ku kontrole tohto riadneho hospodárenia zriaďujú preto mnohé štáty nezávislé orgány, ktoré sú nezávislé predovšetkým od výkonnej zložky štátnej moci a ktoré sú spôsobilé hospodárenie s verejnými zdrojmi nestranne a objektívne kontrolovať.*

Ich kontrolná činnosť slúži preto v prvom rade pre informovanie zákonodarného orgánu, ktorý tak vďaka nezávislému kontrolnému orgánu nie je na exekutive informačne závislý.“¹⁸⁶

Kontrolu orgánov verejnej správy z hľadiska dodržiavania zákonov a ostatných právnych predpisov pri nakladaní s majetkom štátu a s verejnými financiami ako i z hľadiska účelnosti a hospodárnosti nakladania s nimi, vykonáva na Slovensku Najvyšší kontrolný úrad, v Rakúskej republike Rechnungshof (Účtovný dvor) a v Českej republike je to Nejvyšší kontrolní úřad ČR. Ide teda o subjekty, ktoré vykonávajú kontrolu verejnej správy v širšom slova zmysle, nakoľko okrem kontroly zákonnosti, kontrolujú i účelnosť a hospodárnosť pri nakladaní s verejnými financiami a s majetkom štátu. Zjednodušene možno povedať, že tieto subjekty vykonávajú kontrolu finančnú. K postaveniu týchto orgánov v rámci sústavy orgánov verejnej moci nie je možné sa jednoznačne vyjadriť, nakoľko ani právna teória nezaujala k tejto otázke jednoznačné stanovisko. Na Slovensku má Najvyšší kontrolný úrad SR postavenie nezávislého ústavného orgánu verejnej moci, ktorý nespadá ani pod jednu z mocí.

„Právne postavenie najvyššieho orgánu finančnej kontroly odzrkadľuje úroveň vyspelosti štátu a je ukazovateľom demokratickosti politického systému. Prvé zakotvenie práva verejnosti na kontrolu nakladania s verejnými financiami od nej vybranými bolo výsledkom Veľkej francúzskej revolúcie. Francúzska deklarácia práv

¹⁸⁶ POUPEROVÁ, Olga. Nejvyšší kontrolní úřad In: Kolektív autorov: Kontrolné mechanizmy fungovania verejnej správy, Periplus, 2009, s. 159

človeka a občana z roku 1789 uznala potrebu verejných daní, ale stanovila taktiež, že občania majú právo sledovať použitie vybraných daní (Článok 14 Deklarácie). Orgány finančnej kontroly sa vyvinuli práve s ohľadom na toto právo verejnosti kontrolovať, resp. byť informovaný o nakladaní s výnosom z verejných daní.¹⁸⁷ „Postupne sa z nich stali pomocné orgány zákonodarných zborov, ktorých úlohou bolo predovšetkým zabezpečiť ako vláda hospodári s finančnými prostriedkami, ktoré jej boli zákonom o štátnom rozpočte pridelené.“¹⁸⁸

K predpokladom, k účelu, k charakteristike, k členeniu, k metódam činnosti, k vzťahom k ostatným orgánom verejnej moci, ku kompetenciám finančného kontrolného orgánu sa podrobne vyjadruje aj Medzinárodná organizácia najvyšších kontrolných inštitúcií INTOSAI v Limskej deklarácii smerníc o zásadách nezávislej kontroly prijatej v roku 1977 (ďalej len „Linská deklarácia“). S poukazom na článok 1 § 1 Limskej deklarácie úlohou kontroly je včas signalizovať odchýlky od noriem, porušenia zákonov, nesplnenie požiadavky účelnosti a hospodárnosti tak, aby sa v jednotlivých prípadoch uplatnili korekčné opatrenia, aby sa dosiahla náhrada škôd a aby boli prijaté opatrenia, ktoré by zamedzili resp. znížili na minimum možnosť opakovania nedostatkov. V zmysle článku 1 § 4 Limskej deklarácie cieľom kontroly je zákonnosť, hospodárnosť, účelnosť a úspornosť. Za základný predpoklad objektívnej finančnej kontroly stanovuje Linská deklarácia nezávislosť, pričom konštatuje, že finančný kontrolný úrad môže kontrolnú činnosť vykonávať objektívne a účinne len vtedy, ak je na kontrolovanom subjekte nezávislá a chránená proti vonkajším vplyvom. Deklarácia výslovne požaduje, aby jednotlivé signatárske krajiny zakotvili nezávislosť finančných kontrolných orgánov priamo v Ústave.¹⁸⁹

„Aj keď nie je objektívne možné zabezpečiť absolútnu nezávislosť finančného kontrolného orgánu, nakoľko bude vždy začlenený do sústavy orgánov verejnej moci, mala by byť jeho funkčná, organizačná a personálna nezávislosť zabezpečená v čo najväčšej miere.“¹⁹⁰

¹⁸⁷ POUPEROVÁ, Olga.: Nejvyšší kontrolní úřad In Kolektív autorov: Kontrolné mechanizmy fungovania verejnej správy, Periplum, 2009, str. 172

¹⁸⁸ Mikule, V. 1993, s. 132 In : Kolektív autorov: Kontrolné mechanizmy fungovania verejnej správy, Periplum, 2009, str. 173

¹⁸⁹ Linská deklarácia: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1330724/Linská+deklarácia>

¹⁹⁰ POUPEROVÁ, Olga. Tamtiež. s. 164

Okrem funkcie kontrolnej plní vo vzťahu k výkonnej i funkciu informačnú a to z toho dôvodu, aby parlament mal k dispozícii objektívne poznatky o hospodárení a nakladaní s verejnými financiami výkonnou mocou. Ide o kontrolu finančnú, ktorá zahŕňa kontrolu rozpočtovú i kontrolu účtovnú.

6.5.1 Kontrola verejnej správy Najvyšším kontrolným úradom Českej republiky

Článok 97 ods.1 ústavného zákona číslo 1/1993 Sb. v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej len „Ústavy ČR“) ako i § 2 ods. 1 zákona číslo 166/1993Sb. o Nejvyšším kontrolním úřade(ďalej len „NKU ČR“) v znení neskorších právnych predpisov stanovuje, že NKU ČR je nezávislým kontrolným orgánom. Ide taktiež podobne ako v prípade NKU SR ako i Účtovného dvora vo Viedni o ústavný orgán, ktorý v systéme orgánov verejnej moci zastáva osobitné postavenie. Nemožno ho z dôvodu ústavne zakotvenej nezávislosti zaradiť ani pod zákonodarnú, výkonnú ani súdnu moc. Ide preto o osobitný ústavný orgán, orgán verejnej moci.

K problematike ústavného postavenia NKU ČR sa vyjadroval Najvyšší správny súd ČR ako i Ústavný súd ČR, pričom oba súdy vo svojich rozhodnutiach dospeli k záverom, že *„NKU ČR síce z formálneho a organizačného hľadiska nemožno zaradiť k moci výkonnej, avšak z hľadiska materiálneho, vzhľadom na charakter činnosti ktorú vykonáva, ho možno zaradiť k orgánom vykonávajúcim verejnú správu.“*¹⁹¹

Uvedenou problematikou sa zaoberal Najvyšší správny súd v súvislosti riešením otázky, či je NKU pasívne vecne legitimovaným subjektom v konaní o žalobe proti nezákonnému zásahu, pokynu alebo donúteniu. Na základe rozsiahlej analýzy dospel NSS ČR k záveru, že *„postup pri realizácii kontroly je spravovaný kontrolným poriadkom, ktorý stanovuje práva a povinnosti kontrolórom ale i kontrolovaným subjektom, môže byť jeho postup pri kontrole vo vzťahu ku kontrolovaným subjektom hodnotený ako nezákonný zásah, ktorý je preskúmateľný v správnom súdnictve.“*¹⁹²

Nezávislosť tohto orgánu je zaručená legislatívne vo vzťahu k vláde, k parlamentu ako i vo vzťahu k súdom. „NKU nie je podriadený vláde, nemôže teda

¹⁹¹ POUPEROVÁ, Olga.: Nejvyšší kontrolní úřad In : Kolektív autorov: Kontrolné mechanizmy fungovania verejnej správy, Periplum,2009, s. 198

¹⁹² POUPEROVÁ, Olga. tamtiež., s. 196

byť direktívami vlády kontrolovaný, nie je podriadený žiadnemu ministerstvu alebo inému orgánu výkonnej moci. Neexistuje žiadny orgán, ktorý by voči NKU disponoval oprávnením nadriadeného ukladať záväzné pokyny.“¹⁹³

„NKU je taktiež nezávislým orgánom vo vzťahu k parlamentu, pretože poslanecká snemovňa nie je oprávnená ukladať ani úlohy ani prijatými uzneseniami požadovať vykonanie kontroly u niektorého z povinných subjektov. Žiadosť parlamentu o vykonanie kontroly možno považovať iba za informáciu alebo podnet, na ktorý ale NKU nemusí okamžite reagovať.“¹⁹⁴

NKÚ ČR možno charakterizovať aj relatívnou finančnou a personálnou nezávislosťou. Finančná nezávislosť NKÚ ČR je zabezpečená tým, že NKÚ ČR má vlastnú rozpočtovú kapitolu. Personálna nezávislosť je garantovaná tak, že prezident NKÚ ČR je menovaný do svojej funkcie prezidentom republiky na návrh Poslaneckej snemovne. Iného kandidáta nemôže prezident republiky vymenovať do tejto funkcie. Jediné obmedzenie v personálnej nezávislosti spočíva v tom, že prezident NKÚ ČR môže byť odvolaný Poslaneckou snemovňou.

Podľa článku 97 ods.1 Ústavy ČR NKÚ vykonáva kontrolu hospodárenia so štátnym majetkom a kontrolu plnenia štátneho rozpočtu.¹⁹⁵

§ 3 ods.1 zákona číslo 166/1993Sb. o Najvyššom kontrolnom úrade ďalej podrobnejšie rozoberá pôsobnosť NKU ČR pričom stanovuje, že úrad vykonáva kontrolu hospodárenia so štátnym majetkom a finančnými prostriedkami vyberanými na základe zákona v prospech právnických osôb s výnimkou prostriedkov vyberanými obcami alebo krajinami v ich samostatnej pôsobnosti.¹⁹⁶

NKÚ vykonáva taktiež kontrolu štátneho záverečného účtu, plnenia štátneho rozpočtu, fondov , zadávania štátnych zákaziek, vydávania i umorovania štátnych cenných papierov ako i kontrolu hospodárenia s prostriedkami poskytnutými Českej republike zo zahraničia. Podľa § 4 cit. zákona pri kontrole Úrad preskúmava, či kontrolované činnosti sú v súlade s právnymi predpismi, preskúmava ich vecnú a formálnu správnosť. a posudzuje, či sú účelné, hospodárne a efektívne. Zisťované skutočnosti podliehajú kontrole bez ohľadu na stupeň utajenia.

¹⁹³ POUPEROVÁ,O.: Nejvyšší kontrolní úřad In : Kolektív autorov: Kontrolné mechanizmy fungovania verejnej správy, Periplum,2009, s. 199

¹⁹⁴ POUPEROVÁ,Olga. tamtiež., s. 199

¹⁹⁵ Čl.97 ústavného zákona číslo 1/1993 Sb. v znení neskorších ústavných zákonov

¹⁹⁶ §3 zákona číslo 166/1993Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu v znení neskorších právnych predpisov

Výsledkom kontroly je písomná správa o zistených skutočnostiach.

Z hľadiska rozsahu svojej pôsobnosti vykonáva úrad kontrolu hospodárenia, pokiaľ osobitný zákon nestanoví inak, nad organizačnými zložkami štátu a právnickými a fyzickými osobami, nad českou národnou bankou a to pokiaľ ide o výdavky na nadobúdanie majetku banky a na jej prevádzku.¹⁹⁷

Prvoradým hľadiskom kontroly NKÚ je legalita, čiže súlad činnosti kontrolovaných subjektov so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, právnymi predpismi Európskych spoločenstiev a s medzinárodnými zmluvami, ktoré sú súčasťou právneho poriadku.¹⁹⁸ K ďalším zo sledovaných kritérií kontroly sú vecná správnosť, hospodárnosť, účelnosť.

„Kontrolná pôsobnosť NKÚ ČR sa čiastočne prekrýva s kontrolnou pôsobnosťou orgánov vykonávajúcich finančnú kontrolu podľa zákona o finančnej kontrole, preto kontrolu zo strany NKÚ ČR možno považovať za akúsi „superkontrolu“. Základný rozdiel v porovnaní s kontrolou vykonávanou finančnými orgánmi je skutočnosť, že NKÚ ČR je orgánom nezávislým.“¹⁹⁹

Kontrola verejnej správy Najvyšším kontrolným úradom Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“)

Orgánom finančnej kontroly na Slovensku je Najvyšší kontrolný úrad SR, ktorého postavenie i pôsobnosť je upravené priamo v Ústave SR ako i v zákone číslo 39/1993Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o NKÚ SR“). V zmysle článku 60 Ústavy SR je NKÚ SR nezávislým orgánom kontroly hospodárenia s prostriedkami rozpočtov, majetkom i majetkovými právami viazanými na rozpočet Slovenskej republiky. Kontrolná pôsobnosť NKÚ SR sa vzťahuje na vládu, ministerstvá, štátne orgány a inštitúcie, fondy, obce, vyššie územné celky ako aj na právnické osoby nimi zriadené, pokiaľ hospodária s verejnými zdrojmi. Podľa §2 ods. 2 zákona o NKÚ SR úrad v rámci svojej pôsobnosti kontroluje okrem hospodárenia s verejnými zdrojmi aj spôsob vyrubovania a vymáhania daní, ciel, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom

¹⁹⁷ §4 zákona číslo 166/1993Sb. o Najvyššom kontrolnom úrade v znení neskorších právnych predpisov

¹⁹⁸ POUPEŘOVÁ, Olga.: Nejvyšší kontrolní úřad In : Kolektív autorov: Kontrolné mechanizmy fungovania verejnej správy, Periplum,2009, s. 203

¹⁹⁹ POUPEŘOVÁ, Olga.tamtiež, s. 235

štátneho rozpočtu republiky, rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov. Taktiež kontroluje nakladanie s finančnými zdrojmi Európskych spoločenstiev a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv.

Podľa § 3 zákona o NKÚ SR úrad vykonáva kontrolu z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti.

Podľa článku 62 Ústavy SR Najvyšší kontrolný úrad predkladá najmenej raz do roka správu o výsledkoch kontrolnej činnosti Národnej rade Slovenskej republiky a vždy, keď o to požiada Národná rada Slovenskej republiky.

Podľa § 5 ods.5 zákona o NKÚ SR úrad predkladá Národnej rade Slovenskej republiky najneskôr do konca marca správu o výsledkoch kontrolnej činnosti za uplynulý kalendárny rok. Správu o výsledkoch kontrolnej činnosti predkladá vždy, keď o to Národná rada Slovenskej republiky požiada. O osobitných zisteniach a poznatkoch vyplývajúcich z pôsobnosti informuje vždy úrad Národnú radu.²⁰⁰

Z hľadiska postavenia medzi orgánmi verejnej moci má obdobné postavenie ako Účtovný dvor vo Viedni. NKÚ SR nespadá ani pod jednu z troch mocí v štáte, teda nepodlieha priamo zákonodarnej, súdnej ani výkonnej moci. Podľa ústavy má samostatné a nezávislé postavenie v systéme orgánov verejnej moci. Vzhľadom k tomu, že predsedu NKU SR volí Národná rada SR, čiže zákonodarný orgán, nemožno taktiež hovoriť o absolútnej nezávislosti predovšetkým čo sa týka jeho personálneho obsadenia. Pretože však výkonná ani súdna moc nie je oprávnená NKÚ ukladať pokyny ani príkazy, možno hovoriť o funkčnej nezávislosti tohto orgánu. Postup pri výkone kontroly je upravený v zákone o NKÚ SR.

V zmysle § 15 cit. zákona NKÚ SR vykonáva kontrolu prostredníctvom pribratých kontrolórov, pričom kontrolovaný subjekt je povinný prijať opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a písomne ich predložiť Úradu v ním určených lehotách a predložiť Úradu v ním určených lehotách písomnú správu o plnení alebo splnení týchto opatrení; ak prijaté opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov sú nedostatočné alebo neodstraňujú všetky kontrolou zistené

²⁰⁰ Zákon číslo 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade v znení neskorších predpisov

nedostatky, je Úrad oprávnený vrátiť prijaté opatrenia štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu, ktorý je povinný ich doplniť v lehote určenej Úradom.²⁰¹

6.5.2 Kontrola verejnej správy Účtovným dvorom Rakúskej republiky

Účtovný dvor vo Viedni je nepriamym kontrolným nástrojom parlamentu, ktorému nepriamo podlieha, pričom pre parlament vykonáva kontrolu finančnú. Z hľadiska teórie del'by moci a postavenia v systéme orgánov verejnej moci ho možno zaradiť k moci zákonodarnej. V zmysle článku 121 Spolkového ústavného zákona je účtovný dvor oprávnený preskúmať hospodárenie s verejnými finančnými zdrojmi spolku, spolkových krajín, obcí nad 10 000 obyvateľov i ďalších subjektov hospodáriacich s verejnými zdrojmi.²⁰²

Účtovný dvor preskúmava v rámci svojej ústavnoprávne zakotvenej nezávislosti, či nakladanie s prostriedkami pochádzajúcimi zo štátneho rozpočtu je šetrné, hospodárne a účelné a v súlade s právnymi predpismi, teda či je zákonné.

Podľa článku 122 Spolkového ústavného zákona vo veciach týkajúcich sa hospodárenia spolku je Účtovný dvor orgánom Národnej rady a pokiaľ ide o nakladanie s verejnými zdrojmi spolkovými krajinami a obcami je orgánom príslušného krajinského snemu. (Landtagu)²⁰³

Účtovný dvor je nezávislým orgánom od spolkovej ako i krajinských vlád a podlieha iba zákonu. Do jeho pôsobnosti spadá finančná kontrola inštitúcií, nadácií, fondov a verejno-právnych spoločností, ktoré hospodária s finančnými zdrojmi pochádzajúcimi zo štátneho rozpočtu, ktorých podiel predstavuje minimálne 50% z celkového objemu financií s ktorými disponujú. Pokiaľ ide o jeho kontrolnú činnosť, tak predmet, čas aj intenzitu kontrolných činností určuje sám úrad a to vopred. O vykonanie kontroly na príslušnej inštitúcii môže požiadať a Národná rada a to kedykoľvek podľa aktuálnej potreby. V zmysle zákona predkladá Účtovný dvor Národnej rade niekoľko účtovných správ o výsledkoch kontroly a to o účtovnom

²⁰¹ § 15 zákona číslo 39/1993Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade v znení neskorších predpisov

²⁰² Článok 121ods. 1 Bundesverfassungsgesetz

²⁰³ Článok 122 ods.1 Bundesverfassungsgesetz

hospodárení, o hospodárnosti, o účelnosti a o zákonnosti nakladania s verejnými zdrojmi.²⁰⁴

Podľa článku 126a Spolkového ústavného zákona Ústavný súd rieši spory o príslušnosť medzi účtovným dvorom a kontrolovanými subjektmi na návrh vlády alebo účtovného dvora . Jeho rozhodnutím sú viazané všetky dotknuté subjekty.

²⁰⁴ [www.http://Rechnungshof Oesterreich: Rechnungshof \(Österreich\) – Wikipedia](http://www.Rechnungshof_Oesterreich)[https://de.wikipedia.org /
../Rechnungshof_Österreich](https://de.wikipedia.org/..../Rechnungshof_Österreich)

6.6 kontrola verejnej správy verejným ochrancom práv

Verejný ochranca práv je v mnohých štátoch sveta známy pod názvom ombudsman. „Historicky prvý ombudsman sa objavil vo Švédsku a to v roku 1809, pričom najviac sa tento inštitút rozšíril v 60. a 70. rokoch minulého storočia. Podnetom k vzniku ombudsmanských inštitúcií v Európe boli odporúčacie dokumenty Rady Európy a to Odporúčenie Výboru ministrov členských štátov Rady Európy R (85) 13, o inštitúcii ombudsmana, Rezolúcia Výboru ministrov (85) 8, o spolupráci ombudsmanov členských štátov navzájom a s Radou Európy, Odporúčanie Výboru ministrov členských štátov Rady Európy R (97) 14, u ustanovení nezávislých celoštátnych inštitúcií pre ľudské práva.“²⁰⁵ Základnou úlohou tejto inštitúcie v podmienkach kontinentálnej právnej kultúry bolo zabezpečenie nezávislého a kvalifikovaného prešetrovania sťažností na činnosť štátnej správy.

„Inštitút ombudsmana je v porovnaní s inými nástrojmi ochrany práva a zákonnosti iba komplementárnym a subsidiárnym prostriedkom ochrany práv fyzických a právnických osôb, pričom k jeho prednostiam v porovnaní so súdnictvom patrí jednoduchosť, neformálnosť, rýchlosť, operatívnosť, bezplatnosť a v konečnom dôsledku aj prístupnosť k „obyčajným“ ľuďom, právnym laikom.“²⁰⁶ Za nevýhodu možno považovať, že ombudsman nedisponuje priamym právnym nástrojom, ktorý by mohol priamo zmeniť alebo zrušiť nezákonný správny akt alebo odstrániť nezákonný stav. Jeho opatrenia majú charakter informatívny a návrhový, pričom v praxi sa stretávame s tým, že ombudsman vo väčšine prípadov ani neprešetruje zákonnosť postupu alebo správneho aktu, ale odstúpi vec na vecné prešetrenie inému vecne príslušnému orgánu.

6.6.1 Kontrola verejnej správy vykonávaná verejným ochrancom práv v Českej republike

Inštitút verejného ochrancu práv bol do českého právneho poriadku zavedený zákonom číslo 349/1999 Sb. o verejnom ochrancovi práv (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“). Na rozdiel od slovenskej právnej úpravy nie je tento

²⁰⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv In: Kolektiv autorov: Kontrolné mechanizmy fungovania verejnej správy, Periplum, 2009, s. 239

²⁰⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. tamtiež. s. 240

inštitút zakotvený v Ústave Českej republiky. Verejný ochranca práv podľa § 1 zákona o verejnom ochrancovi práv vykonáva pôsobnosť vo vzťahu k ochrane osôb pred činnosťou úradov a ďalších inštitúcií uvedených v tomto zákone, pokiaľ je v rozpore s právom, nezodpovedá princípom právneho štátu a dobrej správy, ako aj pred ich nečinnosťou a tým prispieva k ochrane základných práv a slobôd.

Podľa § 1 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv sa pôsobnosť verejného ochrancu práv vzťahuje na ministerstvá a iné správne úrady s pôsobnosťou pre celé územie štátu, na správne úrady im podliehajúce, na Českú národnú banku, pokiaľ pôsobia ako správny úrad, na Radu pre rozhlasové a televízne vysielanie, orgány územných samosprávnych celkov pri vykonávaní štátnej správy, a pokiaľ nie je ďalej stanovené inak aj na Políciu Českej republiky, Armádu Českej republiky, Hradnú stráž, Vězeňskou službu Českej republiky, ďalej na zariadenia, v ktorých sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, ochranná alebo ústavná výchova, ochranné liečenie, zabezpečovacia detencia, ako aj na verejné zdravotné poisťovne.²⁰⁷

„Verejný ochranca práv v podmienkach českej právnej úpravy je monokratický, nezávislý, nestranný štátny orgán, ktorý stojí mimo verejnú správu a je zákonom oprávnený k tomu, aby kontroloval a dohliadal nad činnosťou verejnej správy. Je jednou zo záruk zákonnosti vo verejnej správe. Táto jeho kontrolná činnosť nie je striktné viazaná žiadnym procesným predpisom, teda na výkon jeho pôsobnosti sa nevzťahuje správny poriadok. Činnosť verejného ochrancu práv má byť neformálna.“²⁰⁸ „Verejný ochranca práv nie je orgánom verejnej moci, nakoľko autoritatívne nerozhoduje o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb.“²⁰⁹

„Výsledkom jeho činnosti nie je rozhodnutie ani opatrenie s individuálnymi účinkami.

Výsledkom jeho činnosti môže byť iba odporúčenie konkrétnemu orgánu, ktorého postup alebo činnosť je zo strany verejného ochrancu práv preskúmaná, smerujúca k odstráneniu príčin a následkov porušených práv. Jeho odporúčenie má povahu „priateľskej rady“, ktorá nemá vrchnostenský ani nariadovací charakter. Odporúčania verejného ochrancu práv nie sú preskúmateľné správnym súdnictvom.

²⁰⁷ § 1 ods. 2 zákon číslo 349/1999 Sb. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov

²⁰⁸ Rozsudok NSS ČR čj. 2As58/2007-52, resp. 1586/2008 In : SLÁDEČEK,V.: Veřejný ochránce práv In: Kolektív autorov: Kontrolné mechanizmy fungovania verejnej správy, Periplum,2009, s. 400

²⁰⁹ SLÁDEČEK,V.: Veřejný ochránce práv In: Kolektív autorov: Kontrolné mechanizmy fungovania verejnej správy, Periplum,2009, s. 242

Verejný ochranca práv sa v zmysle českej právnej úpravy zaoberá alebo by sa mal zaoberať aj takými vecami, ktoré nie je možné preskúmať v správnom súdnictve.²¹⁰ Ide napríklad „ o nekorektný a diskriminačný prístup zamestnanca, nejednotný výklad a aplikáciu predpisov, prietahy v konaní, arogantné a nezdvorilé správanie zamestnancov správnych orgánov, diskrimináciu apod. Verejný ochranca práv neposudzuje veci v úzkom rámci riadneho právneho poriadku“.²¹¹

„Nie je zviazaný rigidnými procesnými pravidlami, napr. pri dokazovaní, ale by sa mal pokúsiť preniknúť do ďalších detailov, môže byť tvorivejší ako sudca. Pôsobnosť verejného ochrancu práv presahuje otázky porušenia práva, nakoľko sa zaoberá posudzovaním chýb a správnosťou postupov správnych úradov aj z iných hľadísk ako z hľadísk právnych. Môže ísť o rozhodnutia, ktoré sú formálne právne v poriadku, ale sú z nejakých dôvodov problematické, pretože nejde o rozhodovanie, ale o iné významné formy činnosti správy, ktoré nemožno napadnúť.“²¹²

„Charakteristickou črtou výkonu jeho pôsobnosti je neformálnosť, rýchlosť, flexibilita, operatívnosť, bezplatnosť.“²¹³

Podľa § 1 ods.3 zákona o verejnom ochrancovi práv verejný ochranca vykonáva systematické návštevy miest, kde sa nachádzajú alebo môžu nachádzať osoby obmedzené na slobode verejnou mocou alebo v dôsledku závislosti na poskytovanej starostlivosti, s cieľom posilniť ochranu týchto osôb pred mučením, krutým, neľudským, ponižujúcim zaobchádzaním alebo trestaním a iným nevhodným zaobchádzaním.²¹⁴

Viacerými novelizáciami zákona o verejnom ochrancovi práv došlo v poslednom období v Českej republike k postupnému rozšíreniu jeho pôsobnosti a to aj „v oblasti sledovania zaistených cudzincov a výkonu správneho vyhostenia, predania alebo prevozu zaistených cudzincov a trestu zaistených cudzincov, ktorí boli vzatí do vyhostovacej väzby alebo ktorí vykonávajú trest odňatia slobody(§ 1 ods.6 cit. zákona) Uvedené rozšírenie jeho pôsobnosti v tejto oblasti však nezapadá do celkovej originálnej koncepcie poslania a funkcie inštitútu verejného ochrancu práv.“²¹⁵

²¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. : Obecné správní právo, 3.aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR,2013, s. 399

²¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. tamtiež.. s. 399

²¹² SLÁDEČEK, Vladimír..tamtiež.. s. 399

²¹³ SLÁDEČEK, Vladimír.. tamtiež.. s. 399

²¹⁴ §1 ods. 3 zákona číslo 349/1999 Sb. o veřejném ochránci práv v znení neskorších predpisov

²¹⁵ § 1 ods.6 zákona číslo 349/1999 Sb. o veřejném ochránci práv v znení neskorších predpisov

„Pôsobnosť verejného ochranca práv môžeme rozdeliť na dve skupiny a to na všeobecnú, kde môžeme priradiť vybavovanie podnetov, a na špeciálnu, kde možno zaradiť jeho pôsobnosť vo vzťahu k Ústavnému súdu, k Najvyššiemu štátnemu zástupcovi, k disciplinárnemu konaniu sudcov a štátnych zástupcov.“²¹⁶

Pokiaľ ide o jeho pôsobnosť pri vybavovaní podnetov, možno konštatovať, že proces vybavovania podnetov je veľmi podobný spôsobu vybavovania podnetov slovenským verejným ochrancom práv. Podľa § 9 cit. zákona ochranca jedná na základe podnetu fyzickej a právnickej osoby, poslanca, senátora, parlamentu alebo z vlastnej iniciatívy. Podľa § 12 zákona o verejnom ochránci práv ochranca podnet odloží ak vec, ktorej sa podnet týka, nespadá do jeho pôsobnosti, alebo sa netýka osoby, ktorá podnet podala. Podľa § 12 ods. 2 zákona o verejnom ochránci práv ochranca môže podnet odložiť, pokiaľ podávateľ podnetu podnet nedoplnil, je zjavne neopodstatnený, od právoplatnosti rozhodnutia alebo opatrenia či udalosti, ktorých sa podnet týka, uplynula v deň doručenia podnetu doba dlhšia ako 1 rok, vec, ktorej sa podnet týka je alebo bola prejednaná súdom alebo ide o vec, ktorá už bola verejným ochrancom práv prešetrená a opakovaný podnet neobsahuje nové skutočnosti. Ak je podnet podľa svojho obsahu opravným prostriedkom podľa konania vo veciach správnych alebo súdnych, žalobou alebo opravným prostriedkom v správnom súdnictve alebo ústavnou sťažnosťou, ochranca o tom sťažovateľa bezodkladne vyrozumie a poučí ho o správnom postupe. Pokiaľ ochranca podnet neodloží alebo nepoučí sťažovateľa o správnom postupe, začne konať, o čom písomne vyrozumie sťažovateľa.²¹⁷

Verejný ochranca práv je oprávnený vstupovať do všetkých priestorov úradov a to aj bez predchádzajúceho upozornenia, nahliadať do spisov, klásť zamestnancom otázky, hovoriť s osobami umiestnenými v zariadeniach a to aj bez prítomnosti iných osôb. Naopak úrady sú povinné poskytnúť verejnému ochrancovi práv informácie a vysvetlenia, predložiť spisy a iné písomnosti, oznámiť písomné stanovisko ku skutkovým a právnym otázkam, vykonať dokazovanie, ktoré ochranca navrhne, vykonať úkony dozoru, ku ktorým sú zo zákona oprávnené a ktoré ochranca navrhne.

²¹⁶ SLÁDEČEK, V. : Obecné správní právo, 3. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 410s.

²¹⁷ § 12, 13 zákon číslo 349/1999Sb. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov

K osobitným oprávneniam verejného ochrancu práv v podmienkach českej právnej úpravy patrí oprávnenie podať návrh na zmenu alebo zrušenie právneho alebo vnútorného predpisu, oprávnenie vystupovať v konaní pred Ústavným súdom ako účastník konania, oprávnenie podať „tzv. kárnu žalobu“ a oprávnenie podať žalobu vo verejnom záujme. Žalobu vo verejnom záujme môže verejný ochranca práv podať do troch rokov od právoplatnosti rozhodnutia vydaného orgánom verejnej správy. Uvedeného oprávnenie vyplýva verejnému ochrancovi práv z ustanovenia § 66 ods. 3 zákona číslo 150/2002 Sb. soudního řádu správního v znení neskorších predpisov. Zmyslom zavedenia tohto špeciálneho oprávnenia verejného ochrancu práv bolo okrem zabezpečenia ochrany práv účastníka konania predovšetkým ochrana verejného záujmu a to v tých prípadoch, kedy neexistuje subjekt, ktorý by hájil verejný záujem. Ide o rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktorých následok presahuje individuálny záujem fyzických osôb, účastníkov správneho konania, ale má vplyv napríklad na životné prostredie, bezpečnosť a zdravie obyvateľstva atď.

S poukazom na vyššie uvedené možno konštatovať, že aj napriek tomu, že verejný ochranca práv je v českej právnej úprave relatívne novým právnym inštitútom, predstavuje jeden z významných právnych záruk zákonnosti verejnej vrchnostenskej správy. Predmetný právny inštitút sa teší veľkej popularite zo strany širokej verejnosti a to práve vďaka neobmedzenému prístupu, rýchlosti, efektívnosti, neformálnosti a bezplatnosti. Ide o mimosúdny spôsob kontroly zákonnosti verejnej správy, ktorý veľmi vhodným spôsobom dopĺňa celkový systém právnych záruk zákonnosti vo verejnej správe.

6.6.2 Kontrola verejnej správy vykonávaná verejným ochrancom práv na Slovensku

Ďalším prostriedkom kontroly verejnej správy na Slovensku je inštitút verejného ochrancu práv, ktorý bol do slovenskej právnej úpravy zavedený až v roku 2001. *„Verejný ochranca práv (známy aj pod zaužívaným označením „ombudsman“)* je ústavným orgánom kontroly verejnej správy *sui generis*, stojaci mimo hierarchie

štátnej správy, ktorý zodpovedá za svoju činnosť Národnej rade SR, ktorej však nie je podradený.²¹⁸

Podľa článku 151a zákona číslo 460/1992 Zb. Ústavy SR „Verejný ochranca práv je nezávislý orgán, ktorý :

-môže predložiť Ústavnému súdu SR návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe

- v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chráni základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom

-môže podieľať na uplatnení zodpovednosti osôb pôsobiacich v orgánoch verejnej moci, ak tieto osoby porušili základné právo alebo slobodu fyzických osôb a právnických osôb²¹⁹

Pôsobnosť verejného ochrancu práv je presnejšie upravená v zákone číslo 564/2001Z.z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“), pričom ako z tohto zákona vyplýva, jeho kontrolná pôsobnosť sa vzťahuje na orgány štátnej správy, samosprávy a ostatné fyzické a právnické osoby, ktoré rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb vo sfére verejnej správy. Jeho zistenia sú podkladom na konštatovanie, či boli základné práva a slobody porušené alebo nie. Verejný ochranca práv nedisponuje konkrétnymi právnymi prostriedkami, ktorými by priamo zasahoval do činnosti orgánov verejnej správy. To znamená, že nemôže zrušiť ani zmeniť rozhodnutie orgánu verejnej správy, ale iba upozorňuje a informuje spoločnosť a príslušné kompetentné inštitúcie o druhu, rozsahu a príčinách zistených porušených základných právach a slobodách. Jeho pôsobnosť má skôr neformálny a výchovný charakter, pričom jeho vyjadrenia a stanoviská požívajú v spoločnosti rešpekt a úctu. Svoju pôsobnosť vykonáva jednak na základe podnetov fyzických a právnických osôb, často krát aj anonymných, ale aj na základe vlastnej vyhl'adávacej činnosti, na základe informácií z médií atď. Vďaka jeho ústavou garantovanej nezávislosti je ním vykonávaná kontrola orgánov verejnej správy

²¹⁸ PEKÁR, Bernard. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Bratislava 2011, s. 68

²¹⁹ PEKÁR, Bernard. tamtiež, s. 69

neustranná a objektívna a má subsidiárnu povahu. Práve o tieto atribúty kontroly verejnej správy ide.

Verejný ochranca práv nevykonáva svoju kontrolnú pôsobnosť voči Národnej rade SR, vláde, súdom, NKU, prezidentovi, prokuratúre, vyšetrovateľom policajného zboru, atď. Národnej rade SR predkladá každoročne správu o činnosti, v ktorej uvedie svoje zistené poznatky o dodržiavaní základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb orgánmi verejnej správy ako aj svoje návrhy na odstránenie príčin a následkov zistených nedostatkov. Taktiež je oprávnený kedykoľvek predložiť Národnej rade SR mimoriadnu správu, ak zistí skutočnosti nasvedčujúce, že porušenie základných práv a slobôd je závažné alebo sa týka väčšieho počtu osôb.

Podľa § 14 ods.1,2 zákona o verejnom ochrancovi práv, verejný ochranca práv podnet preskúma, pričom ak zistí, že podnet je podľa svojho obsahu opravným prostriedkom podľa predpisov o konaní vo veciach správnych alebo súdnych, žalobou alebo opravným prostriedkom v správnom súdnictve alebo ústavnou sťažnosťou, bezodkladne upovedomí o tom podávateľa podnetu a poučí ho o správnom postupe.

Verejný ochranca práv podľa § 14 ods.2 cit. zákona vykonáva taktiež kontrolu v miestach alebo v zariadeniach, kde sú umiestnené osoby, u ktorých osobná sloboda bola obmedzená, pričom ak verejný ochranca práv zistí skutočnosti nasvedčujúce tomu, že v miestach, kde sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, disciplinárne tresty vojakov, ochranné liečenie, ochranná výchova, ústavné liečenie alebo ústavná výchova, alebo v cele policajného zaistenia je nezákonne držaná osoba, túto skutočnosť bezodkladne oznámi príslušnému prokurátorovi ako podnet na postup podľa osobitného zákona a upovedomí správu takého miesta a dotknutú osobu.

Podľa § 14 ods.4 zákona o verejnom ochrancovi práv, ak sa podnet týka preskúmania právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo ak verejný ochranca práv dospeje k záveru, že rozhodnutie orgánu verejnej správy je v rozpore so zákonom alebo s iným všeobecne záväzným právnym predpisom, môže postúpiť vec na vybavenie príslušnému prokurátorovi, prípadne urobí iné opatrenie, o čom upovedomí podávateľa podnetu. To isté môže urobiť aj s podnetom, ktorý obsahuje návrhy takých opatrení, ktoré patria do pôsobnosti prokuratúry.

Prokurátor je povinný v lehotách ustanovených zákonom číslo 153/2001Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov oznámiť verejnému ochrancovi práv opatrenia, ktoré vykonal na odstránenie nezákonnosti.

Podľa § 15 ods.1,2 zákona o verejnom ochrancovi práv verejný ochranca práv podnet odloží vždy, ak

- a) vec, ktorej sa podnet týka, nepatrí do jeho pôsobnosti,
- b) vec, ktorej sa podnet týka, prejednáva súd a nejde o prietahy v konaní alebo ak už súd vo veci rozhodol,
- c) vec, ktorej sa podnet týka, preskúmava prokuratúra, alebo vec, ktorej sa podnet týka, už prokuratúra preskúmala,
- d) vo veci, ktorej sa podnet týka, koná alebo rozhoduje príslušný orgán verejnej správy, ktorý nepatrí do pôsobnosti verejného ochrancu práv, alebo o veci, ktorej sa podnet týka, už rozhodol príslušný orgán verejnej správy, ktorý nepatrí do pôsobnosti verejného ochrancu práv,
- e) podávateľ podnetu vezme svoj podnet späť alebo oznámi, že netrvá na ďalšom preskúmaní, alebo
- f) náležitosti uvedené v § 13 ods. 4 zákona o verejnom ochrancovi práv neboli doplnené alebo spresnené v určenej lehote.

Verejný ochranca práv môže podnet odložiť, ak zistí, že

- a) sa podnet netýka osoby, ktorá ho podala, pokiaľ nepredložila písomný súhlas dotknutej osoby na podanie podnetu alebo písomné plnomocenstvo vo veci,
- b) od opatrenia alebo udalosti, ktorých sa podnet týka, uplynul v deň doručenia podnetu čas dlhší ako tri roky,
- c) podnet je zjavne neopodstatnený,
- d) podnet je anonymný,
- e) ide o podnet vo veci, ktorú už verejný ochranca práv vybavil a opakovaný podnet neobsahuje nové skutočnosti,
- f) vo veci, ktorej sa podnet týka, koná alebo konal komisár pre deti alebo komisár pre osoby so zdravotným postihnutím.

O odložení podnetu a dôvodoch jeho odloženia verejný ochranca práv upovedomí podávateľa podnetu; to neplatí, ak ide o anonymný podnet.

V rámci a za účelom vybavovania podnetov je verejný ochranca práv v zmysle § 17 ods.1 zákona o verejnom ochrancovi práv oprávnený vstupovať do objektov orgánov verejnej správy, vyžadovať od orgánu verejnej správy, aby mu

poskytol potrebné spisy a doklady, ako i vysvetlenie k veci, ktorej sa podnet týka, a to aj v prípade, ak osobitný predpis obmedzuje právo nahliadať do spisov len pre vymedzený okruh subjektov, klásť otázky zamestnancom orgánu verejnej správy, hovoriť aj bez prítomnosti iných osôb s osobami, ktoré sú zaistené v miestach, kde sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, disciplinárne tresty vojakov, ochranné liečenie, ochranná výchova, ústavné liečenie alebo ústavná výchova a v celách policajného zaistenia. Kontrolované orgány verejnej správy sú povinné verejnému ochrancovi práv poskytnúť bezodkladne informácie a vysvetlenia, umožniť mu nahliadnutie do spisu alebo požičať mu spis, predložiť mu do 20. dní písomné stanovisko ku skutkovým a právnym otázkam, vysporiadať sa do 20. dní s dôkazmi a opatreniami, ktoré navrhne, umožniť mu účasť na ústnom prejedaní veci, klásť účastníkom konania a osobám zúčastneným na konaní otázky.

„Ak verejný ochranca práv dospeje pri vybavovaní podnetu k záveru, že konaním, rozhodnutím alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy boli porušené základné práva a slobody fyzických a právnických osôb, oznámi túto skutočnosť podávateľovi podnetu, osobe dotknutej ako i príslušnému orgánu verejnej správy, ktorého postup alebo rozhodnutie boli preskúmané a navrhne vykonať opatrenia na odstránenie zistených porušení základných práv a slobôd. Orgán verejnej správy, ktorému verejný ochranca práv do 20 dní oznámi takúto skutočnosť, je naopak povinný písomne upovedomiť verejného ochrancu práv v lehote 20 dní, aké opatrenia vykonal pre účely odstránenia príčin i následkov spočívajúcich v porušení základných práv a slobôd.“²²⁰

„Pokiaľ verejný ochranca práv pri výkone svojej pôsobnosti zistí, že pri výkone činnosti verejnej správy bol spáchaný trestný čin, priestupok, správny delikt, disciplinárne previnenie alebo bola porušená iná zákonom uložená povinnosť, oznámi túto skutočnosť príslušnému orgánu.“²²¹

Z uvedeného znenia zákonnej úpravy vyplýva, že verejný ochranca práv na Slovensku nedisponuje takými právnymi prostriedkami, ktorými by priamo mohol odstrániť porušenie zákona, právnych predpisov alebo odstrániť príčiny a následky

²²⁰ PEKÁR, Bernard.: Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Bratislava 2011, s. 74

²²¹ PEKÁR, Bernard. tamtiež., s. 75

porušených základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb. Taktiež nie je v jeho pôsobnosti ukladať sankcie tomu, kto základné práva a slobody iných porušil.

„Verejný ochranca práv nie je oprávnený iniciovať súdne alebo iné konanie.

Výnimkou je jeho oprávnenie na podanie návrhu :

-vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl.125 ods.1 Ústavy SR, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom

-na začatie disciplinárneho konania proti sudcovi podľa § 120 ods.2 písm.b) zákona číslo 385/2000 Z.z o sudcoch a prísediacich za disciplinárne previnenie a za konanie, ktoré má znaky priestupku podľa osobitného predpisu alebo za konanie ktoré môže byť postihnuté sankciami podľa osobitných predpisov.²²²

6.6.3 Kontrola verejnej správy vykonávaná verejným ochrancom práv v Rakúskej republike

Kontrolu verejnej správy vykonáva v Rakúsku v zákonom vymedzenom rozsahu okrem iných subjektov aj tzv. „Volksanwaltschaft“, čo v doslovnom preklade znamená tzv. „ľudový advokát“ (ďalej len „verejný ochranca práv“). Uvedený právny inštitút výkonom svojej pôsobnosti zodpovedá inštitútu švédskeho ombudsmana alebo inštitútu verejného ochrancu práv používaného na Slovensku ako i v Čechách. Súčasťou právneho poriadku Rakúska sa stal v roku 1977, pričom základnou charakteristickou črtou výkonu jeho činnosti je, že z hľadiska prístupu fyzických a právnických osôb vo vzťahu k nemu a k ním poskytnutej právnej ochrany, neexistujú pri aplikácii tohto inštitútu žiadne procesné, sociálne ani finančné obmedzenia ani podmienky. V porovnaní so súdnou kontrolou verejnej správy, ktorá vyžaduje striktné splnenie zákonom vopred stanovených procesných i finančných podmienok, ide o jeden z najčastejšie uplatňovaných nástrojov mimosúdnej kontroly a záruk zákonnosti vo verejnej správe. Zákon o rakúskom verejnom ochrancovi práv umožňuje v podstate každému obrátiť sa na neho so žiadosťou o prešetrenie, či v konkrétnom prípade nebol porušený zákon alebo iný právny predpis.

²²² PEKÁR, Bernard.: Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Bratislava2011, s. 76

„Verejný ochranca práv je kolegiálny orgán, ktorý má troch členov, z toho jedného predsedu, ktorého si medzi sebou volia traja členovia zvolení národnou radou, z kandidátov navrhnutých tromi najsilnejšími politickými stranami. Funkčné obdobie je 6 – ročné, pričom zákon umožňuje maximálne jedno ďalšie znovuzvolenie.“²²³

Verejný ochranca práv podľa rakúskej právnej úpravy nie je orgánom výkonnej moci, ale z hľadiska ústavného začlenenia orgánov verejnej moci a z hľadiska teórie delby moci, ho možno zaradiť k moci zákonodarnej. *„Ide o pomocný orgán parlamentu zriadený za účelom kontroly verejnej správy. Akty vydané verejným ochrancom práv na základe prešetrenia veci nemožno napadnúť na správnom súde. Z hľadiska výkonu svojej pôsobnosti ide o nezávislý orgán, ktorý nie je viazaný pokynmi žiadneho iného subjektu.“²²⁴*

Podľa článku 148a ods. 1,4 Spolkového ústavného zákona môže každý podať verejnemu ochrancovi práv sťažnosť z dôvodu pochybení pri výkone spolkovej verejnej správy. Zákon o verejnom ochrancovi práv hovorí o tzv. „Misstände“, čo v preklade znamená pochybenia, pričom tento pojem ďalej vysvetľuje v tom smere, že pod ním možno rozumieť nielen protiprávne a nezákonné správne akty, postupy, ale aj nevhodné správanie zamestnancov správnych orgánov a dokonca i prieťahy v súdnych konaniach. Ide preto o širší pojem ako len o nezákonnosť alebo protiprávnosť. Pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti verejného ochrancu práv, možno uviesť, že sa vzťahuje iba „na spolkovú vrchnostenskú správu“ a nie na výkon samosprávy. Na súkromnoprávnu správu sa vzťahuje jeho pôsobnosť iba v rozsahu, v akom táto vykonáva štátnu spolkovú správu. Do pôsobnosti verejného ochrancu práv v Rakúsku patrí aj preskúmavanie dodržiavania ľudských práv a základných slobôd a to najmä v zariadeniach, kde sú osoby umiestnené na základe rozhodnutia súdu a ich osobná sloboda bola umiestnením v zariadení obmedzená. Do pôsobnosti verejného ochrancu spadá i oprávnenie podať na ústavnom súdnom dvore návrh o súlade nariadení spolkových správnych úradov so zákonom. Pokiaľ by bola osobitným zákonom spolkovej krajiny Rakúska vyslovená príslušnosť verejného ochrancu práv aj vo vzťahu k nariadeniam vydaným správnymi úradmi jednotlivých

²²³ OHLINGER, Theo., EBERHAD, Harald. : Verfassungsrecht, 10.überarbeitete Auflage , Wien 2014, facultas.wuv, s. 261

²²⁴ OHLINGER, Theo., EBERHAD, Harald. : Verfassungsrecht, 10.überarbeitete Auflage , Wien 2014, facultas.wuv, s. 261

krajín, prichádzala by do úvahy možnosť napadnúť nariadenie správnych úradov jednotlivých krajín a to na správnom súde príslušnej spolkovej krajiny.²²⁵

„Verejný ochranca práv koná buď na základe sťažnosti podanej fyzickou alebo právnickou osobou, alebo aj ex offo. Pokiaľ verejný ochranca práv na základe vykonaného šetrenia dospeje k záveru, že v danom prípade bol porušený zákon alebo boli porušené základné ľudské práva a slobody alebo správanie zamestnancov správnych orgánov nezodpovedá všeobecným štandardom, vydá odporúčanie, na základe ktorého dotknutý správny orgán, buď odporúčaniu vyhovie a zjedná nápravu, o čom písomne vyrozumie verejného ochrancu alebo odporúčaniu nevyhovie, avšak v tomto prípade odôvodní, prečo odporúčaniu nebolo vyhovené.“²²⁶

V prípade prietahov súdov môže verejný ochranca práv za účelom ich odstránenia predložiť návrh na súdny dvor alebo uplatniť prostriedky služobného dohľadu.

„Sťažnosť adresovanú verejnému ochrancovi môže teda podať každý, kto sa domnieva, že bol „Misständami“ dotknutý na svojich právach a nemá k dispozícii žiaden iný opravný prostriedok. Sťažnosť nemá žiadnu zákonom predpísanú formu, podáva sa a preskúmava sa bez zaplatenia poplatku a nie je viazaná na žiadnu procesnú lehotu. Náklady na jej vybavenie znáša spolkový štát.“²²⁷ Z uvedených dôvodov ide o taký právny inštitút, ktorý sa pre svoju jednoduchú aplikáciu, neformálnosť a široký prístup oprávnených osôb na jeho využitie radí medzi obľúbené a efektívne spôsoby kontroly verejnej správy a záruky zákonnosti.

²²⁵ OHLINGER, Theo., EBERHAD, Harald. : Verfassungsrecht, 10.überarbeitete Auflage , Wien 2014, Facultas. wuv, s. 264

²²⁶ OHLINGER, Theo., EBERHAD, Harald. : Verfassungsrecht, 10.überarbeitete Auflage , Wien 2014, Facultas. wuv, s. 263

²²⁷ OHLINGER, Theo., EBERHAD, Harald. : Verfassungsrecht, 10.überarbeitete Auflage , Wien 2014, Facultas. wuv, s. 263

6.7 Kontrola verejnej správy vykonávaná prokuratúrou resp. štátnym zastupiteľstvom

Štátne zastupiteľstvo v Rakúskej republike nevykonáva dozor nad zákonnosťou výkonu verejnej správy orgánmi verejnej správy. Dozor nad zákonnosťou rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy vykonáva iba prokuratúra Slovenskej republiky. Pôsobnosť štátneho zastupiteľstva Českej republiky vo vzťahu k verejnej správe je v súčasnosti realizovaná v značne obmedzenom rozsahu.

6.7.1 Kontrola verejnej správy vykonávaná štátnym zastupiteľstvom Českej Republiky

Kontrola verejnej správy realizovaná zo strany štátneho zastupiteľstva je v podmienkach aktuálnej právnej úpravy značne obmedzená. Pôsobnosť a právomoc štátneho zastupiteľstva Českej republiky vo vzťahu k verejnej správe je upravená predovšetkým v § 66 ods. 2 Soudního řádu správního (ďalej len „s.ř.s.“), podľa ktorého je najvyšší štátny zástupca oprávnený podať žalobu proti úkonu orgánu verejnej správy vo verejnom záujme, ktorým sa zakladajú, menia, alebo rušia alebo záväzne určujú práva alebo povinnosti. Podmienkou pre podanie žaloby je závažný verejný záujem a lehota 3 roky od právoplatnosti žalobou napadnutého rozhodnutia. Závažný verejný záujem nemusí spočívať iba v porušení právneho predpisu v prospech dotknutej osoby. Predpokladom podania žaloby je, že najvyšší štátny zástupca považuje verejný záujem za závažný, súd túto skutočnosť nepreskúmvava a že od právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy neuplynula lehota dlhšia ako 3 roky. Podaniu žaloby na správny súd nebráni ani súčasné využitie mimoriadnych opravných prostriedkov pred správnymi orgánmi.

Pôsobnosť netrestného úseku a s tým spojeného dozoru prokurátora nad zákonnosťou orgánov verejnej správy bola zrušená zákonom číslo 283/1993 Sb. o štátnom zastupiteľstve v znení neskorších právnych predpisov, ktorým bola zrušená prokuratúra.

6.7.2 Kontrola zákonnosti verejnej správy vykonávaná prokuratúrou Slovenskej republiky

Štátne zastupiteľstvo v Rakúskej republike nevykonáva dozor nad zákonnosťou výkonu verejnej správy orgánmi verejnej správy. Na Slovensku sa preskúmvaním zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy

zaoberá aj prokuratúra SR, ktorá nad zákonnosťou správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy vykonáva prokurátorský dozor.

Pôsobnosť prokuratúry SR vo vzťahu k orgánom verejnej správy je daná a má svoj právny základ v Ústave Slovenskej republiky a to v článku 2 ods. 3 zákona číslo 460/1992 Zb. Ústavy SR, (ďalej len „ústavy SR“) ktorý vyjadruje

inú právnu (mimosúdnu) ochranu a v článku 149 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého je prokuratúra iným orgánom ochrany práva.

Prokuratúra je ústavným orgánom verejnej moci, ktorý má aj vzhľadom na svoje samostatné zakotvenie v Ústave SR relatívne nezávislé postavenie v rámci systému ostatných štátnych orgánov. V zmysle teórie delby moci ju nemožno zaradiť ani pod jednu z troch mocí v štáte, pričom z hľadiska svojho postavenia medzi nimi prokuratúra osciluje niekde medzi výkonnou mocou a súdnictvom. Prokuratúra je orgánom verejnej moci sui generis, pričom z dôvodu povahy svojej činnosti, najmä vzhľadom na výkon dozoru nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy je potrebné, aby bola právne garantovaná jej nezávislosť. Jedine nezávislý dozor tak na trestnom ale hlavne na netrestnom úseku prokuratúry je nevyhnutný pre jej ďalšie riadne plnenie úloh.

„Pôsobnosť prokuratúry na Slovensku sa totiž realizuje v dvoch oblastiach a to v trestnej a v netrestnej oblasti. Prítomnosť oblasti netrestná sa člení na dva úseky a to občiansko-súdny, v ktorom prokurátor uplatňuje svoje návrhové a vstupové oprávnenia, nie však vo vzťahu k správne súdnictvu a úsek mimosúdny (dozor prokuratúry), v rámci ktorého prokurátor vykonáva dozor voči orgánom verejnej správy a iba v tejto oblasti má pôsobnosť prokuratúry vzťah k správne súdnictvu.“²²⁸

„Oba tieto systémy, systém správneho súdnictva ako i netrestného úseku prokuratúry navzájom súvisia, sú právne previazané, vzájomne sa dopĺňajú a nadväzujú na seba.“²²⁹

Prokuratúra Slovenskej republiky ako orgán verejnej moci a konkrétne jej netrestný úsek je nezastupiteľným článkom v systéme kontroly dodržiavania noriem orgánmi verejnej správy, ktorý svojou činnosťou prispieva k zabezpečeniu rovnováhy

²²⁸ www.epi.sk/odborny-clanok/Spravne-sudnictvo-a-kam-s-dozorom-prokuratury.htm ŠÚREK, S. : Správne súdnictvo a kam s dozorom prokuratúry

²²⁹ BENEČ, Štefan: Prokuratúra a orgány verejnej správy a správne súdnictvo. In Justičná revue, 56, 2004, č. 5, s. 585-594. Šramel, B.: Netrestná pôsobnosť Prokuratúry SR – nutnosť alebo prežitok? Justičná Revue, 64, 2012, č. 8-9, s. 959-975

a funkčnosti vzťahu medzi štátom a občianskou spoločnosťou. Pre porovnanie je potrebné uviesť, že kým mimosúdny úsek prokuratúry (všeobecný prokurátorský dozor) zabezpečuje preventívnu, priebežnú ale aj následnú kontrolu dodržiavania zákonov a to aj z vlastnej iniciatívy, nakoľko preskúmava súladnosť normatívnych a individuálnych právnych aktov orgánov verejnej správy a to jednak na základe vlastnej vyhľadávacej činnosti, na základe podnetov fyzických a právnických osôb ale aj v rámci prokurátorských previerok, tak správne súdy na základe podaných správnych žalôb účastníkmi, vykonávajú už len následnú kontrolu dodržiavania zákonnosti.

„Netrestná oblasť prokuratúry a konkrétne jej mimosúdny úsek (dozor prokurátora) slúži ako určitý právny filter, prostredníctvom ktorého sa môže odstrániť nezákonnosť predtým, ako by bola predmetom rozhodovania pred správnym súdom a zároveň predstavuje určitý medzistupeň medzi opravnými prostriedkami upravenými v administratívnych predpisoch a správnym súdnictvom. Pri aplikácii právnych prostriedkov netrestného dozoru prokuratúry (protest prokurátora, upozornenie prokurátora) sa totiž dáva správnym orgánom možnosť odstrániť prokurátorom namietanú nezákonnosť v rámci vlastného rozhodovania alebo postupu, pričom ak sa správne orgány s názorom prokurátora nestotožnia, má tento možnosť preniesť rozhodnutie o zákonnosti na správny súd.“²³⁰

„V tejto súvislosti je potrebné však zdôrazniť, že prokuratúra výkonom svojej pôsobnosti v žiadnom prípade nenahrádza ani nezastupuje činnosť súdov. Jedine správne súdy sú totiž oprávnené zrušiť nezákonné rozhodnutie orgánu verejnej správy, resp. ho nahradiť, zatiaľ čo oprávnenia prokurátora majú vždy iba návrhový charakter.“²³¹

„Prokuratúra výkonom svojej pôsobnosti na netrestnom úseku v konečnom dôsledku výrazným spôsobom odbremeňuje správne súdy, keď na základe podnetov účastníkov konaní preskúmava rozhodnutia a postupy orgánov verejnej správy, o zákonnosti ktorých by inak rozhodovali správne súdy, čím zároveň aj urýchľuje konania pred správnymi súdmi.“²³²

²³⁰ Legislatívny plán vlády SR na rok 2013, úloha p.č. 1 na december 2013

²³¹ Uznesenie NSS SR 4Sžo/42/2012 zo dňa 18:9:2012

²³² Legislatívny plán vlády SR na rok 2013, úloha p.č. 1 na december 2013

„Uvedené tvrdenia preukazujú aj napríklad poznatky konštatované v Správe o činnosti prokuratúry pre rok 2013, podľa ktorej prokuratúra v netrestnej oblasti mimosúdnej (v oblasti dozoru nad orgánmi verejnej správy) vybavila celkom 13 148 vecí (o 1770 vecí viac ako v roku 2012). Z celkového počtu vybavených vecí v tejto oblasti išlo o 7 241 podnetov fyzických a právnických osôb, ktorými sa podávatelia podnetov domáhali zásahov prokuratúry voči orgánom verejnej správy. Prokurátori podali 1550 protestov prokurátora (o 164 viac ako v roku 2012) a 2 171 upozornení prokurátora (o 323 viac ako v roku 2012).

Celkový počet podaných protestov prokurátorov a upozornení prokurátorov za rok 2013 sám o sebe je poznatkom o tom, že stav zákonnosti v postupe a rozhodovaní orgánov verejnej správy na Slovensku nie je uspokojivý. Je potrebné si uvedomiť, že orgány prokuratúry týmito opatreniami reagovali iba na prípady porušenia zákonov vo veciach, v ktorých preskúmavali postupy a rozhodnutia orgánov verejnej správy na základe podnetov fyzických osôb a právnických osôb alebo vo veciach zistených v rámci vykonávania previerok zachovávaní zákonov. Z celkového počtu individuálnych rozhodnutí orgánov verejnej správy, ale i ďalších opatrení, ide iba o zlomok vecí, ktoré sa dostali na stoly prokurátorom, t.j. značná časť rozhodnutí orgánov verejnej správy nebola preskúmaná ani prokuratúrou ani súdom. Počet podnetov fyzických a právnických osôb v roku 2013 v porovnaní s rokom 2012 stúpol o 1689, pričom pokiaľ ide o skladbu podnetov, tieto sa týkali najmä zákonnosti rozhodnutí v stavebných veciach (828), katastrálnych veciach (622), sociálnych veciach (280). Takmer o 100% stúpol počet podnetov vo veciach daní, poplatkov a finančných vecí (604), čo zrejme úzko súvisí so zvýšenou aktivitou daňových úradov.

V rámci predbežnej i priebežnej kontroly vykonali prokurátori 1 338 previerok zachovávaní zákonnosti.²³³

Zo správy o činnosti prokuratúry Slovenskej republiky za rok 2014 vyplýva, že zo strany fyzických a právnických osôb bolo podaných na prokuratúru celkom 7793 podnetov, bolo vykonaných 1413 previerok orgánov verejnej správy, pričom na základe takýchto zistení prokurátorov bolo v roku 2014 podaných 1591 protestov prokurátora a 2101 upozornení prokurátora. V zmysle príslušných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku bolo na sudy podaných 135 návrhov na začatie

²³³ Správa o činnosti Prokuratúry 2013

konania.²³⁴ Z uvedených číselných ukazovateľov vyplýva, že k zvýšeniu stavu zákonnosti vo verejnej správe výraznou mierou prispieva i prokuratúra Slovenskej republiky vďaka realizácii svojej pôsobnosti na netrestnom úseku.

Takmer rovnaký nápad vecí zaznamenali súde v rámci celého Slovenska v registroch príslušných na preskúmanie zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy. Z uvedeného možno vyvodiť, že keby prokuratúra SR nevykonávala svoju pôsobnosť aj na netrestnom úseku, mali by súde resp. správne senáty krajských súdov dvojnásobný nápad vecí ako doposiaľ.

V tejto súvislosti je potrebné taktiež poukázať na prednosti a výhody netrestného úseku prokuratúry v porovnaní s výkonom pôsobnosti správnych súdov. Jednou z výhod a predností výkonu pôsobnosti netrestného úseku prokuratúry je neobmedzený rozsah preskúmania dodržiavania zákona na strane orgánov verejnej správy. Kým správne súde poskytujú rozhodovaním o žalobách fyzických a právnických osôb ochranu iba ich verejným subjektívnym právam, v rámci výkonu netrestnej pôsobnosti prokuratúry ide o poskytnutie objektívnej ochrany zákona, teda o objektívnu a komplexnú ochranu zákonnosti a ochranu dodržiavania zákona a právnych noriem..

Podľa článku 1 Ústavy Slovenskej republiky, Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Podľa článku 2 ods. 3 Ústavy SR štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Základným predpokladom a podmienkou fungovania právneho štátu je zásada dodržiavania zákonnosti, zásada viazanosti zákonom.

S poukazom na vyššie uvedené možno konštatovať, že netrestný úsek prokuratúry výkonom svojej pôsobnosti jednoznačne významným spôsobom prispieva k napĺňaniu ústavnej zásady zakotvenej v článku 2 ods. 3 Ústavy SR, ktorou je zásada zákonnosti a v konečnom dôsledku i zásady viazanosti právom, inak povedané zásady „rule of law.“²³⁵

„Jednou z podmienok fungovania právneho štátu je rešpektovanie autonómnej sféry jednotlivca, ktorá požíva ochranu zo strany štátu tak, že na jednej strane štát zaisťuje takú ochranu proti zásahom zo strany tretích subjektov a jednak sám vyvíja iba takú aktivitu, ktorou do tejto sféry sám nezasahuje, resp. zasahuje iba

²³⁴ Správa o činnosti prokuratúry SR za rok 2014

²³⁵ Rozsudok NS SR sp.zn. 1 Sžo/283/2008 z 11.8.2009

*v prípadoch, ktoré sú odôvodnené určitým verejným záujmom a keď je taký zásah proporcionálny s ohľadom na ciele, ktoré majú byť dosiahnuté.*²³⁶

Spomenutú ochranu autonómnej sféry jednotlivca zabezpečuje štát predovšetkým prostredníctvom sústavy súdov ale aj prostredníctvom iných orgánov verejnej moci ako sú napríklad prokuratúra, ombudsman atď...

Podľa článku 46 ods. 1 Ústavy SR, ktorý pojednáva o práve na súdnu a inú právnu ochranu, sa môže každý domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa článku 46 ods. 2 Ústavy SR, každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Na uvedené znenie ústavy o súdnej a mimosúdnej právnej ochrane nadväzuje článok 149 Ústavy SR týkajúci sa pôsobnosti prokuratúry, podľa ktorého prokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu.

Prokuratúra SR je preto práve tým iným orgánom, na ktorom sa môže každý domáhať svojho práva, resp. poskytnutia ochrany svojho práva.

*„Ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb realizovaná prokuratúrou nie je činnosťou, ktorá by znamenala nadradenosť prokurátora voči subjektom, o ochranu práv ktorých ide. Je v záujme právneho štátu, aby jeho orgány riadne a dôsledne plnili úlohy, ktoré sú im dané. Tam, kde by štátne orgány svojou činnosťou zasiahli neoprávnene do práv a právom chránených záujmov právnických a fyzických osôb, štát má nie právo ale povinnosť vytvoriť systém kontrolných mechanizmov na ich ochranu. Jedným z nich je prokuratúra so svojim netrestným úsekom. Jej miesto je nezastupiteľné a má svoje opodstatnenie.*²³⁷

²³⁶ VEDRAL,Josef.: Správní řád- Komentář ,II.aktualizované a rozšířené vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, s.

89

²³⁷ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. ÚS 17/96

Podrobnejšie pôsobnosť a kompetencie prokuratúry aj pokiaľ ide o výkon prokurátorského všeobecného dozoru upravuje zákon číslo 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“)

Prokuratúra podľa § 3 ods.1 zákona o prokuratúre chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu.

Prokuratúra je podľa § 3 ods.2 zákona o prokuratúre v rozsahu svojej pôsobnosti povinná vo verejnom záujme vykonať opatrenia na predchádzanie porušeniu zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie. Pri výkone svojej pôsobnosti je prokuratúra povinná využívať všetky zákonné prostriedky tak, aby sa bez akýchkoľvek vplyvov zabezpečila dôsledná, účinná a rýchlá ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu.

Podľa § 20 ods.1 zákona o prokuratúre prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy v rozsahu ustanovenom týmto zákonom. Výkon dozoru funkčne súvisí s uplatnením oprávnení prokurátora v konaní pred správny súdom podľa osobitného predpisu.

Podľa § 20 ods.2 zákona o prokuratúre orgánmi verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumejú

- a) orgány štátnej správy,
- b) orgány územnej samosprávy,
- c) štátne orgány a iné právnické osoby, ktoré osobitný zákon splnomocňuje na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu,
- d) právnické osoby, ktorým osobitný zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy; dozor nad činnosťou orgánov záujmovej samosprávy prokurátor nevykonáva, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

Podľa § 20 ods. 4 zákona o prokuratúre pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy prokurátor dbá na to, aby svoje zákonné povinnosti aktívne plnili predovšetkým kontrolné orgány.

V zmysle § 20 ods. 4 zákona o prokuratúre prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy viacerými metódami výkonu dozoru a to :

- a) preskúvaním zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, a to:
1. rozhodnutí orgánov verejnej správy,
 2. opatrení orgánov verejnej správy,
 3. opatrení orgánov verejnej správy so všeobecnými účinkami,
 4. uznesení orgánov územnej samosprávy,
 5. všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy,
- b) preskúvaním postupu orgánov verejnej správy,
- c) vykonávaním previerok zachovávanía zákonnosti,
- d) uplatňovaním poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy.

V prípade zistenia nezákonnosti správneho aktu alebo postupu orgánu verejnej správy na základe uplatnených metód prokurátorského dozoru, prokurátor pristúpi k aplikácii prostriedkov prokurátorského dozoru slúžiacich a odstránenie zistenej nezákonnosti.

Preskúvanie zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy patrí k základným metódam prokurátorského dozoru, ktoré prokurátor realizuje na základe vlastnej vyhľadávacej činnosti, na základe poznatkov získaných z previerok, z médií, z internetu, no predovšetkým na základe podnetov fyzických a právnických osôb. V tejto súvislosti je potrebné dať do pozornosti, že prokurátor v rámci dozoru preskúvava iba zákonnosť v širšom slova zmysle, teda súladnosť so všeobecne záväznými právnymi predpismi, ale nie účelnosť, vhodnosť, efektívnosť, hospodárnosť výkonu verejnej správy. Taktiež prokurátor nie je oprávnený preskúvať rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia technického stavu veci.

Právnymi prostriedkami, ktorými prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy, sú v zmysle § 22 ods. 1, 2 zákona o prokuratúre :

- a) protest prokurátora,
- b) upozornenie prokurátora,
- c) správna žaloba a žaloba na správny súd podľa osobitného predpisu
- d) vstup do konania pred správnym súdom podľa osobitného predpisu
- e) oprávnenie generálneho prokurátora podať žalobu, opravný prostriedok a stanovisko podľa osobitného predpisu

- f) oprávnenie generálneho prokurátora podať návrh na ústavný súd o súlade právnych predpisov uvedených bližšie v § 21 ods.3 písm. f) zákona o prokuratúre.

Protest prokurátora, upozornenie prokurátora a vstup prokurátora do konania pred správnym súdom sú primárnymi právnymi prostriedkami dozoru, správna žaloba a žaloba pred všeobecným súdom a návrh generálneho prokurátora na začatie konania pred ústavným súdom sú sekundárnymi prostriedkami dozoru.

Primárne právne prostriedky prokurátor uplatní v súlade s § 3 ods. 2 zákona o prokuratúre, ak bol porušený zákon a ak to vyžaduje verejný záujem. K uplatneniu sekundárnych právnych prostriedkov dochádza v praxi až potom, čo prokurátor využijúc primárne právne prostriedky dozoru, nebol úspešný.

Ohľadne dozorových prostriedkov, ktorými prokuratúra Slovenskej republiky disponuje a zabezpečuje dôslednú, účinnú a rýchlu ochranu práva, Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol, že *„dozorové prostriedky, ktorými disponuje prokurátor, ak sa nimi preskúmava zákonnosť nižších právnych predpisov, nemožno považovať za nesúladne s ústavou. V týchto prípadoch prokurátor nikomu a nič nenariaďuje. Podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky protest prokurátora je právny akt, na základe ktorého môže orgán, ktorého sa napadnuté rozhodnutie týka, protestu vyhovieť alebo nevyhovieť. Rozhodnutie tohto orgánu o proteste prokurátora nie je bezprostredným rozhodnutím o právach, právom chránených záujmoch, alebo povinnostiach subjektov, ktorým prokurátor poskytuje ochranu. Ide o rozhodovanie o návrhu prokurátora, ktorý nie je účastníkom správneho konania. Podanie protestu nemá vplyv na formálno-právnu právoplatnosť napadnutého rozhodnutia. Prokurátor môže prostriedky prokurátorského dozoru realizovať vo vzťahu k orgánom verejnej správy výlučne však iba vo forme odporúčaní a návrhov. Nemá oprávnenie dávať záväzné pokyny na odstránenie zistených nedostatkov, ani ukladať sankcie za porušenie zákona.“*²³⁸

²³⁸ www.epi.sk/odborny-clanok/Spravne-sudnictvo-a-kam-s-dozorom-prokuratury.htm ŠÚREK, S. : Správne súdnictvo a kam s dozorom prokuratúry

6.7.3 Preskúvanie stavu zákonnosti na základe podnetov fyzických a právnických osôb a na základe vlastnej vyhľadávacej činnosti

Aj na základe podnetov fyzických a právnických osôb preskúmajú prokurátori zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy.

Podľa § 31 ods. 2 zákona o prokuratúre podnetom sa rozumie podanie, ktoré smeruje k tomu, aby prokurátor vykonal opatrenia v rozsahu svojej pôsobnosti, najmä aby podal návrh na začatie konania pred súdom alebo opravný prostriedok, aby vstúpil do už začatého konania alebo vykonal iné opatrenia na odstránenie porušenia zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, na ktorých vykonanie je podľa zákona oprávnený.

Podnet môže byť aj anonymný, nemusí spĺňať žiadne formálne ani obsahové náležitosti. Postačí, ak je z neho zrejmé o preskúmanie ktorého konkrétneho postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy ide. Podnet nemusí byť ani odôvodnený. Prokurátor je povinný preskúmať zákonnosť napadnutého postupu alebo rozhodnutia, či iného opatrenia orgánu verejnej správy v celom rozsahu, pri preskúmaní zákonnosti je oprávnený ísť nad rámec dôvodov uvedených v podnete, čo je v porovnaní so správnu žalobou pre podávateľov podnetov výhoda. Na podanie podnetu nie je potrebné právne zastúpenie. Na prokuratúru sa preto s podnetom môže obracať ktokoľvek, nielen ten koho sa predmetné rozhodnutie alebo postup orgánu verejnej správy týka. Jeho prijatie prokurátor potvrdí v lehote 10. dní od jeho doručenia na prokuratúru. Podnet možno podať aj ústne, pričom o tomto úkone sa spíše zápisnica.

Prokurátor vybaví podnet v lehote dvoch mesiacov od jeho podania. (§35 zákona o prokuratúre). Túto lehotu v odôvodnených prípadoch predĺži bezprostredne nadriadený prokurátor, o čom podávateľa písomne vyrozumie. K predĺženiu lehoty na vybavenie podnetu dochádza iba zriedkavo a v prípadoch, kedy nebolo z objektívnych dôvodov možné podnet vybaviť v zákonnej dvojmesačnej lehote. Ide napríklad o prípady, kedy nebol prokurátorovi včas doručený príslušný spisový materiál, ktorého preštudovanie je nevyhnutné na vybavenie podnetu.

Pri vybavovaní podnetu je prokurátor v zmysle § 36a zákona o prokuratúre povinný prešetriť všetky okolnosti rozhodné na posúdenie, či došlo k porušeniu zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu a vykonať opatrenia, na ktorých vykonanie je podľa zákona oprávnený. Podnet posudzuje prokurátor podľa obsahu a nie podľa jeho označenia, ktoré býva často v praxi nesprávne.

Zákon o prokuratúre taktiež umožňuje podať opakovaný podnet i ďalší opakovaný podnet v tej istej veci, teda vytvára mechanizmus viac inštančného konania o podnete a umožňuje viacnásobné preskúmanie vecnej správnosti vybavenia prvého podnetu v tej istej veci nadriadenou zložkou prokuratúry. Ďalší (tretí a ďalší) podnet v tej istej veci vybaví nadriadený prokurátor v tej istej veci iba vtedy, ak obsahuje nové skutočnosti, čím sa zamedzuje podávaniu neobmedzeného počtu podnetov v tej istej veci.

Výsledkom konania o podnete je buď zistenie prokurátora, že rozhodnutím alebo postupom orgánu verejnej správy došlo k porušeniu zákona lebo všeobecne záväzného právneho predpisu alebo zistenie, že k porušeniu zákona nedošlo.

V prípade, že prokurátor dospeje k záveru, že k porušeniu zákona alebo všeobecne záväzného právneho predpisu došlo, uplatní voči zistenej nezákonnosti vhodný prostriedok prokurátorského dozoru, (protest prokurátora alebo upozornenie prokurátora), ktorým zdôvodní príslušnému orgánu verejnej správy svoje právne závery, ku ktorým na základe vybavovania podnetu dospel a navrhne orgánu verejnej správy odstránenie zistenej nezákonnosti.

V prípade, že protestu prokurátora alebo upozorneniu prokurátora príslušný orgán verejnej správy nevyhoví, môže prokurátor voči nezákonnému postupu alebo rozhodnutiu, či opatreniu podať žalobu na správny súd a v lehote do dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa protestu prokurátora nevyhovelo.

Ak prokurátor dospeje k záveru, že k porušeniu zákona postupom alebo rozhodnutím orgánu verejnej správy nedošlo, upovedomí o tom písomne podávateľa podnetu aj s uvedením dôvodov a paragrafovaním znením zákona, o ktorý opiera svoje právne závery.

6.7.4 Preskúvanie stavu zákonnosti previerkovou činnosťou

„Ďalšou významnou metódou prokurátorského dozoru, ktorou prokurátor realizuje kontrolu stavu zákonnosti na príslušnom úseku verejnej správy je previerková činnosť. Ide o kontrolnú činnosť zameranú výlučne na kontrolu legality vo verejnej správe. Previerky sa pritom na prokuratúre vykonávajú každoročne na základe vopred schváleného plánu úloh na príslušný kalendárny rok ako aj na základe vlastných poznatkov získaných napríklad aj z vybavovania podnetov

fyzických a právnických osôb alebo na základe poznatkov získaných z médií, najmä internetu.²³⁹

„Preskúvanie stavu zákonnosti na vybranom úseku verejnej správy prostredníctvom prokurátorských previerok spĺňa niekoľko funkcií:

- a) gnozeologickú funkciu – zisťuje sa reálny stav zákonnosti porovnaním objektívneho stavu so stavom skutočným
- b) preventívnu funkciu - signalizáciou zistených nedostatkov preverovanému orgánu verejnej správy sa zamedzuje ďalšiemu porušovaniu zákona
- c) nápravnú funkciu – cieľom je napraviť zistené porušenie zákona, vadný právny akt nahradiť právnym aktom ktorý bude v súlade s právom
- d) informačnú resp. výchovnú funkciu – prispieva k zlepšeniu odbornej úrovne zamestnancov orgánov verejnej správy a to poskytnutím odborného právneho zdôvodnenia zistenej nezákonnosti širokému okruhu adresátov
- e) funkciu vytvárania legislatívnych návrhov – na základe zistených nedostatkov v oblasti legislatívy (medzier v zákonoch, obsolentných ustanovení zákona) možno navrhovať legislatívne opatrenia na účely zlepšenia kvality zákonov a predkladať ich jednotlivým ministerstvám²⁴⁰

Podľa § 30 ods. 1 zákona o prokuratúre má prokurátor pri vykonávaní previerky právo vstupovať do objektov orgánov verejnej správy, právo vyžadovať od orgánu verejnej správy potrebné spisy a doklady ako i vysvetlenie k veci, ktorá je predmetom previerky. Zároveň je prokurátor pri jej realizácii povinný oznámiť orgánu verejnej správy najneskôr pri začatí previerky predmet a účel previerky, vydať orgánu verejnej správy potvrdenie o prevzatí spisov, vyhotoviť protokol o vykonaní previerky, prerokovať obsah protokolu o vykonaní previerky s vedúcim orgánu verejnej správy a oboznámiť ho o návrhoch opatrení, ktoré na základe previerky mieni vykonať, pričom o prerokovaní obsahu protokolu vyhotoví zápisnicu. Proti pravdivosti a preukázateľnosti zistení prokurátora z previerky týkajúcich sa nezákonnosti má orgán verejnej správy právo podať v lehote 14. dní od doručenia zápisnice o prerokovaní obsahu protokolu námietky. Opodstatnenosť námietok prokurátor preverí a výsledok oznámi orgánu verejnej správy.

²³⁹ HOFFMAN, Marian. Prokuratúra SR- orgán ochrany práva, 1. vydanie, Bratislava: EUROKODEX, 2010. s. 79

²⁴⁰ HOFFMAN, Marian. Prokuratúra SR- orgán ochrany práva, 1. vydanie, Bratislava: EUROKODEX, 2010. s. 80

Skutočnosť, že previerky vykonávané prokurátorom na jednotlivých orgánoch verejnej správy majú jedinečný význam nielen pre kontrolu a zvyšovanie úrovne stavu zákonnosti vo verejnej správe, ale i pre následnú zmenu a skvalitnenie legislatívnej úpravy, ako aj v oblasti následného spoločného vzdelávania i lepšej spolupráce jednotlivých štátnych orgánov, potvrdzujú i nasledovné príklady.

Vykonaním prokurátorských previerok paralelne prokurátormi na trestnom a na netrestnom úseku v oblasti ochrany životného prostredia a to konkrétne vo veci zákonnosti výrubu drevín boli získané komplexné poznatky o stave zákonnosti verejnej správy ale aj stave zákonnosti postupu a rozhodnutí orgánov činných v trestnom konaní.

Uvedenou previerkou bolo zistené, že v oblasti ochrany prírody a krajiny, v oblasti výrubu drevín, kde vo veciach v ktorých malo byť začaté trestné stíhanie, bolo vykonané iba správne konanie s uložením sankcie – pokuty na spodnej hranici sadzby bez toho, aby bola zisťovaná skutočná škoda spôsobená nezákonným konaním fyzických osôb, teda protiprávnou činnosťou, ktorá spočívala v nezákonnom výrube drevín v lese i mimo lesa. Orgány štátnej správy, (obvodné lesné úrady) sa bránili tým, že policajné orgány nemajú záujem na realizácii trestných konaní v oblasti životného prostredia a preto už v počiatočnom štádiu bez vykonania akýchkoľvek úkonov odstúpili veci na príslušný správny orgán, ktorý taktiež nepostupoval pri realizácii správnych konaní v súlade so zákonom.

Na základe zisteného stavu v tejto oblasti štátnej správy boli nielen navrhnuté rozsiahle legislatívne opatrenia ale i sprostredkovaná a dohodnutá spolupráca i spoločné vzdelávanie oboch štátnych orgánov lesného úradu i polície v tejto oblasti, čím sa podarilo zabezpečiť okamžité zlepšenie stavu zákonnosti na tomto úseku štátnej správy i na úseku vyšetrovania trestných činov proti životnému prostrediu. Na základe poznatkov z tejto previerky bola dokonca vykonaná súčinnosťná porada medzi tromi ministerstvami - pôdohospodárstva, životného prostredia a ministerstva vnútra SR, pričom až na základe prijatých spoločných záverov, boli prijaté účinné opatrenia za účelom lepšenia stavu zákonnosti pri výkone verejnej správy v tejto oblasti.

Ďalší príklad, ktorý potvrdzuje potrebu realizácie kontroly nad dodržiavaním zákonnosti pri výkone verejnej správy obcami a vyššími územnými celkami možno spomenúť previerku vykonanú na orgánoch samosprávy, na obciach eventuálne na vyšších územných celkoch v oblasti poskytovania dotácií , kde bola zistená buď

nečinnosť obcí alebo VUC pokiaľ ide o vydávanie všeobecne záväzných nariadení v prípadoch, kedy im to zákon vyslovene ukladá alebo boli zistené iné porušenia zákona už prijatými všeobecne záväznými nariadeniami. Voči zisteným pochybeniam boli podané mnohé protesty alebo upozornenia prokurátora.

Aj pri tejto metóde prokurátorského dozoru nad zákonnosťou orgánov verejnej správy je potrebné dať do pozornosti rýchlosť, účelnosť a efektívnosť odstránenia zistenej nezákonnosti. Taktiež je potrebné zdôrazniť, že okrem prokuratúry neexistuje v Slovenskej republike iný odborne spôsobilý subjekt, ktorý by ex offo vykonával dozor nad dodržiavaním zákonnosti na strane samosprávy.

6.7.5 Uplatňovanie poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy

Uplatňovanie poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy patrí podľa § 21 ods. 1 písm. d) zákona o prokuratúre k ďalšej metóde prokurátorského dozoru.

Aplikačná prax prokurátorov však naznačuje, že táto metóda je využívaná skôr ojedinele a výnimočne a to predovšetkým z dôvodu nedostatočného zákonného vymedzenia práv a povinností prokurátora pri uplatnení tejto metódy.

Podľa nálezu Ústavného súdu SR č. k. Pl.ÚS 17/96 zákon dáva prokurátorovi možnosť zúčastniť sa na zasadnutiach orgánov verejnej správy výlučne s poradným hlasom. *„Vo vzťahu k orgánom verejnej správy nemá prokurátor nadradené postavenie. Jeho úloha na zasadnutí má skôr poradný význam a charakter, nakoľko prokurátor môže na takýchto zasadnutiach vystupovať ako kvalifikovaný poradca v právnych otázkach. K otázkam týkajúcich sa účelnosti, efektívnosti a hospodárnosti prijímaných rozhodnutí, opatrení a postupov orgánov verejnej správy sa prokurátor nevyjadruje. Prokurátor môže pritom vystupovať na zasadnutiach orgánov verejnej správy buď aktívne alebo pasívne. Pasívna účasť prokurátora na zasadnutiach orgánov verejnej správy spočíva v tom, že prokurátor sleduje zákonnosť priebehu, postupu a prijímania jednotlivých správnych aktov a v prípade, že zistí pochybenie a porušenie zákona zo strany orgánu verejnej správy, podá dodatočne voči zistenej nezákonnosti príslušný prostriedok prokurátorského dozoru. Aktívna účasť prokurátora na zasadnutiach orgánov verejnej správy spočíva v tom, že prokurátor môže priamo a zasadnutí orgánu verejnej správy poskytnúť právnu radu k zákonnosti postupu a schvaľovania správnych aktov. Nakoľko však rozsah pôsobnosti orgánov verejnej správy je*

*v súčasnosti obrovský, nie je objektívne možné, aby prokurátor ovládal všetku aktuálnu platnú právnu úpravu a poskytoval právne rady ku všetkým otázkam bez toho, aby si danú problematiku vopred kompletne nenaštudoval.*²⁴¹

V protiklade s oprávnením prokurátora poskytovať priamo na zasadnutiach orgánov verejnej správy právne rady a stanoviská k zákonnosti postupu a schvaľovania jednotlivých správnych aktov je ustanovenie § 4 ods. 2 zákona o prokuratúre, podľa ktorého prokurátor nedáva výkladové stanoviská k právnym predpisom iným orgánom ani právnickým ani fyzickým osobám. S týmto problémom sa zákon o prokuratúre ani prokurátorská prax doposiaľ nevysporiadali.

S poukazom na vyššie naznačené problémy by bolo možno v budúcnosti vhodné podrobnejšie upraviť právnu úpravu týkajúcu sa rozsahu práv a povinností prokurátora na zasadnutiach orgánov verejnej správy. Účelom a zmyslom takejto právnej úpravy by bolo predchádzanie porušovania zákonnosti orgánmi verejnej správy.

6.7.6 Protest prokurátora

Jedným z najvýznamnejších právnych prostriedkov, ktorým prokurátor vykonáva dozor nad zákonnosťou orgánov verejnej správy je protest prokurátora, ktorý je v zmysle § 21ods.1 písm. a) zákona o prokuratúre oprávnený podať proti rozhodnutiam orgánov verejnej správy, opatreniam orgánov verejnej správy, opatreniam orgánov verejnej správy so všeobecnými účinkami, uzneseniam orgánov územnej samosprávy a proti všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným orgánmi verejnej správy, ktorými bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis.

*„Účelom podania protestu prokurátora je v podstate v skrátrenom konaní a bez zbytočného zaťažovania súdov a ústavného súdu odstrániť nezákonnosť rozhodnutí, opatrení a všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy.“*²⁴²

„Protest prokurátora je jedným z právnych prostriedkov prokurátorského dozoru, ktorý prokurátor aplikuje vtedy, ak zistí nezákonnosť správneho aktu a žiada ním odstránenie zistenej nezákonnosti. Podanie protestu je odôvodnené vtedy, keď

²⁴¹ HOFFMAN, Marian. Prokuratúra SR- orgán ochrany práva,1.vydanie,Bratislava: EUROKODEX, 2010, s. 85

²⁴² Dôvodová správa k zákonu o prokuratúre

je na obnovu zákonnosti potrebné zrušiť právoplatný nezákonný akt orgánu verejnej správy (prípadne ho zrušiť alebo zmeniť v napadnutej časti)²⁴³ K aplikácii protestu prokurátora možno pristúpiť však iba vtedy, keď možno dôvodne predpokladať, že jeho použitie bude mať v konečnom dôsledku pozitívny efekt, teda že po vyhovení protestu prokurátora a po zrušení rozhodnutia napadnutého prokurátorom pre nezákonnosť bude mať príslušný správny orgán ešte právnu možnosť vydať meritórne rozhodnutie vo veci samej v súlade so zákonom.

Doktrinálnym rozhodnutím Ústavného súdu SR k právnej úprave protestu prokurátora je nález pod sp. zn. PL.ÚS 17/96, podľa ktorého je „*protest prokurátora právny akt, na základe ktorého môže orgán, ktorého sa napadnuté rozhodnutie týka, protestu vyhovieť alebo protestu nevyhovieť. Rozhodnutie tohto orgánu o proteste prokurátora nie je bezprostredným rozhodnutím o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach subjektov, ktorým prokurátor poskytuje ochranu. Ide o rozhodovanie o návrhu prokurátora, ktorý nie je účastníkom správneho konania. Podanie protestu nemá vplyv na formálno-právnu právoplatnosť napadnutého rozhodnutia. Prokurátor sa výkonom dozoru nedostáva do postavenia nadradenosti voči orgánom verejnej správy. Koná na základe zákona a v medziach zákona. Prokurátor nemá oprávnenie kontrolovať efektívnosť a účelnosť postupov orgánov verejnej správy, záväzne im ukladať povinnosti, prípadne iným direktívnym spôsobom zasahovať do ich činnosti. Prokurátor môže však prostriedky prokurátorského dozoru realizovať vo vzťahu k orgánom verejnej správy výlučne formou odporúčaní a návrhov.*“²⁴⁴ Prokurátor nemá vo vzťahu k orgánom verejnej správy oprávnenie dávať záväzné pokyny na odstránenie zistených nedostatkov ani ukladať sankcie za zistené porušenie zákona. Nariaďovacia alebo rozhodovacia právomoc zostáva zachovaná orgánu alebo organizácii, ktorého konanie alebo výsledok konania je objektom dozoru.

„*Podaním protestu prokurátora sa neukladajú povinnosti správnejmu orgánu ani účastníkom konania. Protest prokurátora taktiež nie je rozhodnutím, ktoré by bolo pre orgán voči ktorému smeruje, záväzné. Má charakter odporúčania alebo návrhu. V proteste prokurátor vyjadruje svoj názor na zákonnosť rozhodnutia alebo na zákonnosť postupu orgánu v konkrétnej veci. Podaním protestu prokurátora sa automaticky nemení ani neruší protestom napadnutý všeobecne záväzný právny*

²⁴³ BENEČ, Štefan. : Protest prokurátora a katastrálne konanie, Justičná revue, 2002, č. 12 s. 1454

²⁴⁴ Nález Ústavného súdu SR číslo PL US 17/96 zo dňa 4.3.2008

*predpis, opatrenie alebo rozhodnutie orgánu verejnej správy. Zmeniť alebo zrušiť všeobecne záväzný právny predpis, opatrenie alebo rozhodnutie je oprávnený len ten orgán, ktorý je príslušný na ich zmenu alebo zrušenie. Podaním protestu prokurátora začína konanie o proteste prokurátora, teda o tom, či protestu vyhovie alebo nevyhovie, a či vykoná nápravu alebo nie.*²⁴⁵

*„Orgán vydávajúci nové rozhodnutie nie je viazaný právnym názorom uvedeným v prokurátorskom opatrení, ale len názorom nadriadeného orgánu verejnej správy, ktorý rozhodol o prokurátorskom opatrení, ktoré zaväzuje orgán, voči ktorému smerovalo prokurátorské opatrenie. Ak príslušný orgán, ktorého správny akt bol napadnutý protestom prokurátora, nemieni vyhovieť protestu prokurátora, postúpi protest spolu so spisom na bezprostredne nadriadený orgán verejnej správy, ktorý je povinný o proteste prokurátora rozhodnúť v lehote 30 dní od doručenia protestu.*²⁴⁶

*„Rozhodnutie, ktorým správny orgán nevyhovie protestu prokurátora nie je rozhodnutím, ktorým sa zakladá, mení alebo ruší právo alebo povinnosť fyzickej osoby alebo právnickej osoby ani sa priamo ich práv alebo právom chránených záujmov nedotýka. Rozhodnutie o proteste prokurátora, ktorým správny orgán protestu nevyhovie, nie je teda samo o sebe rozhodnutím vo veci samej. Ak správny orgán protestu vyhovie, nasleduje vydanie rozhodnutia, ktorým je nahradené pôvodné právoplatné rozhodnutie, ak však správny orgán protestu nevyhovie, pôvodné právoplatné rozhodnutie a teda aj práva a povinnosti ním založené, zostávajú nedotknuté. Rozhodnutím o nevyhovení protestu prokurátora teda správny orgán len vyjadruje svoj procesný postoj k dôvodom uplatneným v proteste.*²⁴⁷

Ak orgán verejnej správy nevyhovie protestu prokurátora a nezruší ním napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie, je prokurátor oprávnený podať proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy správnu žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu.

Pod pojmom všeobecne záväzný právny predpis vydaný orgánom verejnej správy možno v zmysle § 21 ods. 3 písm. f) zákona o prokuratúre rozumieť :

1. vyhlášku, výnos alebo opatrenie ústredného orgánu štátnej správy, iného štátneho orgánu alebo inej právnickej osoby, ktorú osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu,

²⁴⁵ HOFFMAN, Marian.: Prokuratúra SR- orgán ochrany práva, 1. vydanie, Bratislava: EUROKODEX, 2010, s.90

²⁴⁶ HOFFMAN, Marian. tamtiež., s. 89

²⁴⁷ Rozhodnutie NS SR 1Sžr/40/2011 zo dňa 20.12.2011

2. všeobecne záväzný právny predpis miestneho orgánu štátnej správy,

3. všeobecne záväzné nariadenie orgánu územnej samosprávy,

Pod pojmom opatrenie rozumieme podľa § 21 ods. 3 písm. c) zákona o prokuratúre v platnom znení správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

Pod pojmom opatrenie so všeobecnými účinkami pre účely zákona o prokuratúre možno rozumieť riadiaci správny akt vydaný v rámci výkonu pôsobnosti v oblasti verejnej správy, ktorý smeruje dovnútra štruktúry orgánov verejnej správy (§ 21 ods.3 písm. d) a pod pojmom opatrenie orgánu verejnej správy správny akt vydaný administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej alebo právnickej osoby.

Konanie o proteste prokurátora je osobitným a teda špeciálnym konaním, prostredníctvom ktorého je možné mimosúdnou cestou odstrániť veľmi rýchlo porušenie zákona ku ktorému došlo činnosťou orgánu verejnej správy. Podrobne je konanie o proteste prokurátora upravené v zákone o prokuratúre, pričom rozlišuje medzi konaním o proteste proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy, medzi konaním proti opatreniu so všeobecnými účinkami, konaním proti uzneseniam orgánov verejnej správy a konaním o proteste proti všeobecne záväznému právnemu predpisu.

„Zákon o prokuratúre osobitne upravuje postup orgánov verejnej správy v konaní o proteste prokurátora podľa druhu aktu, voči ktorému protest smeruje (VZN, rozhodnutie, opatrenie). Osobitne určuje lehotu na rozhodnutie o proteste, subjekt ktorý o proteste rozhoduje, ak protestu nevyhoví ten správny orgán voči ktorému bol podaný, spôsob, ktorým sa má o proteste rozhodnúť, prípustnosť podania opravných prostriedkov proti rozhodnutiu o proteste prokurátora, lehoty, v ktorej je možné protest podať, vykonateľnosť rozhodnutia, proti ktorému bol protest podaný.“²⁴⁸

Pokiaľ ide o preskúmavanie zákonnosti verejnoprávnych zmlúv (správnych dohôd) uzavretých správnymi orgánmi v rámci výkonu im zverených úsekov verejnej správy s inými im nepodriadenými subjektmi je potrebné uviesť, že prokurátor v rámci všeobecného prokurátorského dozoru nie je zo zákona oprávnený preskúmavať ich

²⁴⁸ ŠÚREK, Slavomír. : Protest prokurátora a následky nevyhovenia protestu, Justičná revue, 58, 2006, č. 6-7, s. 1016

zákonnosť. Verejnoprávne zmluvy nemajú charakter ani normatívnych ani individuálnych správnych aktov ani opatrení ani iných právnych aktov orgánov verejnej správy v zmysle zákona o prokuratúre. Verejnoprávne zmluvy sú síce určitou osobitnou formou alebo výsledkom činnosti orgánov verejnej správy pri plnení úloh verejnej správy, avšak nad ich zákonnosťou vykonávajú kontrolu iba okresné úrady a následne špecializované správne senáty všeobecných súdov.

Podľa § 368 ods. 1 Správneho súdneho poriadku žalobca sa môže žalobou domáhať uloženia povinnosti obci, mestu, mestskej časti, samosprávnemu kraju vypovedať dohodu o spolupráci uzavretú s inou obcou, mestom, mestskou časťou alebo s iným samosprávnym krajom alebo uzavretú s územným a správnym celkom iného štátu alebo s orgánom alebo s úradom iného štátu vykonávajúcimi regionálne funkcie.

Podľa § 368 ods.2 Správneho súdneho poriadku žalobca sa môže žalobou domáhať uloženia povinnosti vypovedať členstvo obce alebo mesta v združení obcí alebo miest alebo členstvo samosprávneho kraja v združení samosprávnych krajov alebo v medzinárodnom združení územných celkov alebo územných orgánov

„Konanie vo veciach dohôd obcí o spolupráci s územnými celkami alebo orgánmi iných štátov a členstva v medzinárodnom združení vykonáva Okresný úrad v sídle kraja, ktorý môže podať na súd z dôvodu nesplnenia podmienok ustanovených zákonom návrh na určenie povinnosti obci alebo vyššiemu územnému celku vypovedať dohodu o spolupráci uzavretú s inou obcou, s iným vyšším územným celkom alebo uzavretú s územným a správnym celkom iného štátu, alebo s orgánom, alebo s úradom iného štátu vykonávajúcimi regionálne funkcie. Rovnako môže okresný úrad v sídle kraja podať návrh na určenie povinnosti vypovedať členstvo obce v združení obcí, členstvo vyššieho územného celku v združení vyšších územných celkov alebo ich členstvo v medzinárodnom združení územných celkov alebo územných orgánov.“²⁴⁹ Všetky návrhové oprávnenia v správnom súdnictve, pokiaľ ide o ochranu objektívneho práva vo verejnom záujme boli zverené prokuratúre SR s výnimkou tohto osobitného konania, predmetom ktorého je zákonnosť verejnoprávnych zmlúv. Pokiaľ sa aj prokurátor dozvie o rozpore takejto zmluvy so zákonom, môže tento poznatok iba signalizovať príslušnému okresnému úradu pre účely ďalšieho konania na krajskom súde.

²⁴⁹ Dôvodová správa k zákonu číslo 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších právnych predpisov

Vzhľadom k tomu, že množstvo verejnoprávnych zmlúv uzatváraných v rámci realizácie verejnej správy neustále pribúda, tvoria významnú a rozsiahlu oblasť výkonu verejnej správy pri správe a hospodárení s majetkom obcí, s majetkom štátu, o poskytovaní služieb, o spolupráci orgánov verejnej správy atď., bolo by možno do budúcnosti vhodné sa zamyslieť a zvážiť rozšírenia pôsobnosti prokuratúry v rámci všeobecného dozoru aj na oblasť administratívnoprávnych zmlúv. Verejný záujem na preskúmaní ich zákonnosti je veľký.

6.7.7 Upozornenie prokurátora

Ďalším právnym prostriedkom dozoru prokurátora je upozornenie prokurátora, prostredníctvom ktorého síce nedochádza k zrušeniu individuálneho či normatívneho správneho aktu, ale je právnym prostriedkom ochrany objektívneho práva, predovšetkým proti nečinnosti a nezákonnému postupu orgánu verejnej správy.

Podľa § 28 ods. 1 zákona o prokuratúre prokurátor je oprávnený podať orgánu verejnej správy upozornenie na účel odstránenia porušovania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, ku ktorému došlo v postupe orgánu verejnej správy pri vydávaní opatrenia alebo rozhodnutia alebo jeho nečinnosťou.

Aplikácia upozornenia prokurátora prichádza do úvahy v podstate v troch prípadoch zistenej nezákonnosti. „Upozornenie prokurátora možno podať proti:

- a) *postupu orgánu verejnej správy, ktorý nekončí vydaním rozhodnutia*
- b) *nečinnosti orgánu verejnej správy*
- c) *konaniu, ktoré je síce už meritorne ukončené, avšak vzhľadom na ďalšie okolnosti prípadu už iné opatrenie prokurátora neprichádza do úvahy.*²⁵⁰

Ide napríklad o prípad, kedy lehota na podanie protestu prokurátora uplynula alebo bolo zistené nezákonné rozhodnutie, avšak prekluzívna lehota na nové rozhodnutie vo veci samej už uplynula a preto by bolo podanie protestu prokurátora neúčelné. Zároveň podanie upozornenia vyžaduje verejný záujem.

²⁵⁰ HOFFMAN, Marian.: Prokuratúra SR- orgán ochrany práva, 1. vydanie, Bratislava: EUROKODEX, 2010, s. 92

Upozornenie podané prokurátorom proti nezákonnému postupu má v podstate preventívny a výchovný účinok, ktorým sa sleduje to, aby sa v budúcnosti identické pochybenie v prípadoch rovnakého druhu neopakovalo. Upozornenie prokurátora podané v prípadoch zistenej nečinnosti má za cieľ odstrániť zistenú nečinnosť a dosiahnuť toho, aby príslušný správny orgán konal. Pod pojmom nečinnosť možno rozumieť taký stav, kedy orgán verejnej správy v zmysle zákona má konať, avšak nekoná.

Postup orgánov verejnej správy pri vybavovaní upozornení prokurátora upravuje § 29 zákona o prokuratúre.

Pokiaľ orgán verejnej správy v zmysle § 29 ods. 5 zákona o prokuratúre upozornení prokurátora nevyhoví, je povinný ho predložiť v určenej lehote svojmu bezprostredne nadriadenému alebo dozerajúcemu orgánu. Orgán verejnej správy je povinný vybaviť upozornenie prokurátora do 30 dní od doručenia upozornenia prokurátora.

Vzhľadom k tomu, že prokurátor pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy nemá nariadovaciu právomoc, orgány verejnej správy nie sú povinné podanému upozorneniu prokurátora vyhovieť. Ak zo strany orgánov verejnej správy nedôjde k vyhoveniu upozorneniu prokurátora, môže prokurátor z dôvodu nevyhovenia upozorneniu prokurátora podať na príslušný súd správnu žalobu a to podľa § 242 ods. 2 Správneho súdneho poriadku. Túto žalobu môže podať prokurátor a to len vtedy, ak namieta nečinnosť orgánu verejnej správy, ktorá pretrváva aj po podaní upozornenia prokurátora. Inak povedané procesným predpokladom podania predmetnej žaloby je predchádzajúce neúspešné podanie upozornenia prokurátora smerujúce proti nečinnosti orgánu verejnej správy.“ *V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že prokurátor sa môže žalobou domáhať odstránenia nečinnosti v začatom administratívnom konaní a ako jediný oprávnený subjekt aj nečinnosti spočívajúcej v porušení povinnosti začať administratívne konanie z úradnej povinnosti.*²⁵¹

„Pri neúspešnosti upozornenia prokurátora vytýkajúceho orgánu verejnej správy porušenie právneho predpisu odlišného od jeho nečinnosti, má prokurátor možnosť preniesť rozhodovanie vo veci na správny súd len za predpokladu, že sa ním namietané procesné pochybenie následne premietne do nezákonnosti vydaného

²⁵¹ Dôvodová správa k § 242 zákona číslo 162/2015Zb. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov

*rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy s tým, že protestu prokurátora podanému proti takémuto rozhodnutiu, resp. opatreniu nebude orgánmi verejnej správy vyhovené.*²⁵²

Zároveň je potrebné dať do pozornosti, že pokiaľ bolo podané upozornenie prokurátora obci alebo vyššiemu územnému celku a týka sa výkonu verejnej správy na úseku samosprávy, jedná sa jednostupňové konanie, nakoľko ak takémuto upozorneniu obec nevyhoví, už ho ďalej nepostupuje žiadnemu orgánu, pretože pri samosprávnych vzťahoch nemožno pri obci hovoriť o jej bezprostredne nadriadenom resp. dozerajúcom orgáne. Pokiaľ teda samosprávny orgán upozorneniu prokurátora podanému prokurátorom z dôvodu nečinnosti nevyhoví, možno za účelom odstránenia zistenej nezákonnosti podať správnu žalobu na príslušný súd.

6.7.8 Sekundárny právny prostriedok dozoru nad zákonnosťou orgánov verejnej správy

Kým protest a upozornenie prokurátora možno považovať za primárny právny prostriedok prokurátorského dozoru nad zákonnosťou orgánov verejnej správy, tak správnu žalobu podanú prokuratúrou voči orgánom verejnej správy z dôvodu predchádzajúceho nevyhovenia protestu alebo upozorneniu prokurátora možno považovať za sekundárny právny prostriedok dozoru nad zákonnosťou orgánov verejnej správy.

V tejto súvislosti je potrebné dať do pozornosti, že konanie prokurátora pri uplatnení primárneho a sekundárneho právneho prostriedku dozoru tvorí jeden celok a na seba nadväzuje. Potvrďuje to aj zásada konania pred správnym súdom explicitne vyjadrená v § 5 ods. 11 Správneho súdneho poriadku podľa ktorej konanie pred správnym súdom funkčne súvisí s výkonom dozoru prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy podľa osobitného predpisu.

„Podľa § 45 ods. 1 Správneho súdneho poriadku prokurátor je oprávnený podať správnu žalobu :

1 / proti nezákonnému rozhodnutiu alebo opatreniu a to žalobu všeobecnú podľa § 6 ods. 2 písm. a) a správnu žalobu osobitnú podľa § 6 ods. 2 písm. b), c) d). Správna žaloba smeruje proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy, proti ktorému podal prokurátor protest a ktorému nebolo vyhovené. Prokurátor teda nepodáva správnu žalobu proti rozhodnutiu, ktorým nebolo protestu prokurátora

²⁵² Rozhodnutie NS SR číslo 6 Sži/2/2010 zo dňa 28.9.2011

vyhovené. Rozhodnutie o nevyhovení protestu prokurátora je iba predpokladom pre podanie správnej žaloby.

2/ Podľa § 45 ods. 2 Správneho súdneho poriadku má prokurátor právo podať správnu žalobu proti nečinnosti. Predpokladom pre podanie žaloby je predchádzajúce vytknutie nečinnosti orgánu verejnej správy prostredníctvom upozornenia prokurátora a pretrvávajúci stav nečinnosti v dôsledku nevyhovenia tomuto upozorneniu zo strany orgánu verejnej správy.

3/ V zmysle § 45 ods. 3, 4 Správneho súdneho poriadku prokurátor je oprávnený podať správnu žalobu proti uzneseniu zastupiteľstva a všeobecne záväznému nariadeniu, ktorým predchádzalo taktiež neúspešné podanie protestu prokurátora.²⁵³

Podľa § 46 Správneho súdneho poriadku prokurátor je oprávnený vstúpiť do ktoréhokoľvek konania pred správnym súdom a to vrátane kasačného konania. Toto oprávnenie je v podstate prenesením vstupových oprávnení prokurátora vyplývajúcich zo znenia § 35 ods.2 písm. i) a j) Občianskeho súdneho poriadku platného do 1.7.2016.

V zmysle § 46 Správneho súdneho poriadku prokurátor môže vstúpiť do ktoréhokoľvek konania pred správnym súdom aj bez toho, že by predtým voči rozhodnutiu alebo opatreniu, všeobecne záväznému právnomu predpisu alebo postupu orgánu verejnej správy, ktorý je predmetom preskúmania na správnom súde bol podal protest prokurátora. V tomto prípade zákon nevyžaduje splnenie žiadnej osobitnej procesnej podmienky k tomu, aby prokurátor svojou aktívnou účasťou v konaní pred správnym súdom prispel k náležitému a kvalifikovanému preskúmaniu žalobou napadnutého správneho aktu alebo postupu orgánu verejnej správy. Aj toto vstupové oprávnenie prokurátora výraznou mierou zrejme v budúcnosti prispeje k rýchlejšej, účinnej a kvalifikovanej ochrane nielen subjektívnych verejných práv účastníkov administratívneho konania. Účasť prokurátora v konaní pred správnym súdom môže prispieť aj k preskúmaniu (kontrole) objektívneho práva. Hoci prokurátor svojimi vyjadreniami a návrhmi nemôže ísť nad rámec žalobného návrhu a argumentovať v konaní ultra petit, v prípade, že zistí porušenie zákona v postupe alebo v správnom akte, ktorý je predmetom preskúmania na správnom súde, ale tento nebol v správnej žalobe namietaný, môže takýto poznatok vyťažiť na

²⁵³ § 45 Dôvodovej správy zákona číslo 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov

samostatné, nové konanie a prijať príslušné opatrenia na odstránenie zistenej nezákonnosti v súlade so zákonom o prokuratúre. S poukazom na takýto zákonný postup prokurátora môže dôjsť k situácii, že to isté rozhodnutie, opatrenie resp. správny akt vydaný v administratívnom konaní bude správnym súdom preskúmaný aj opakovane, avšak z iných dôvodov.

1/ žaloba proti nezákonnému rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy

V prípade, že orgán verejnej správy nevyhoví protestu prokurátora podaného proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy o ktorom sa prokurátor domnieva, že je nezákonné, môže prokurátor proti namietanému nezákonnému rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a) až d) Správneho súdneho poriadku a domáhať sa zrušenia ním napadnutého nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia. Konkrétne môže podať všeobecnú správnu žalobu, správnu žalobu vo veciach správneho trestania, správnu žalobu vo veciach sociálnych, vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia. Podľa § 181 ods.2 Správneho súdneho poriadku správnu žalobu môže prokurátor podať v lehote 2-mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora. Lehota je prekluzívna, čo znamená, že po uplynutí tejto lehoty, v prípade podania žaloby prokurátorom bude táto súdom zamietnutá z dôvodu oneskoreného podania žalobného návrhu.

Účastníkmi konania o správnej žalobe prokurátora je prokurátor, účastníci správneho konania a správny orgán, ktorý rozhodol v poslednom stupni.

Zákon nevyžaduje, aby podmienkou podania správnej žaloby prokurátorom bolo vyčerpanie riadnych alebo mimoriadnych opravných prostriedkov účastníkmi správneho konania.

Podľa § 100 ods.1 písm. d) Správneho súdneho poriadku ak rozhodnutie správneho orgánu bolo počas konania pred správnym súdom napadnuté protestom prokurátora, súd konanie o žalobe preruší až do jeho vybavenia; ak napadnuté rozhodnutie bolo zrušené alebo zmenené, súd konanie o žalobe zastaví. Obdobne sa postupuje, ak pred podaním žaloby na súd sa proti právoplatnému rozhodnutiu správneho orgánu podal mimoriadny opravný prostriedok.

Z uvedeného vyplýva, že zákonná úprava ale i aplikačná prax dáva prednosť mimosúdnejmu spôsobu odstránenia zistenej nezákonnosti. Súd preskúmajúc zákonnosť žalobou napadnutého rozhodnutia v rozsahu dôvodov uvedených

v žalobe, ak nie je ďalej ustanovené inak. To znamená, že súd v rámci dokazovania nemôže ísť nad rámec správnej žaloby a vykonať dokazovanie a následne zrušiť rozhodnutie správneho orgánu z iného ako z dôvodu uvedeného v žalobe. Existujú však aj zákonné dôvody, kedy správny súd nie je viazaný dôvodmi žaloby. Je tomu tak vtedy, keď rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy bolo vydané na základe neúčinného právneho predpisu, alebo ho vydal orgán ktorý na to nebol zo zákona oprávnený, ak ide o veci podľa § 192, § 6 ods.2 písm. c), d) alebo vec súvisí s ochranou spotrebiteľa., ak je žalobcom fyzická osoba. (§ 134 ods. 2 písm. a) až písm. f) Správneho súdneho poriadku)

Podľa § 135 ods.1 Správneho súdneho poriadku pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia je pre súd rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia, teda nie v čase rozhodovania súdu. Súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia.

Súd s poukazom na ustanovenie § 191 ods. 1 Správneho súdneho poriadku zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie, ak po preskúmaní rozhodnutia a postupu správneho orgánu v medziach žaloby dospel k záveru, že rozhodnutie alebo opatrenie :

- a) bolo vydané na základe neúčinného právneho predpisu
- b) ho vydal orgán, ktorý na to nebol zo zákona oprávnený
- c) vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci,
- d) je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov
- e) zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo správne rozhodnutie, je v rozpore s obsahom spisov,
- f) zistenie skutkového stavu je nedostačujúce na posúdenie veci,
- g) rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov,
- h) v konaní správneho orgánu bola zistená taká vada, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia

Ak súd po preskúmaní rozhodnutia a postupu správneho orgánu v rozsahu a z dôvodov uvedených v žalobe (ďalej len "v medziach žaloby") dospeje k záveru, že rozhodnutie správneho orgánu v medziach žaloby je v súlade so zákonom, vysloví rozsudkom, že sa žaloba zamietá.

Podľa § 191 ods. 3 Správneho súdneho poriadku ak správny súd zrušuje napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie žalovaného, v závislosti od okolností môže na návrh žalobcu súčasne

- a) zrušiť aj rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy nižšieho stupňa, ktoré mu predchádzalo,
- b) zrušiť aj skôr vydané rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ak postupoval podľa § 27 ods.1

Ak správny súd zrušuje rozhodnutie alebo opatrenie, podľa okolností môže aj bez návrhu súčasne vysloviť, že vec sa vracia na ďalšie konanie žalovanému, prípadne orgánu verejnej správy podľa odseku 3. Ak správny súd zruší rozhodnutie alebo opatrenie, lehota na vydanie rozhodnutia alebo opatrenia v ďalšom konaní začne orgánu verejnej správy plynúť až po doručení všetkých administratívnych spisov pripojených k prejednávanej veci.

Právnym názorom, ktorý vyslovil správny súd v zrušujúcom rozsudku, je orgán verejnej správy v ďalšom konaní viazaný. Ak orgán verejnej správy v ďalšom konaní nepostupoval v súlade s právnym názorom správneho súdu a správny súd opätovne zrušil rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy z tých istých dôvodov, môže správny súd i bez návrhu v zrušujúcom rozsudku uložiť orgánu verejnej správy pokutu a to podľa §191 ods. 6 Správneho súdneho poriadku.

2/ žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy

Ďalším frekventovaným druhom správnej žaloby, ktorú je prokurátor oprávnený podať, je žaloba proti nečinnosti orgánov verejnej správy. Žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy môže podať prokurátor v zmysle § 242 ods. 1 Správneho súdneho poriadku iba v prípade, že jeho predchádzajúcemu upozorneniu prokurátora nebolo zo strany orgánu verejnej správy vyhovené a upozornením namietal nečinnosť tohto orgánu. Pod pojmom nečinnosť možno rozumieť taký stav, keď orgán verejnej správy nekoná, nepostupuje v konaní spôsobom ustanoveným zákonom, resp. spôsobom v zmysle právneho predpisu. Žalobou sa prokurátor domáha, aby súd vyslovil povinnosť orgánu verejnej správy v súdom určenej lehote konať alebo vydať rozhodnutie.

Podľa § 242 ods. 2 Správneho súdneho poriadku odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy spočívajúcej v porušení povinnosti začať administratívne konanie z úradnej povinnosti sa žalobou môže domáhať výlučne prokurátor. Orgán verejnej správy je povinný bezodkladne po doručení správnej žaloby predložiť súdu vyjadrenie k žalobe ako i príslušný spis.

Ak žalovaný po podaní žaloby odstránil svoju nečinnosť, správny súd s poukazom na § 248 Správneho súdneho poriadku konanie uznesením zastaví. V zmysle § 250 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, ak správny súd po preskúmaní administratívneho spisu zistí dôvodnosť žaloby, uznesením uloží žalovanému, aby v určenej lehote konal a rozhodol, vydal opatrenie alebo vykonal úkon, prípadne začal z úradnej povinnosti administratívne konanie. Vydaním tohto uznesenia sa súdne konanie nekončí a žalovaný je povinný správnomu súdu v určenej lehote doručiť vydané rozhodnutie, opatrenie alebo oznámenie o vykonanom úkone, prípadne o začatí administratívneho konania.

V zmysle § 251 ods. 1,2 Správneho súdneho poriadku ak žalovaný svoju nečinnosť v určenej lehote bezdôvodne neodstráni, správny súd mu i bez návrhu môže uznesením uložiť pokutu. Pred rozhodnutím o pokute si správny súd môže vyžiadať stanovisko orgánu verejnej správy nadriadeného žalovanému. Ak orgán verejnej správy správnomu súdu preukáže odstránenie nečinnosti, správny súd konanie uznesením zastaví.

3/ žaloba o preskúmanie zákonnosti uznesenia zastupiteľstva

Prokurátor môže s poukazom na § 348 a § 350 Správneho súdneho poriadku podať správnu žalobu o preskúmanie uznesenia zastupiteľstva, o ktorom sa domnieva, že je v rozpore s zákonom alebo všeobecne záväzným právnym predpisom. Procesnou podmienkou na podanie žaloby je aj v tomto prípade nevyhovenie protestu prokurátora. Nevyhovením protestu prokurátora možno rozumieť nezrušenie uznesenia zastupiteľstva alebo jeho časti, prípadne nevykonanie zmeny uznesenia zastupiteľstva. Žalovaným je obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorého zastupiteľstvo prijalo napadnuté uznesenie. Správna žaloba musí byť podaná v lehote dvoch mesiacov, odkedy žalovaný písomne oznámil prokurátorovi, že jeho protestu proti uzneseniu zastupiteľstva nebolo vyhovené. § 352 Správneho súdneho poriadku. Po začatí konania nemôže zastupiteľstvo prijať také uznesenie,

ktoré by zmarilo účel konania pred správny súdom. To s poukazom na § 355 Správneho súdneho poriadku platí primerane aj na iný postup obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja.

Ak žalovaný po podaní žaloby zruší napadnuté uznesenie, správny súd konanie po vyjadrení žalobcu uznesením zastaví. Ak správny súd po preskúmaní zistí, že žaloba nie je dôvodná, uznesením ju zamietne. Ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, uznesením zruší napadnuté uznesenie zastupiteľstva.²⁵⁴

4/ žaloba na preskúmanie zákonnosti všeobecne záväzných nariadení územnej samosprávy

Podľa § 357 ods. 1 Správneho súdneho poriadku môže prokurátor po predchádzajúcom nevyhovení protestu prokurátora podať správnu žalobu o preskúmanie zákonnosti všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti i samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vo veciach :

- a) územnej samosprávy so zákonom alebo
- b) plnenia úloh štátnej správy so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Žalobcom môže byť v zmysle § 359 ods.1 Správneho súdneho poriadku okrem prokurátora aj zainteresovaná verejnosť, ak tvrdí, že všeobecne záväzným nariadením obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia. Žalovaným je obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorého zastupiteľstvo prijalo napadnuté všeobecne záväzné nariadenie. Správny súd môže uznesením na návrh žalobcu dočasne pozastaviť účinnosť všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo závažná ujma na životnom prostredí,

²⁵⁴ Dôvodová správa k zákonu číslo 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších právnych predpisov

prípadne iný vážny nenapraviteľný následok. Po začatí konania nemôže zastupiteľstvo zmať účel konania pred správnym súdom tým, že by napadnuté všeobecne záväzné nariadenie zrušilo a nahradilo novým všeobecne záväzným nariadením s rovnakým obsahom v tom rozsahu, v akom bol jeho nesúlad namietaný žalobcom. Ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, uznesením vysloví nesúlad všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia. Obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktoré vydali všeobecne záväzné nariadenie, sú povinné do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu podľa odseku 1 uviesť všeobecne záväzné nariadenie vydané vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach plnenia úloh štátnej správy do súladu so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy; inak všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu podľa odseku 1 strácajú platnosť.

„Ústava Slovenskej republiky v článku 125 ods. 1 písm. c) a d) predpokladá, že o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy so zákonmi vo veciach územnej samosprávy(čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky) a so zákonmi, nariadeniami vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vo veciach plnení úloh štátnej správy by mohol rozhodovať okrem Ústavného súdu Slovenskej republiky aj iný súd, t.j. všeobecný súd.“²⁵⁵

Rozhodovanie Ústavného súdu Slovenskej republiky o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, zostáva zachované.

Žalobu na zrušenie všeobecne záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku, ktoré je podľa názoru prokurátora v rozpore so zákonom podáva prokurátor za predpokladu, že protestu prokurátora podanému proti všeobecne záväznému nariadeniu nebolo vyhovené. Toto návrhové oprávnenie prokurátora možno považovať za plynulé pokračovanie jeho dozorovej činnosti. Aj tu možno

²⁵⁵ Dôvodová správa k zákonu číslo 384/2008 Z.z. , ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov

vidieť, že zákonodarca uprednostňuje mimosúdny spôsob preskúmania a odstránenia zistenej nezákonnosti pred súdnym spôsobom preskúmania a odstránenia zistenej nezákonnosti, pričom konanie pred Ústavným súdom SR o súlade právnych predpisov je potrebné považovať za krajný spôsob odstránenia nezákonnosti a nesúladu právnych predpisov. Z poznatkov o činnosti prokurátorov vyplýva, že k preskúmvaniu zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov prokurátorom dochádza pomerne často a to na základe podnetov fyzických a právnických osôb, na základe pravidelných previerok prokurátorov ale i na základe vlastných poznatkov prokurátorov, ktorí sami na základe vlastnej vyhľadávacej činnosti zisťujú tieto poznatky či už prostredníctvom internetu alebo prostredníctvom iných informačných médií ako je napríklad rozhlas alebo televízia.

V tejto súvislosti možno načrtnúť ďalší súvisiaci problém preskúmvania zákonnosti všeobecne záväzných nariadení všeobecnými súdmi. V praxi totiž môže nastať taká situácia, že identické všeobecne záväzné nariadenie môže preskúmvávať aj všeobecný súd pokiaľ ide o súlad so zákonom, ale i Ústavný súd Slovenskej republiky pokiaľ ide o súlad s Ústavou Slovenskej republiky a s ústavnými zákonmi. Nezodpovedanou otázkou je, ako by bolo potrebné pristupovať k takej situácii, ktorá by teoreticky mohla nastať v prípade odlišného posúdenia a zaujatia odlišného stanoviska vysloveného k zákonnosti a k ústavnosti identického všeobecne záväzného nariadenia.²⁵⁶

S poukazom na vyššie uvedený rozsah oprávnení prokurátora pri vykonávaní dozoru nad orgánmi verejnej správy, možno ešte uviesť, že výkon prokurátorského dozoru ako jednej zo záruk zákonnosti je veľkým prínosom pre zlepšenie stavu zákonnosti vo verejnej správe.

²⁵⁶ Seman, Tibor. Správne súdnictvo v SR - aktuálny stav, problémy a perspektívy, Košice: UPJŠ Košice, PF, 2009, s. 272

6.8 Kontrola občianskou verejnosťou

Jedným z významných nástrojov kontroly verejnej správy je aj kontrola vykonávaná verejnosťou. Činnosť verejnej správy možno chápať aj ako službu verejnosti, pretože ide o výkon činnosti orgánov verejnej správy vo verejnom záujme. Verejná správa bola a je zriadená v prvom rade pre verejnosť, ktorej má slúžiť a nie naopak. Preto, aby verejný záujem bol pri výkone verejnej správy skutočne rešpektovaný je nevyhnutné, aby sa verejnosť spolupodieľala na kontrole verejnej správy.

„Ak má teda verejná správa slúžiť svojim adresátom, je potrebné týmto zaistiť možnosť kontrolovať procesy a výsledky činnosti vo verejnej správe a uplatňovať práva tak, ako im to príslušné právne predpisy priznávajú. Verejnosť zohráva pri kontrole verejnej správy dôležitú úlohu, pretože prostredníctvom nej možno regulovať a minimalizovať ľubovôľu verejnej správy pri rozhodovaní o verejných subjektívnych právach, v dôsledku čoho sa verejná správa stáva priehľadná, transparentná a otvorená.“²⁵⁷

Medzi verejnou správou a verejnosťou by mal existovať dobre fungujúci partnerský vzťah, ktorý by mal byť vybudovaný na vzájomnej dôvere, rešpekte a dobrej komunikácii. K existencii takéhoto funkčného vzťahu prispieva kontrola verejnej správy vykonávaná verejnosťou. Kontrola verejnej správy zo strany verejnosti by však nemala byť bezbrehá, aby svojou činnosťou nezasahovala neprimerane do výkonu činnosti verejnej správy a neznefunkčňovala ju.

Právny poriadok štátu vybudovaného na demokratických princípoch poskytuje verejnosti množstvo právnych prostriedkov, ktorými sa môže široká verejnosť alebo jednotlivец podieľať na kontrole výkonu verejnej správy. Právne prostriedky kontroly verejnej správy zo strany verejnosti možno „z hľadiska svojej efektivity a právneho zakotvenia členiť na :

- a) *Výkon ústavou garantovaných práv občanov, resp. verejnosti*
- b) *Účasť na miestnej správe*
- c) *Účasť v administratívnych rozhodovacích procesoch orgánov verejnej správy“²⁵⁸*

²⁵⁷ PETERKOVÁ, Magdaléna. Veřejnost a kontrola veřejné správy In: Kolektiv autorů, Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy, PFUP v Olomouci, 2009, s. 360

²⁵⁸ PETERKOVÁ, Magdaléna.. tamtiež . s. 317

K právam verejnosti garantovaným ústavou, prostredníctvom ktorých dochádza k realizácii kontroly verejnej správy patrí napríklad:

1/ právo na slobodný prístup k informáciám,

2/ právo podávať petície,

3/ právo zhromažďovacie,

4/ právo združovacie a mnohé ďalšie. Ide o práva priamo zakotvené v demokratických ústavách ako i v Listine základných práv a slobôd.

K právam verejnosti zúčastňovať sa na výkone miestnej správy možno priradiť právo nahliadať do spisu, právo byť volený do zastupiteľských orgánov, právo hlasovať v miestnom referende.

K právam verejnosti priamo sa zúčastňovať na rozhodovacích procesoch orgánov verejnej správy možno priradiť práva účastníkov správnych a administratívnych konaní, práva dotknutých osôb, práva zainteresovanej spoločnosti určitým spôsobom participovať na realizácii výkonu verejnej správy.

6.8.1 Výkon ústavou garantovaných práv občanov, resp. verejnosti

Pokiaľ ide o kontrolu verejnej správy realizovanú na základe a prostredníctvom práv garantovaných ústavou, je potrebné uviesť, že všetky ústavou garantované práva občanov, prostredníctvom ktorých sa vykonáva kontrola verejnej správy, majú svoj pôvod v Listine základných práv a slobôd, ktorá ako medzinárodný dokument tvorí neoddeliteľnú súčasť ústavy každého členského štátu Európskej únie a teda aj súčasť Ústavy Českej, Slovenskej a Rakúskej republiky.

K takýmto právam patrí: právo na informácie, petičné právo, zhromažďovacie právo, právo sa združovať, právo na spravodlivý proces, právo podieľať sa na správe vecí verejných, právo na dobrú správu. Keďže v tejto práci nie je možné sa podrobne zaoberať všetkými spomenutými právnymi inštitútmi, bližšie rozoberieme len jedno z nich. Keďže právo na slobodný prístup k informáciám predstavuje jeden z najvýznamnejších, najefektívnejších a najčastejšie používaných prostriedkov kontroly verejnej správy zo strany verejnosti, budú sa následné poznámky týkať práve tohto základného ústavného práva.

6.8.2 Právo na informácie

„Právo na informácie zahŕňa právo vyhľadávať, prijímať a šíriť informácie. Toto právo možno obmedziť iba zákonom. Cieľom tohto ústavného práva je garantovať verejnosti právo získavať informácie, ktoré majú k dispozícii štátne orgány, orgány územnej samosprávy a ďalšie subjekty, ktoré na základe zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v rámci verejnej správy.“²⁵⁹

Právo na informácie je zakotvené v mnohých medzinárodných dokumentoch. Môžeme ho nájsť napríklad vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv z roku 1948, v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach, v Dohovore o základných ľudských právach a slobodách (článok 10), v Dohovore o právach dieťaťa (článok 13), v Charte základných práv Európskej únie (článok 11 a 42), v Listine základných práv a slobôd, ktorá bola prijatá do vnútroštátnych právnych poriadkov všetkých členských štátov Európskej únie a tvorí ich neoddeliteľnú súčasť. Bližšie je právo na informácie zakotvené v zákone o slobodnom prístupe k informáciám. Realizáciou tohto základného práva verejnosť významnou mierou kontroluje výkon verejnej správy, čím prispieva k napĺňaniu princípov tzv. „dobrej správy“, ktorými sú otvorenosť, transparentnosť, prehľadnosť a zodpovednosť verejnej správy.

Podľa článku 17 ods.1 Listiny „sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené“. Podľa článku 17 ods. 4 Listiny „sloboda prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť iba zákonom a to len vtedy, ak ide o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre ochranu práv a slobôd druhých, bezpečnosť štátu, verejnú bezpečnosť, ochranu verejného zdravia a mravnosti“. Podľa článku 17 ods. 5 Listiny „štátne orgány a orgány územnej samosprávy sú povinné primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti. Podmienky a spôsob realizácie určí zákon“.²⁶⁰

²⁵⁹ PETERKOVÁ, Magdaléna. Veřejnost a kontrola veřejné správy In: Kolektiv autorů, Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: PFUP v Olomouci, 2009, s. 318

²⁶⁰ Listina základných práv a slobôd- Ústavný zákon číslo 23/1991Zb. ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd

V Českej republike upravuje problematiku slobodného prístupu k informáciám zákon číslo 106/1999Sb. o svobodném přístupu k informacím v platnom znení (ďalej len „infozákon“), ktorý podrobne upravuje podmienky, postup pri poskytnutí informácií povinnou osobou, obmedzenia prístupu k informáciám, postup pri odmietnutí informácie ako i ďalšie s tým súvisiace otázky.

Podľa českej právnej úpravy infozákona povinné subjekty poskytujú informácie na základe žiadosti alebo na základe povinného zverejnenia. Žiadosť môže byť písomná alebo ústna. Žiadateľom môže byť každá fyzická alebo právnická osoba. V žiadosti nie je potrebné uviesť dôvod, pre ktorý sa informácia požaduje. V prípade, že povinná osoba nemá k dispozícii požadovanú informáciu, je povinná vydať v zákonom stanovenej lehote rozhodnutie o odmietnutí informácie. Proti rozhodnutiu o odmietnutí informácie možno podať odvolanie. Rozhodnutie o odvolaní podanom proti rozhodnutiu o odmietnutí informácie je preskúmateľné v správnom súdnictve.

Porovnateľnú právnu úpravu práva na informácie obsahuje na Slovensku zákon číslo 211/2000 Zb. o slobodnom prístupe k informáciám v platnom znení. V porovnaní s českou právnu úpravou nevykazuje slovenská právna úprava zásadné rozdiely.

V Rakúsku túto oblasť upravuje spolkový zákon prijatý dňa 15.5.1987 o povinnosti spolkovej správy poskytovať informácie, známy pod názvom „Auskunftplichtgesetz der Verwaltung des Bundes“ , podľa ktorého sú spolkové orgány ako i orgány samosprávy určené spolkovým zákonodarstvom povinné zverejňovať informácie o svojej pôsobnosti, pokiaľ táto povinnosť nie je obmedzená povinnosťou mlčanlivosti. Žiadosť môže podať každý ústne, písomne alebo telefonicky. Žiadosti je potrebné vybaviť v lehote 8. týždňov od doručenia povinnej osobe. Pokiaľ povinná osoba neposkytne požadovanú informáciu, je povinná vydať o tom rozhodnutie, ktoré je preskúmateľné v správnom súdnictve.

Poskytovaním informácií verejnosti orgánmi verejnej správy, či už na základe predchádzajúcej žiadosti žiadateľa na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám alebo ex offo, z úradnej povinnosti, dochádza ku kontrole činnosti alebo nečinnosti verejnej správy. Týmto spôsobom vykonávaná kontrola verejnej správy síce priamo neidentifikuje konkrétne porušenie zákona, nezisťuje či výkonom verejnej správy bol alebo nebol v danom prípade porušený zákon, avšak možno povedať, že

určitým spôsobom vyvíja tlak na riadny a zákonný výkon verejnej správy, zvyšuje zodpovednosť úradníkov vykonávajúcich verejnú správu, čím v konečnom dôsledku prispieva k zvýšeniu jej kvality a zlepšeniu stavu zákonnosti vo verejnej správe.

V tejto súvislosti je však potrebné povedať, že každé právo by malo mať určité hranice tak, aby jeho realizáciou nedochádzalo k nadmernému porušovaniu iných práv alebo až k jeho zneužívaniu. Uvedené sa týka osobitne výkonu práva na informácie, nakoľko z poznatkov zamestnancov orgánov verejnej správy, ale i orgánov verejnej moci je všeobecne známe, že v mnohých prípadoch sa realizáciou tohto práva nevykonáva kontrola verejnej správy, ktorá by mala prispieť ku skvalitneniu výkonu verejnej správy, ale je skôr prostriedkom na získavanie podkladov pre súkromné (komerčné alebo študijné) potreby jednotlivcov. V mnohých prípadoch majú opakované žiadosti o sprístupnenie informácie toho istého žiadateľa skôr šikanózný charakter, pretože ide o získavanie štatistických údajov, z ktorých ten, čo o ne žiadal, neskôr finančne profituje, tým, že ich predá inému na podnikateľské účely.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám bol v Českej republike, na Slovensku i v Rakúsku už niekoľko krát novelizovaný. Jeho obsah bol taktiež prispôbený obsahu Smernice Európskeho parlamentu i Rady Európy č.2003/98/ES o opakovanom použití informácií verejného sektoru. Napriek opakovaným harmonizačným a novelizačným snahám sa nepodarilo ani odstrániť ani čiastočne eliminovať vyššie uvedený problém zneužívania práva na informácie. Hlavným dôvodom zrejme nebude nekvalitná legislatívna činnosť, ale príčinou tohto javu budú zrejme adresáti, ktorí existujúcu právnu úpravu skôr zneužívajú ako využívajú. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám je z hľadiska svojho obsahu vo všetkých troch členských štátoch Európskej únie porovnateľný. Zásadné rozdiely zistené neboli. Na Slovensku upravuje túto problematiku zákon číslo 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov, v Českej republike je to zákon číslo 106/1999Sb. o svobodném přístupu k informacím v pozdějším znení a zákon číslo 123/1998Sb. o právu na informace o životním prostředí v pozdějším znení. V Rakúsku je to tzv. "Informationsfreiheitsgesetz" ako i "Auskunftpflichtgesetz der Verwaltung des Bundes".

Všetky tri právne úpravy v jednotlivých štátoch EÚ okrem ďalších náležitostí definujú pojem povinnej osoby, upravujú náležitosti žiadosti o sprístupnenie

informácie, postup pri vybavovaní žiadosti, lehotu na vybavenie žiadosti, spôsob nesprístupnenia informácie, ochranu práv účastníkov konania, ktorí sa domnievajú, že ich práva boli pri vybavovaní ich žiadosti zo strany povinnej osoby porušené atď.

Drobné odchýlky v právnej úprave boli zistené napríklad pri dĺžke lehoty na vybavenie žiadosti. V Českej republike lehota na vybavenie žiadosti je 15 dní od prijatia žiadosti resp. od jej doplnenia, na Slovensku je to 8 pracovných dní od prijatia žiadosti alebo 15 dní v prípade, že žiadosť nebola úplná a v rakúskej právnej úprave je to 8 týždňov od prijatia žiadosti. V českej právnej úprave bol novelou zákona č.61/2006 Sb. zrušený inštitút tzv. „negatívneho fiktívneho rozhodnutia „a tento bol nahradený právom podať sťažnosť voči postupu povinnej osoby pri vybavení žiadosti o sprístupnenie informácie, pričom rozhodnutie o sťažnosti je preskúmateľné súdom. Pokiaľ by povinná osoba bola aj naďalej nečinná možno podať žalobu na nečinnosť. V slovenskej právnej úprave bol inštitút tzv. „fiktívneho rozhodnutia“ zachovaný, no jeho aplikácia spôsobuje značné problémy. V Rakúsku smeruje vývoj právnej úpravy v oblasti sprístupňovania informácií štátnymi orgánmi k rozšíreniu informačnej slobody, k tzv. „OPEN GOVERNMENT DATA „. Cieľom legislatívneho snaženia v Rakúsku je v súčasnosti schváliť tzv. „Transparenzgesetz“, ktorý by odbúral ustanovenia o úradnom tajomstve a priblížil by tak právnu úpravu v tejto oblasti k nemeckej, britskej a škandinávskej právnej úprave.

Jedným z najčastejších problémov s ktorým sa v praxi povinné osoby pri vybavovaní žiadostí stretávajú je žiadosť o informácie, v ktorej žiadateľ žiada poskytnúť také informácie, ktorými povinná osoba priamo nedisponuje a ich získanie si vyžaduje ďalšie spracovanie údajov. K tejto problematike sa vyjadril aj Nejvyšší správní soud Českej republiky v stanovisku ze dne 09.02.2012, čj. 1 As 141/2011 – 67, v ktorom uviedol:

„Při výkladu zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace, které by bylo nutno nově vytvářet (§ 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), je nutno rozlišovat mezi situacemi, kdy výtahy z existujících dokumentů představují pouze jednoduchou operaci, a případy, kdy k vytvoření odpovědi na žádost nestačí pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt k dispozici, a je tak nezbytné s těmito údaji provádět další zpracovávání nad rámec prostého „vtělení „do odpovědi na žádost. Nelze přitom vycházet toliko z

pracnosti, či doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi na žádost (shromáždění informací). Tyto faktory zákon zohledňuje institutem mimořádně rozsáhlého vyhledání informací (§ 17 odst. 1 citovaného zákona).

Odmítnout žádost o informace s tím, že by bylo nutné vytvořit nové informace (§ 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) lze pouze v případě, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat.²⁶¹

S poukazom na uvedené možno konštatovať, že kontrola verejnej správy vykonávaná prostredníctvom zákona o slobodnom prístupe k informáciám sa vo všetkých troch porovnávaných právnych úpravách teší veľkej pozornosti a záujmu verejnosti. Ide teda o efektívny a často využívaný prostriedok, ktorý slúži na kontrolu zákonnosti verejnej správy zo strany občianskej verejnosti.

6.8.3 Právo na spravodlivý proces

Právo na spravodlivý proces je bližšie uvedené v článku 36 Listiny ako i v článku 6 ods.1 Dohovoru , podľa ktorého má „každý právo, aby bola jeho vec prejednaná spravodlivo, verejne a v primeranej lehote, nezávislým a nestranným súdom.“

Právo na spravodlivý proces možno uplatniť nielen v konaní pred súdom, ale aj v konaní pred správny orgánom, čo potvrdzuje aj rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý rozhodol vo veci Albert @ Le Compte tak, že rozhodnutie správneho orgánu, ktoré samo o sebe neznesie kritériá práva na spravodlivý proces, podlieha následnej súdnej kontrole.²⁶²

Pod pojmom právo na spravodlivý proces je potrebné s poukazom celkový kontext znenia Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách rozumieť právo účastníka konania na také konanie, v ktorom mu príslušný štátny orgán realizujúci konanie umožní a zároveň skutočne zabezpečí realizáciu všetkých jeho procesných práv a zároveň vykoná konanie v súlade so zákonom. S poukazom na

²⁶¹ Stanovisko NSS ČR čj. 1 As 141/2011 – 67 ze dne 09.02.2012,

²⁶² PETERKOVÁ, Magdaléna. Veřejnost a kontrola veřejné správy In: Kolektiv autorů, Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy, Olomouc: PFUP v Olomouci, 2009, s. 359

uvedené je potrebné pojem „spravodlivý proces“ chápať a vykladať ako pojem „riadny proces“ resp. „zákonný proces“. Právo na spravodlivý proces zahŕňa: právo byť upovedomený o začatí konania, právo vyjadriť sa k prejednávanej veci, právo na obhajobu, právo navrhnúť dôkazy na podporu svojich tvrdení, právo byť oboznámený s podkladmi tvoriacimi podklad pre rozhodnutie vo veci, právo nahliadať do spisu, právo podať opravný prostriedok a veľa ďalších procesných práv, ktoré zákon účastníkovi správneho konania poskytuje.

Právo na riadny proces sa vzťahuje nielen na konanie podľa Správneho poriadku, ale aj na akékoľvek administratívne konanie alebo akýkoľvek úkon pred správnym orgánom a zahŕňa preto aj právo na to, aby bola jeho vec v primeranej lehote, nestranne, objektívne a odborne posúdená a vybavená. Právo na spravodlivý proces v rámci výkonu verejnej správy je okrem článku 36 ods. 1a 4 Listiny základných práv a slobôd vyjadrené aj napríklad v článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého sa *„každý môže domáhať ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v určených prípadoch na inom orgáne.“*²⁶³ Znenie tohto článku vyjadruje požiadavku, aby vnútroštátny právny poriadok štátu poskytoval dostatok právnych nástrojov k zabezpečeniu ochrany práv jednotlivca pred nezákonným postupom a rozhodnutiami

*„Uplatnenie práva na spravodlivý proces zo strany verejnosti pred orgánom verejnej správy v konkrétnom administratívnom konaní predstavuje jeden z účinných prostriedkov kontroly verejnej správy.“*²⁶⁴ Uplatnením tohto práva dochádza k napĺňaniu takých základných princípov verejnej správy ako sú transparentnosť, zákonnosť, právna istota, zodpovednosť, predvídateľnosť práva, atď.

6.8.4 Účasť verejnosti na miestnej správe

Ďalším zo spôsobov ktorým sa verejnosť môže podieľať na výkone verejnej správy ako i na jej kontrole je uplatnenie práva na nahliadnutie do spisu, právo byť volený do orgánov obce, právo zúčastniť sa v referende atď.

²⁶³ Ústavný zákon číslo 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v platnom znení

²⁶⁴ PETERKOVÁ, Magdaléna. Veřejnost a kontrola veřejné správy In: Kolektiv autorů, Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy, PFUP v Olomouci, 2009, s. 359

6.8.5 Účasť verejnosti v rozhodovacích procesoch orgánov verejnej správy

Špecifickú, no nie menej významnú, účasť na kontrole verejnej správy zohráva aj verejnosť a to práve svojou účasťou na rozhodovacích procesoch. „ Ak je niekto účastníkom konania, má možnosť pozorovať postup orgánu verejnej správy v konaní, má možnosť využiť práva , ktoré mu príslušné právne predpisy priznávajú a svoju nespokojnosť s činnosťou orgánu verejnej správy ihneď v konaní namietat.“²⁶⁵ Kto je účastníkom správneho konania a aké práva účastníka správneho konania má určuje Správny poriadok. Práva účastníkov administratívnych konaní, teda konaní, ktoré sa nespravujú správnym poriadkom ale osobitným právnym predpisom, upravuje osobitný právny predpis.

Kto je účastníkom správneho alebo iného konania a kto má postavenie iba dotknutej osoby alebo osoby poškodenej určuje zákon. V závislosti od toho, aké právne postavenie zákon jednotlivcovi alebo spoločenstvu priznáva, taký druh oprávnení jednotlivec i spoločenstvo má. Účastník správneho konania má napríklad právo byť oboznámený o začatí správneho konania, právo vyjadriť sa k prejednávanej veci, právo predkladať návrhy na vykonanie dokazovania, vyjadrovať sa k dôkazným prostriedkom, právo nahliadať do spisov, právo podávať opravné prostriedky a atď. Realizáciou uvedených práv dochádza zároveň nepriamo aj ku kontrole výkonu verejnej správy. Je treba poznamenať, že ku kontrole verejnej správy dochádza nielen v dôsledku aktívnej, ale aj pasívnej účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch pri výkone verejnej správy. Vo všeobecnosti možno uviesť, že k základným právam účastníka akéhokoľvek administratívneho konania patrí právo podať návrh, resp. žiadosť na orgán verejnej správy, ktorý je povinný v zmysle všeobecných pravidiel „dobrej správy“ sa podaným návrhom zaoberať a vybaviť vec v primeranej lehote, odborne, nestranne a výsledku šetrenia informovať podávateľa návrhu.

Samotnou účasťou adresátov verejnej správy v konaní ako i realizáciou ich práv je vykonávaná kontrola činnosti verejnej správy, pretože každý nedostatok v konaní môže byť účastníkom konania namietaný už v priebehu konania a môže ním byť požadovaná náprava.²⁶⁶

²⁶⁵ PETERKOVÁ, Magdaléna. Veřejnost a kontrola veřejné správy In: Kolektiv autorů, Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy, PFUP v Olomouci, 2009, s.357

²⁶⁶ PETERKOVÁ, Magdaléna. tamtiež., s. 358

7 Vplyv práva Európskej únie na vývoj v oblasti kontroly verejnej správy

Správne právo Európskej únie je v súčasnosti aj napriek svojej dosť dlhej existencii ešte stále nejednotné, rôznorodé a neprehľadné. Je tomu snáď aj preto, že nemá doposiaľ jasne stanovené tézy, podľa ktorých by sa malo uberať. Z dôvodu zjednodušenia výkonu verejnej správy ako i za účelom sprehľadnenia právnej úpravy úniového správneho práva je snahou úniového zákonodarcu (európskeho parlamentu, Rady Európy,) do budúcnosti vypracovať a schváliť spoločný a jednotný kódex Európskeho správneho práva procesného.²⁶⁷ V nadväznosti na spoločný kódex Európskeho správneho práva by právna úprava verejnej správy vo všetkých členských štátoch EU mala spĺňať základné atribúty verejnej správy, ktorými sú neustranostenosť, spravodlivosť a včasnosť. Ide o niektoré základné štátoprávne princípy, ktoré by mali byť pevnou súčasťou tak vnútroštátnej ako i európskej právnej úpravy verejnej správy.

Správne právo Európskej únie ako i právna úprava verejnej správy v jednotlivých členských štátoch Európskej únie by mala garantovať právo účastníka konania na vyjadrenie sa k prejednávanej veci, právo na nahliadnutie do spisu, povinnosť úradov riadne odôvodniť rozhodnutie vydané v správnom konaní, ďalej by v mala garantovať súlad rozhodnutia s platnou legislatívou ako i spĺňať požiadavku primeranosti a predvídateľnosti, obzvlášť v oblasti administratívneho trestania pri ukladaní sankcií.

K postupnému zblížovaniu právnych úprav jednotlivých členských štátov Európskej únie by malo v budúcnosti dôjsť nielen v oblasti správneho práva procesného a v oblasti verejnej správy, ale aj v oblasti preskúmavania a kontroly zákonnosti vo verejnej správe. Výraznou mierou sa na zblížovaní jednotlivých právnych úprav v tejto oblasti podieľa svojou činnosťou nielen Rada Európy, Európska komisia a ďalšie subjekty, prijímajúce európske právne normy, ale aj Európsky súdny dvor a Európsky súd pre ľudské práva svojou rozhodovacou činnosťou.

Správne súdnictvo ako jedna zo základných a najdôležitejších záruk zákonnosti a spôsobu kontroly zákonnosti vo verejnej správe vykazuje taktiež

²⁶⁷ <http://www.stueer.business.t-online.de/aufsatzc/dvbl0216.pdf>

potrebu harmonizácie existujúcich právnych úprav v jednotlivých členských štátoch Európskej únie. Zbližovanie jednotlivých právnych úprav správneho súdnictva v rámci Európskej únie má význam a pozitívny prínos nielen pre európske súdy samotné z dôvodu zabezpečenia rovnakého prístupu pri posudzovaní podobných vecí, ale hlavne pre občanov Európskej únie, ktorých obdobné veci by mali správne súdy v rámci Európskej únie posudzovať a rozhodovať rovnako alebo podobne. Potreby zbližovania jednotlivých právnych úprav členských štátov EU v oblasti verejnej správy ako i správneho súdnictva sa vo svojich rozhodnutiach dovoľávajú aj európske súdy samotné.

Možno konštatovať, že na vývoj tak verejnej správy ako i správneho súdnictva v jednotlivých členských štátoch EU má preto okrem medzinárodných dohovorov, ktorými sú napríklad Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd ako i Listina základných práv a slobôd, vplyv i judikatúra európskych súdov. V tejto súvislosti poukážeme na dve aktuálne, vybrané rozhodnutia Európskeho súdneho dvora, ktoré zrejme v budúcnosti ovplyvnia ďalšie smerovanie a vývoj v oblasti právnej úpravy správneho súdnictva a kontroly zákonnosti vo verejnej správe. Ide o rozsudok Európskeho Súdneho Dvora číslo C-137/14 zo dňa 15.10.2015, v ktorom sa v plnom rozsahu zohľadnilo znenie Aarhuskej konvencie a Smernice Európskeho spoločenstva EG 2003/35/EG ako aj o rozsudok zo 7.11.2013 číslo C-72/12(Altrip), v ktorom Európsky Súdny Dvor uviedol, že s poukazom na uplatnenie smernice o kontrole vplyvu na životné prostredie číslo 2011/92/EU je potrebné vo vnútroštátnej právnej úprave vytvoriť a zabezpečiť aplikáciu rozšíreného prístupu k súdom a zabezpečiť širší rozsah kontroly verejnej správy. Ide o dve rozhodnutia európskeho súdu, ktoré spôsobujú fundamentálny pokrok alebo zásadnú zmenu v prístupe a v chápaní základných princípov verejnej správy ako i správneho súdnictva ako jednej z najvýznamnejších foriem kontroly zákonnosti verejnej správy.

Európsky Súdny Dvor v rozsudku C-137/14 zo dňa 15.10.2015, načrtoľ 3. základné sporné otázky, ku ktorým by mala európska odborná i laická verejnosť zaujať v najbližšej dobe jasné stanovisko a na základe jednotného stanoviska potom aj upraviť vnútroštátnu právnu úpravu. Ide o problematiku týkajúcu sa :

1/Druhu a povahy procesných a formálnych chýb spôsobilých vyvolať zrušenie alebo zmenu rozhodnutí verejnej správy v rámci preskúmania správnymi súdmi

2/Zabezpečenia kvalitnejšieho prístupu k súdom, čo znamená rozšírenie okruhu aktívne legitimovaných subjektov na podanie žalôb na preskúmanie rozhodnutí v konaní pred správnymi súdmi

3/ Prehodnotenia rozsahu súdnej kontroly verejnej správy²⁶⁸

Európsky súdny dvor uvádza, že kým v Rakúsku je aj najmenšie pochybenie procesného alebo formálneho charakteru dôvodom pre vnútroštátne správne súdy, aby zrušili takéto rozhodnutie, tak v Nemecku a v Španielsku majú správne súdy úplne opačný prístup a síce taký, ktorý vychádza zo zásady, že iba zásadné a podstatné formálne a procesné chyby správneho aktu môžu viesť k zrušeniu alebo k zmene takéhoto rozhodnutia. Dôležitým kritériom, ktoré správne súdy v Nemecku a v Španielsku zohľadňujú, je konečný efekt alebo výsledok, ktorý by sa zrušením a vydaním nového rozhodnutia dosiahol. ²⁶⁹Pokiaľ by teda zistené formálne alebo procesné pochybenie nemalo mať vplyv na konečné rozhodnutie vo veci samej, je potrebné sa riadiť tzv. "ekonomickým kritériom,, a v takomto prípade ponechať preskúmané rozhodnutie z dôvodu nepodstatných chýb v platnosti. Odlišné prístupy správnych súdov v jednotlivých členských štátoch spôsobujú Európskemu súdnemu dvoru nemalé ťažkosti, nakoľko sa tento v rámci výkonu svojej pôsobnosti musí vtesnať medzi obi dva diametrálne odlišné právne prístupy. S poukazom na najnovšiu judikatúru Európskeho súdneho dvora možno vyvodiť, že Európsky súdny dvor sa prikláňa k názoru, že k zrušeniu preskúmaného správneho aktu verejnej správy, možno pristúpiť až vtedy, ak správny súd dospeje k poznaniu, že sa v danej veci sa jedná o podstatné formálne alebo procesné pochybenie. A naopak, že zrušenie správneho aktu vydaného v rámci výkonu verejnej správy je vylúčené, ak zistené procesné a formálne chyby nemali vplyv na rozhodnutie vo veci samej. Pri rozhodnutiach vydaných v rámci správnej úvahy je podstatné, či zistené procesné pochybenie ovplyvnilo alebo neovplyvnilo správnu úvahu na základe ktorej bolo potom vydané rozhodnutie vo veci samej. V tejto súvislosti je potrebné dať do

²⁶⁸ Einfluss des EU.Rechts auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, <https://www.uni.trier.de/Hofmann>
Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit – nur eine Frage des Umweltsrechts?

²⁶⁹ Einfluss des EU.Rechts auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, <https://www.uni.trier.de/Hofmann>
Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit – nur eine Frage des Umweltsrechts?

pozornosti, že bremeno dokazovania vplyvu pochybenia orgánu verejnej správy na výslednom rozhodnutí resp. na rozhodnutí vo veci samej spočíva na žalobcovi.²⁷⁰

Pokiaľ ide o problematiku prístupu k súdom je potrebné dať do pozornosti aj ďalšie významné rozhodnutie Európskeho súdneho dvora, ktorým je rozsudok zo 7.11.2013 číslo C-72/12(Altrip), v ktorom Európsky súdny dvor uviedol, že s poukazom na uplatnenie smernice o kontrole vplyvu na životné prostredie číslo 2011/92/EU je potrebné vo vnútroštátnej právnej úprave vytvoriť priestor a zabezpečiť aplikáciu rozšíreného prístupu k súdom aj pre ďalšie subjekty, tak aby sa zamedzilo tomu, aby vo vnútroštátnom práve boli obmedzené alebo ohraničené prístupy a dôvody preskúmania žalovaného správneho aktu zo strany správnych súdov a to pokiaľ ide o preskúmanie správneho aktu v rozsahu právneho imperatívu, čiže v rozsahu prirodzeného a ľudského práva, akéhosi „všeobecného a kolektívneho dobra“.²⁷¹ Z uvedeného možno vyvodiť, že správne súdy sú podľa záverov Európskeho súdneho dvora povinné preskúmať správny akt vydaný v rámci výkonu verejnej správy z hľadiska vplyvu na životné prostredie a to bez ohľadu na rozsah dôvodov uvedených v žalobe, teda v rozsahu dodržania všetkých ustanovení príslušnej právnej normy v oblasti ochrany životného prostredia. Zároveň je potrebné minimálne v oblasti výkonu verejnej správy na úseku ochrany životného prostredia rozšíriť okruh subjektov oprávnených podať žalobný návrh na preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu vydaného na úseku ochrany životného prostredia. V záujme jednoznačného výkladu a jednotnej aplikácie procesných noriem týkajúcich sa aktívnej vecnej legitímácie na podanie žalobného návrhu, by bolo vhodné, aby jednotlivé členské štáty Európskej únie pristúpili v tomto smere priamo k legislatívnej úprave a túto nemuseli nahrádzať iba ústavno-konformným výkladom existujúcej právnej úpravy, teda aby všeobecné zákonné ustanovenia nemuseli vykladať s odkazom na medzinárodné zmluvy a dohovory prijaté jednotlivými členskými štátmi Európskej únie.

Z odôvodnení rozhodnutí súdov Európskej únie vyplývajú požiadavky ochrany noriem, tzv. ochrany objektívnej zákonnosti. Vychádzajúc však z pôvodného

²⁷⁰ Einfluss des EU.Rechts auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, <https://www.uni.trier.de/Hofmann>
Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit – nur eine Frage des Umweltsrechts?

²⁷¹ Einfluss des EU.Rechts auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, <https://www.uni.trier.de/Hofmann>
Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit – nur eine Frage des Umweltsrechts?

súdneho pragmatizmu, ktorý sa opiera o základnú tézu, že správne súdy nepreskúmavajú zákonnosť správneho aktu, ale iba porušenie subjektívneho verejného práva, sú vyššie uvedené požiadavky skôr výzvou na zamyslenie sa do budúcnosti nad tým, akým smerom sa bude ďalej vyvíjať právna úprava a princípy platné a spoločné pre všetky členské štáty Európskej únie v oblasti kontroly zákonnosti verejnej správy. Predmetom diskusie odbornej verejnosti v oblasti správneho súdnictva zostáva teda nedoriešená otázka týkajúca sa rozsahu súdneho prieskumu rozhodnutí verejnej správy.

Podľa článku 9 ods. 2 Aahurského dohovoru majú správne súdy preskúmať rozhodnutie verejnej správy na základe žaloby podanej ochranárskou organizáciou v rozsahu objektívnej zákonnosti.²⁷² Európsky súdny dvor aj s poukazom na uvedený dohovor ide vo svojich úvahách a v snahe vyriešenia tejto dilemy ďalej a zamýšľa sa nad tým, či by nebolo vhodné vyriešiť tento načrtnutý problém tak, že by sa prieskum správnych súdov v rozsahu objektívnej zákonnosti vzťahoval iba na vopred určené oblasti verejnej správy alebo na predmet právnej úpravy.²⁷³

Vzhľadom na vyššie označené judikáty európskych súdov preskúvanie správnych aktov a postupov verejnej správy v rozsahu dôvodov a práv uvedených v žalobe nepostačuje a celkom nezodpovedá potrebám a požiadavkám súčasnej európskej spoločnosti. Pri doterajšom spôsobe a prístupe preskúvania správnych aktov dochádzalo často k situáciám, kedy správny akt prešiel kontrolou správnych súdov bez akejkoľvek ujmy a to aj vtedy, keď predmetný správny akt bol z iných dôvodov ako tých uvedených v žalobe v rozpore s objektívnym platným právom. Preskúvanie zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy v rozsahu namietaných subjektívnych verejných práv správnymi súdmi nepostačuje a to najmä v niektorých oblastiach verejnej správy. Ide napríklad o oblasť banského práva, práva životného prostredia, stavebného práva atď. Európsky súdny dvor dospel v rozsudku číslo C-137/14 k záveru, že pri preskúvaní správnych aktov vydaných v oblasti ochrany životného prostredia je potrebné, aby súdy preskúmali predmetný správny akt nielen v rozsahu subjektívnych verejných práv uvedených

²⁷² Einfluss des EU.Rechts auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, <https://www.uni.trier.de/Hofmann>
Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit – nur eine Frage des Umweltsrechts

²⁷³ Einfluss des EU.Rechts auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, <https://www.uni.trier.de/Hofmann>
Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit – nur eine Frage des Umweltsrechts

v žalobnom návrhu sťažovateľa, ale je ich legitímnou povinnosťou preskúmať tieto aj z hľadiska dodržania objektívnej zákonnosti, teda z hľadiska verejného záujmu a verejného dobra. V opačnom prípade by preskúmanie správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy správnymi súdmi bolo v priamom rozpore s článkom 11 smernice o kontrole vplyvu na životné prostredie a zároveň by neodôvodňovalo legitimitu správnych súdov samotných, ktorých hlavnou úlohou a poslaním je zabezpečenie spravodlivosti a ochrany práva. Požiadavka alebo povinnosť správnych súdov preskúmať dotknutý správny akt vo verejnom záujme v širšom kontexte, v rozsahu ochrany verejného dobra sa však dostáva do rozporu s pôvodnou zásadou činnosti správnych súdov, podľa ktorej správne súdy majú rozhodovať iba o právach uvedených v žalobnom návrhu a nie zabezpečovať ochranu objektívnej zákonnosti.

S poukazom na načrtnuté úvahy a judikatúru Európskeho súdneho dvora možno konštatovať, že súčasný medzinárodný a európsky trend vo vývoji správneho súdnictva smeruje jednoznačne k rozšíreniu prístupu k súdom pre každého, k rozšíreniu okruhu subjektov disponujúcich aktívnou legitimáciou na podanie žalobného návrhu v konaní, ako i k rozšíreniu rozsahu prieskumnej právomoci správnych súdov nad rámec dôvodov uvedených v žalobe. Naznačený ďalší vývoj v oblasti kontroly verejnej správy zo strany správneho súdnictva je tak plne v súlade s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd ako i Listinou základných práv a slobôd.

8 Porovnanie právneho základu systémov kontroly zákonnosti verejnej správy v Českej , Slovenskej a Rakúskej republike

Ako sme v úvode tejto práce uviedli, dodržiavanie právnych noriem je základnou podmienkou existencie a fungovania každej spoločnosti. Keďže ľudia majú už od nepamäti z rôznych dôvodov sklon k porušovaniu a k obchádzaniu právnych noriem je potrebné, aby súčasťou každého efektívne fungujúceho právneho systému existoval aj určitý systém záruk zákonnosti resp. systém garancií dodržiavania právnych noriem. Uvedené osobitne platí v oblasti verejného práva.

Kontrola verejnej správy, osobitne kontrola zákonnosti verejnej správy predstavuje jednu z najvýznamnejších záruk zákonnosti vo verejnej správe. Jej význam z dôvodu narastajúcej korupcie, klientelizmu a zneužívania moci v spoločnosti neustále rastie a preto bude potrebné sa tejto problematike venovať aj v budúcnosti a to aj z dôvodu potreby postupnej europeizácie verejnej správy a správneho práva v jednotlivých členských štátoch Európskej únie.

V tejto kapitole práce porovnam niektoré vybrané právne základy systémov kontroly dodržiavania právnych noriem orgánmi verejnej správy v Českej, Slovenskej a v Rakúskej republike.

Kontrola dodržiavania noriem verejného práva orgánmi verejnej správy je dôležitá, nakoľko sféra pôsobnosti i právomoci orgánov verejnej správy je striktné daná a obmedzená Ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a podzákonnými normami. V prípade prekročenia ich právomoci danej právnymi normami dochádza k zneužitiu štátnej moci a v niektorých prípadoch aj k porušovaniu základných ľudských práv a slobôd.

Určitý systém kontroly dodržiavania právnych noriem pri výkone verejnej správy je vytvorený a funguje v každom právnom štáte a teda aj v Rakúskej republike, v Českej republike ako i na Slovensku. K ich charakteristike možno uviesť, že majú tak spoločné ako i rozdielne prvky. Je potrebné však zdôrazniť, že každý kontrolný systém preskúvania zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy vychádza z určitého spoločenského, právneho i morálneho prostredia, ktoré je individuálne dané pre konkrétnu spoločnosť na danom území. Každý konkrétny systém noriem ale i kontrolný systém preskúvania zákonnosti správnych aktov

a postupov orgánov verejnej správy vychádza z požiadaviek a potrieb konkrétnej spoločnosti, v ktorej je alebo by mal byť akceptovaný a mal by efektívne fungovať. Z tohto dôvodu potom v niektorom z vybraných členských štátov Európskej únie prevláda kontrola resp. preskúvanie zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy súdmi (správnymi súdmi, všeobecnými súdmi a ústavným súdom) a v niektorom inom vybranom členskom štáte je kontrola a preskúvanie zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy realizovaná v značnom rozsahu aj inými kontrolnými subjektmi, ktoré realizujú mimosúdnu kontrolu zákonnosti verejnej správy, v dôsledku čoho kontrolu zákonnosti vykonávanú súdmi vhodne, účelne a efektívne dopĺňajú, čím prispievajú k odbremeneniu súdov a k zabezpečeniu rýchlej, účinnej a efektívnej ochrane práv fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Pre získanie prehľadu o systémoch vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy boli pre účely spracovania tejto práce vybrané a spracované právne úpravy týkajúce sa kontroly zákonnosti vo verejnej správe troch členských štátov Európskej únie a to Spolkovej republiky Rakúsko, Českej republiky a Slovenskej republiky. Vzhľadom na rozsiahlosť problematiky, boli v práci spracované iba subjekty a inštitúty vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy. Konkrétne som porovnávala kontrolu verejnej správy vykonávanú parlamentom, verejným ochrancom práv, najvyšším kontrolným úradom, prokuratúrou a štátnym zastupiteľstvom, správnymi a ústavnými súdmi ako i občianskou spoločnosťou. Na základe spracovania jednotlivých právnych úprav boli zistené nasledovné poznatky.

Parlamentná kontrola verejnej správy vykazuje vo všetkých troch uvedených štátoch rovnaké alebo veľmi podobné nástroje kontroly. Vo všetkých troch právnych úpravách uvedených členských štátov Európskej únie môžeme nájsť oprávnenie parlamentu kontrolovať vládu, jej členov a teda i oprávnenie kontrolovať výkon verejnej správy v konkrétnom rezorte prostredníctvom práva na interpeláciu členov vlády, prostredníctvom práva žiadať predložiť správu o činnosti príslušného rezortu, práva zriaďovať stále alebo dočasné vyšetrovacie komisie alebo výbory, prostredníctvom právneho inštitútu známeho pod názvom „hodina otázok“, prostredníctvom kontroly vykonávanej v pléne alebo vo výboroch či komisiách. K ďalším nástrojom kontroly možno priradiť právo vyslovenia nedôvery vláde alebo jej členovi, citačné právo atď. Všetky spomenuté nástroje parlamentnej kontroly možno nájsť v Rakúsku, v Čechách i na Slovensku.

Výnimočným a ojedinelým právnym inštitútom parlamentnej kontroly exekutívy je inštitút tzv. „ministerskej žaloby“, ktorý môžeme nájsť jedine v rakúskej právnej úprave. V českej ani v slovenskej právnej úprave kontrolných právomocí parlamentu takýto nástroj kontroly exekutívy neexistuje.

Tzv. „ministerskú žalobu,“ môže v Rakúsku podať Spolková Národná rada voči jednotlivým členom spolkovej vlády, pokiaľ sa na takomto postupe zhodne aspoň nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. *„Ministerskú žalobu „môže Národná rada podať na ústavnom súdnom dvore proti členovi vlády v prípade, že bolo zistené, že pod jeho vedením boli správnymi orgánmi spadajúcimi do jeho pôsobnosti zavinene porušené ustanovenia spolkovej ústavy alebo zákona. Každý člen vlády môže byť takýmto spôsobom osobne vzatý na zodpovednosť a môžu byť voči nemu vyvolané právne dôsledky.“*²⁷⁴

Tento právny nástroj ochrany pred zneužitím právomoci verejného činiteľa ako i ochrany zákonnosti nemožno použiť voči jednotlivým členom vlády paušálne, vždy a za každých okolností. V prípadoch, kedy napríklad člen vlády prekročil rýchlosť pri jazde motorovým vozidlom alebo porušil ustanovenia zmluvy, ktorú uzatvoril ako fyzická osoba a nie ako verejný činiteľ, neprichádza aplikácia uvedeného právneho prostriedku kontroly do úvahy.

V prípade, že ústavný súdny dvor dospeje k záveru, že príslušný rezort pod vedením žalovaného ministra zavinene spôsobil porušenie zákonov a ústavných zákonov, môže vo výroku vysloviť stratu ministerskej funkcie, prípadne a to za obzvlášť priťažujúcich okolností aj sankciu spočívajúcu v pozbavení jeho politických práv vrátane volebného práva. V prípade, že ústavný súdny dvor dospeje k záveru, že porušenie právnych predpisov je zanedbateľné, môže výrok svojho rozhodnutia obmedziť iba konštatovaním, že boli porušené právne predpisy.²⁷⁵

Možno zhrnúť, že kontrola stavu zákonnosti vo verejnej správe vykonávaná prostredníctvom parlamentu nespĺňa tie atribúty kontroly, ktoré by sme z hľadiska kontroly zákonnosti verejnej správy očakávali. Kontrolu verejnej správy vykonávanú

²⁷⁴ [www.http.“palamentarische Kontrolle der Verwaltung in Osterreich: Die Kontrolle - Österreichisches Parlament ,https://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/](https://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/)

²⁷⁵ [www.http.“palamentarische Kontrolle der Verwaltung in Osterreich: Die Kontrolle - Österreichisches Parlament, https://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/](https://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/)

parlamentom možno vo všeobecnosti vo všetkých troch právnych úpravách nazvať skôr kontrolou politickou ako kontrolu právnou.

Finančná kontrola verejnej správy vykonávaná či už Najvyšším kontrolným úradom na Slovensku, Nejvyšším kontrolním úřadem v Čechách ako i kontrola vykonávaná v Rakúsku Účtovným dvorom vykazuje takmer identickú pôsobnosť i právomoc. Jedným z dôvodov takmer rovnakej právnej úpravy v oblasti finančnej kontroly štátu je okrem iného aj existencia medzinárodnej právnej úpravy postavenia a právomocí štátnych kontrolných orgánov v oblasti nakladania s verejnými zdrojmi, ktorou sú všetky vybrané členské štáty viazané. Konkrétne ide o Limskú deklaráciu, k aplikácii ktorej pristúpili mnohé štáty sveta, taktiež Slovenská, Česká republika i Rakúska republika. Uvedený medzinárodný dokument okrem iného *„odporúča jednotlivým signatárskym štátom zakotviť nezávislosť finančného kontrolného orgánu priamo v Ústave každého štátu, pričom ďalej konštatuje, že finančný kontrolný úrad môže kontrolnú činnosť vykonávať objektívne a účinne len vtedy, ak je na kontrolovanom subjekte nezávislá a chránená proti vonkajším vplyvom.*²⁷⁶ Aj vzhľadom na medzinárodnú právnu úpravu týkajúcu sa postavenia a kompetencií finančných kontrolných orgánov neboli prostredníctvom komparácie jednotlivých právnych úprav zistené takmer žiadne rozdiely.

Predmetom finančnej kontroly všetkých troch vyššie uvedených kontrolných orgánov je kontrola štátnych orgánov, územných celkov, obcí, fondov, nadácií, inštitúcií, ako i právnických osôb nimi zriadených, pri nakladaní s verejnými zdrojmi a to z hľadiska zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti. Všetky tri vyššie uvedené kontrolné orgány sú orgánmi verejnej moci, nezávislé od moci výkonnej ako i zákonodarnej ale i súdnej. Taktiež pri výkone svojej pôsobnosti nepodliehajú pokynom a nariadeniam žiadnej zo štátnych mocí ani štátnych orgánov. Majú takmer rovnaké právomoci i rozsah pôsobnosti. Keďže tieto orgány vykonávajú kontrolu zákonnosti, teda dodržiavania právnych noriem z hľadiska finančného a nie z hľadiska právneho, nemožno konštatovať, že by išlo o kontrolu zákonnosti orgánov verejnej správy pri výkone verejnej správy v pravom slova zmysle, teda o ten druh kontroly, ktorá je predmetom nášho záujmu. Aj keď tieto kontrolné subjekty radíme oficiálne k zárukám zákonnosti

²⁷⁶ Limská deklarácia, <https://www.nku.gov.sk/strategicke-dokumenty>

verejnej správy, nemožno o nich hovoriť ako o typickej záruke zákonnosti pri výkone verejnej správy z hľadiska dodržiavania administratívnych noriem.

Kontrola verejnej správy vykonávaná verejným ochrancom práv zažíva vo všetkých troch vybraných štátoch Európskej únie v súčasnosti rozkvet a teší sa všeobecnej úcte a popularite.

S poukazom na právnu úpravu tohto inštitútu v jednotlivých vybraných štátoch bližšie uvedenú v predchádzajúcich kapitolách práce možno zovšeobecniť, že sa v každom prípade jedná iba o subsidiárny, komplementárny a predovšetkým mimosúdny prostriedok ochrany práva a kontroly zákonnosti verejnej správy. Jeho hlavným poslaním je nezávislé, objektívne a kvalifikované prešetrenie sťažností na činnosť štátnej správy a to aj nad rámec kontroly zákonnosti. Nevýhodou tohto subjektu kontroly je skutočnosť, že verejný ochranca práv nedisponuje žiadnym priamym právnym nástrojom na odstránenie prípadne zistenej nezákonnosti. Jeho oprávnenia vo vzťahu k verejnej správe majú iba návrhový a informatívny charakter.

Spoločnými charakteristickými znakmi výkonu kontroly zo strany tohto kontrolného subjektu sú jednoduchosť, neformálnosť, rýchlosť, operatívnosť, bezplatnosť a prístupnosť pre všetky vrstvy obyvateľstva bez obmedzenia.

Z hľadiska postavenia tohto orgánu v systéme štátnych orgánov možno uviesť, že vo všetkých troch štátoch, predstavuje verejný ochranca práv samostatný a relatívne nezávislý štátny orgán, ktorý nie je orgánom verejnej moci, nakoľko nedisponuje oprávnením priamo rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb. Ústavné zakotvenie tohto inštitútu možno nájsť iba v rakúskej a v slovenskej právnej úprave. V českej právnej úprave je inštitút verejného ochrancu práv zakotvený iba v zákone o verejnom ochrancovi práv. Ústavné zakotvenie absentuje práve z dôvodu, že verejný ochranca práv nie je orgánom verejnej moci, nakoľko tento priamo nerozhoduje o právach a právom chránených záujmoch fyzických a právnických osôb. Jedná sa zároveň o nepriamy kontrolný nástroj parlamentu, hoci mu nie je priamo podriadený a taktiež nie je viazaný pokynmi žiadneho iného štátneho orgánu.

Nepatrné rozdiely medzi jednotlivými právnymi úpravami tohto inštitútu možno nájsť predovšetkým v rozsahu kontrolnej pôsobnosti. Do pôsobnosti všetkých troch inštitútov patrí kontrola dodržiavania základných ľudských práv a slobôd ako i kontrola vrchnostenskej štátnej správy ale nie pôvodnej samosprávnej činnosti

orgánov verejnej správy. Do pôsobnosti všetkých troch verejných ochrancov práv spadajú orgány štátnej správy, obce, vyššie územné celky, právnické osoby v rozsahu, v akom vykonávajú štátnu správu. Drobný odklon od všeobecnej pôsobnosti verejného ochrancu práv bol zistený v českej právnej úprave verejného ochrancu práv, podľa ktorej verejný ochranca práv v Českej republike vykonáva kontrolu aj nad sledovaním zaistených cudzincov, nad výkonom správneho vyhostenia, nad prepravou a odovzdávaním zaistených cudzincov, čiže aj kontrolu nad dodržiavaním právnych noriem v oblasti správy cudzincov.

Rakúsky verejný ochranca práv tzv. „Volksanwaltschaft „ako i český a slovenský verejný ochranca práv preskúmava činnosť verejnej správy nielen z hľadiska dodržiavania zákonov, ale aj z hľadiska etického a profesionálneho správania sa zamestnancov správnych orgánov, z hľadiska diskriminácie adresátov výkonu vrchnostenskej správy. Možno vyvodit', že sa zaoberá aj inými otázkami ako otázkami právnymi.

Predmetom kontroly slovenského verejného ochrancu práv je predovšetkým ochrana základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb v rozsahu a spôsobom stanoveným zákonom. V zmysle zákonnej úpravy však verejný ochranca práv na Slovensku nevykonáva priamo sám aktívne kontrolu verejnej správy, ale podnety v prevažnej väčšine odstupuje na vybavenie iným kontrolným orgánom. Napríklad prokuratúre, nadriadeným správny orgánom do pôsobnosti ktorých spadá kontrola orgánov, ktorých postup bol napadnutý sťažnosťou.

Pri výkone svojej pôsobnosti koná verejný ochranca práv v každom porovnávanom členskom štáte buď ex offo, z vlastnej iniciatívy alebo na základe podnetu fyzických alebo právnických osôb. V prípade, že zistia porušenie zákona alebo základných ľudských práv, informujú o tejto skutočnosti jednak dotknutý správny orgán a navrhnu vykonanie nápravy ako i sťažovateľa. Verejný ochranca práv nedisponuje v Rakúsku ani na Slovensku a ani v Čechách takým oprávnením, prostredníctvom ktorého by mohol priamo sám zrušiť alebo zmeniť nezákonný správny akt, odstrániť nečinnosť alebo iný rozpor s právom. Taktiež verejný ochranca práv nie je oprávnený ukladať sankcie ani vyvodzovať zodpovednosť za porušenie zákona. Ich opatrenie má vždy neformálny, výchovný a informatívny charakter. Výsledkom ich činnosti je iba odporúčanie alebo správa o výsledkoch ich kontrolnej činnosti.

V tejto súvislosti je potrebné spomenúť aj osobitné oprávnenie českého verejného ochrancu práv ako i najvyššieho štátneho zástupcu, ktorí sú oprávnení podať žalobu

vo verejnom záujme, pokiaľ v rámci výkonu svojej pôsobnosti dospejú k záveru, že výkonom verejnej správy bol v konkrétnom prípade porušený zákon. *„Žaloba k ochrane verejného záujmu neslúži iba k ochrane práv účastníkov správneho konania, ale jej cieľom je poskytnúť súdnu ochranu verejnému záujmu v prípadoch v ktorých inak niet žalobcu alebo toho, kto by na podaní žaloby mal alebo mohol mať záujem.“*²⁷⁷

Možno zhrnúť, že verejný ochranca práv predstavuje neformálny, bezplatný prostriedok kontroly zákonnosti verejnej správy, prístupný pre všetky spoločenské vrstvy bez procesných, finančných a sociálnych obmedzení, avšak bez konkrétnych priamych, efektívnych oprávnení zasahovať do výkonu verejnej správy a oprávnení zjednať nápravu. Napriek tomu, že činnosť verejných ochrancov práv vo všetkých troch vybraných členských štátoch má takýto charakter, zohráva inštitút verejného ochrancu práv dôležitú úlohu vo všetkých porovnávaných systémoch kontroly dodržiavania zákonnosti verejnej správy. Svojou činnosťou bezpochyby prispieva k zlepšeniu stavu zákonnosti vo verejnej správe v každom z vybraných členských štátov Európskej únie.

Kontrolu verejnej správy z hľadiska zákonnosti vykonáva na Slovensku aj prokuratúra. V Spolkovej republike Rakúsko takúto pôsobnosť štátne zastupiteľstvo nemá vôbec. V Českej republike je pôsobnosť štátneho zastupiteľstva pokiaľ ide o kontrolu zákonnosti verejnej správy minimálna a viaže sa predovšetkým na oprávnenie Najvyššieho štátneho zástupcu právo podať správnu žalobu z dôvodu porušenia zákona vo verejnom záujme v zmysle § 66 Soudního řádu správního. Na Slovensku naopak predstavuje činnosť netrestného úseku prokuratúry, konkrétne dozor prokurátora nad zákonnosťou realizácie verejnej správy jeden z najefektívnejších mimosúdnych spôsobov kontroly zákonnosti verejnej správy, ktorý slúži nielen na zistenie ale aj odstránenie stavu nezákonnosti vo verejnej správe.

Prokuratúra Slovenskej republiky ako orgán verejnej moci a konkrétne jej netrestný úsek je nezastupiteľným článkom v systéme kontroly dodržiavania noriem zo strany orgánov verejnej správy, ktorý svojou činnosťou prispieva k zabezpečeniu rovnováhy a funkčnosti vzťahu medzi štátom a občianskou spoločnosťou. Pre

²⁷⁷ <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace-problemy-a-jejich-reseni/zvlastni-opravneni/>

porovnanie je potrebné uviesť, že kým mimosúdny úsek prokuratúry (všeobecný prokurátorský dozor) zabezpečuje preventívnu, priebežnú ale aj následnú kontrolu dodržiavania zákonov (kontrolu objektívneho práva) a to aj z vlastnej iniciatívy, nakoľko preskúmava súladnosť normatívnych a individuálnych správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy a to jednak na základe vlastnej vyhľadávacej činnosti, na základe podnetov fyzických a právnických osôb, ale aj v rámci prokurátorských previerok, tak správne súdy na základe podaných správnych žalôb účastníkmi konania, vykonávajú už len následnú kontrolu dodržiavania zákonnosti aj to iba kontrolu zákonnosti v rozsahu subjektívnych verejných práv namietaných v správnej žalobe. Kontrolu dodržiavania objektívneho práva správne súdy nevykonávajú.

Netrestná oblasť prokuratúry a konkrétne jej mimosúdny úsek (dozor prokurátora) *“slúži zároveň ako určitý právny filter, prostredníctvom ktorého sa môže odstrániť nezákonnosť predtým, ako by bola predmetom rozhodovania pred správnym súdom a zároveň predstavuje určitý medzistupeň medzi opravnými prostriedkami upravenými v administratívnych predpisoch a správnym súdnictvom. Pri aplikácii právnych prostriedkov netrestného dozoru prokuratúry (protest prokurátora, upozornenie prokurátora) sa totiž dáva správnym orgánom možnosť odstrániť prokurátorom namietanú nezákonnosť v rámci vlastného rozhodovania alebo postupu, pričom ak sa správne orgány s názorom prokurátora nestotožnia, má tento možnosť preniesť rozhodnutie o zákonnosti na správny súd.”*²⁷⁸

*V tejto súvislosti je potrebné však zdôrazniť, že“ prokuratúra výkonom svojej pôsobnosti v žiadnom prípade nenahrádza ani nezastupuje činnosť súdov. Jedine správne súdy sú totiž oprávnené zrušiť nezákonné rozhodnutie orgánu verejnej správy, resp. ho nahradiť, zatiaľ čo oprávnenia prokurátora majú vždy iba návrhový charakter.”*²⁷⁹

Prokuratúra výkonom svojej pôsobnosti na netrestnom úseku v konečnom dôsledku výrazným spôsobom odbreňuje správne súdy, keď na základe podnetov účastníkov konaní preskúmava rozhodnutia a postupy orgánov verejnej správy, o zákonnosti ktorých by inak rozhodovali správne súdy, čím zároveň aj urýchľuje konania pred správnymi súdmi.

²⁷⁸ Legislatívny plán vlády SR na rok 2013, úloha p.č. 1 na december 2013

²⁷⁹ Uznesenie NSS SR 4Sžo/42/2012 zo dňa 18:9:2012

Dôkazom toho sú aj štatistické údaje uvedené v Správe o činnosti prokuratúry Slovenskej republiky za rok 2014, podľa ktorej bolo zo strany fyzických a právnických osôb podaných na prokuratúru celkom 7793 podnetov, bolo vykonaných 1413 previerok orgánov verejnej správy, pričom na základe takýchto zistení prokurátorov bolo v roku 2014 podaných 1591 protestov prokurátora a 2101 upozornení prokurátora. V zmysle príslušných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku bolo na sudy podaných 135 návrhov na začatie konania.²⁸⁰ Z uvedených číselných ukazovateľov vyplýva, že k zlepšeniu stavu zákonnosti vo verejnej správe výraznou mierou prispieva i prokuratúra Slovenskej republiky vďaka realizácii svojej pôsobnosti na netrestnom úseku a konkrétne v mimosúdnej oblasti.

Takmer rovnaký nápad vecí zaznamenali sudy v rámci celého Slovenska v registroch príslušných na preskúmanie zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy.

K výhodám a k prednostiam kontroly zákonnosti verejnej správy prokuratúrou v porovnaní s kontrolou vykonávanou súdmi patrí rýchlosť, neformálnosť, bezplatnosť, objektivnosť a nestrannosť, účinnosť a efektívnosť.

S poukazom na uvedenú pôsobnosť, kompetencie ako i výsledky činnosti netrestného úseku prokuratúry, predstavuje netrestný úsek prokuratúry jeden z najvýznamnejších a najefektívnejších právnych nástrojov zlepšenia stavu zákonnosti vo verejnej správe.

Aj keď výkon pôsobnosti netrestného úseku prokuratúry vnímajú v súčasnosti mnohí právní teoretici s obavami resp. s predsudkami a to vzhľadom na jeho historický pôvod (prokuratúra bola zriadená a existovala v čase socializmu podľa tzv. „sovietskeho„ vzoru) je potrebné povedať, že prokuratúra na Slovensku od roku 1989 prešla aj čo sa týka výkonu svojej pôsobnosti výraznými demokratickými zmenami, najmä z hľadiska dodržiavania ľudských práv a slobôd a celosvetovo uznávaných právnych princípov a zásad. Výkon pôsobnosti netrestného úseku prokuratúry je plne v súlade s medzinárodnými požiadavkami na činnosť prokuratúr, čoho dôkazom sú aj závery Benátskej komisie, ktorá konštatuje, „že *nie je vylúčené, aby prokuratúra plnila aj iné úlohy a vykonávala aj inú pôsobnosť ako je zvykom, pokiaľ táto dotvára systém ochrany práv.*“ S poukazom na aktuálnu judikatúru európskych súdov, ktoré apelujú na potrebu doplnenia kontrolného systému verejnej

²⁸⁰ Správa o činnosti prokuratúry SR za rok 2014

správy o zabezpečenie kontroly zákonnosti v rozsahu objektívneho práva, sa javí výkon netrestného úseku prokuratúry ako najefektívnejší spôsob kontroly resp. dozoru nad dodržiavaním a stavu zákonnosti vo verejnej správe.

Pokiaľ ide o kontrolu verejnej správy realizovanú správnymi súdmi možno uviesť, že „je z hľadiska svojho rozsahu, početnosti uplatnenia ako i účinnosti a vymožiteľnosti záverov jednoznačne najvýznamnejšou zložkou vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy, teda kontroly vykonávanej subjektmi a orgánmi stojacimi mimo štruktúru verejnej správy.“²⁸¹ Základný rozdiel v kontrole verejnej správy vykonávanej súdmi vo vzťahu k ostatným kontrolným subjektom spočíva v tom, že kontrola vykonávaná zo strany súdov je kontrola “incidenčná”, teda kontrola vykonávaná na základe predchádzajúceho návrhu. Kontrola verejnej správy realizovaná súdmi nie je nikdy realizovaná ex offa. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že hlavným cieľom správneho súdnictva nie je ani tak kontrola verejnej správy, ale jeho základnou úlohou je ochrana verejných subjektívnych práv.

Právny základ správneho súdnictva vo všetkých troch členských štátoch Európskej únie – v Rakúsku, v Čechách i na Slovensku možno nájsť v medzinárodných dokumentoch. Jedným z nich je napríklad článok 6 ods.1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách, podľa ktorého má každý právo na to, aby jeho vec bola prejednaná nezávislým, nestranným súdom (tribunálom) v primeranej lehote ako i článok 36 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorého môže návrh na súd podať každý, kto tvrdí, že rozhodnutím orgánu verejnej správy bol ukrátený na svojich právach.

K spoločným znakom všetkých troch právnych úprav týkajúcich sa správneho súdnictva v Rakúsku, v Čechách i na Slovensku patrí jednak v zásade takmer rovnaký rozsah prieskumnej právomoci správnych súdov a to v rozsahu dôvodov a označených práv uvedených v žalobnom návrhu a taktiež k spoločným znakom všetkých troch právnych úprav patrí aj skutočnosť, že predmetom ochrany poskytovanej správnymi súdmi nie je dodržiavanie objektívneho verejného práva, ale ochrana subjektívnych verejných práv účastníka administratívneho konania.

Z tejto všeobecne prijatej a uplatňovanej zásady existujú v každej jednotlivjej právnej úprave výnimky. Na Slovensku, v Rakúsku i v Čechách môže správny súd

²⁸¹ DIENSTBIER, Filip.: Správní soudnictví a další vztahy veřejné správy a soudů In: Kolektiv autorov. Kontrlné mechanizmy fungovania verejnej správy. Olomouc: PF UPOL, 2009, s. 271

preskúmať a rozhodnúť nad rozsah dôvodov uvedených v žalobnom návrhu v prípade nepreskúmateľnosti rozhodnutia, z dôvodu nezrozumiteľnosti, pre nedostatok dôvodov, z dôvodu rozporu rozhodnutia so spisom, pre podstatné porušenie procesných pravidiel alebo ničotnosti správneho aktu. V týchto prípadoch môže správny súd vydať rozhodnutie ultra petit.

Okruh aktívne legitimovaných osôb na podanie správnej žaloby je taktiež vo všetkých troch členských štátoch takmer identický, čím právna úprava zodpovedá a spĺňa aktuálny európsky štandard. V podstate je na podanie žaloby pred správnym súdom oprávnený každý (a teda nielen účastník konania) kto tvrdí, že bol nezákonným rozhodnutím, zásahom alebo nečinnosťou negatívne dotknutý na svojich subjektívnych verejných právach. Výnimkou sú špecifické ustanovenia o osobitnej aktívnej legitimácii, ktoré sa týkajú na Slovensku prokurátora a v Čechách Najvyššieho štátneho zástupcu a verejného ochrancu práv, ktorí podávajú správnu žalobu vo verejnom záujme.

Pokiaľ ide o spôsob rozhodovania správnych súdov v Rakúsku, v Čechách i na Slovensku, možno konštatovať, že v tomto smere vykazuje právna úprava diametrálne rozdiely. Kým v Rakúsku sa uplatňuje v rozhodovacej činnosti súdov predovšetkým princíp reformačný, tak v konaní pred správnymi súdmi na Slovensku i v Čechách sa predovšetkým uplatňuje princíp kasačný, pričom aj v tomto smere možno nájsť určité odchýlky. K problematike spôsobu rozhodovania správnych súdov v Rakúsku sa podrobne vyjadril aj Správny súdny dvor vo Viedni v rozhodnutí číslo Ro 2014/03/0063 zo dňa 26. júna 2014, ktorým určil, že postup typu *“Ping-pong hry“ medzi správnym súdom a orgánom verejnej správy je neprípustný. Rovnaký záver bol prijatý aj čo sa týka rozhodovania správnych súdov o sťažnosti proti nečinnosti.*²⁸² Z tohto dôvodu rakúske správne súdy vykonávajú rozsiahle dokazovanie, nie sú viazané zisteniami správnych orgánov a na základe nimi vykonaného dokazovania vydajú rozhodnutie. Len výnimočne vec vráti správnemu orgánu, ktorý rozhodoval o veci v pôvodnom administratívnom konaní. Rakúske správne súdy tak nahrádzajú svojou činnosťou činnosť orgánov verejnej správy, čo nabúrava princíp delby moci.

Naopak na Slovensku i v Čechách platí v konaní pred správnymi súdmi predovšetkým princíp kasačný, nakoľko v právnej teórii i praxi prevláda všeobecne prijatý záver, že správne súdy preskúmajú na základe podaných žalôb dodržanie

²⁸² <http://www.verwaltungsgericht.wien.gv.at/Content.Node/verwaltungsgericht-wien/Taetigkeitsbericht2015>

zákonov pri vydaní správneho aktu, vykonaní úkonu správneho orgánu alebo v postupe orgánu verejnej správy a preto sú správne súdy považované za súdy právne a nie skutkové. Z tohto dôvodu potom predovšetkým v zmysle slovenskej právnej úpravy správne súdy na Slovensku dokazovanie nevykonávajú takmer vôbec alebo iba v minimálnom rozsahu. Pokiaľ je v konaní pred slovenskými správnymi súdmi zistené porušenie zákona, nezákonné rozhodnutie alebo správny akt zrušia a vec vrátiť orgánom verejnej správy na nové rozhodnutie. Správne súdy na Slovensku nenahrádzajú činnosť orgánov verejnej správy, iba hodnotia či postup alebo správny úkon alebo akt bol zrealizovaný v súlade so zákonom alebo nie.

Rozdiel medzi jednotlivými právnymi úpravami môžeme nájsť aj v tom, že kým na Slovensku a v Čechách je jednou z podmienok podania návrhu na správny súd vyčerpanie opravných prostriedkov, v Rakúsku táto podmienka neplatí, nakoľko všetky odvolacie orgány boli zrušené a správne súdy v podstate vystupujú ako keby boli v pozícií odvolacích správnych orgánov. Správne súdy v Rakúsku plnia úlohu odvolacích orgánov. Pre správne súdnictvo na Slovensku i v Čechách platí vo vzťahu k správnym orgánom zásada subsidiarity, čo znamená, že správne súdy preskúmajú zákonnosť napadnutého správneho aktu až po tom, čo sa zákonnosťou správneho aktu zaoberal príslušný orgán verejnej správy na základe podaného opravného prostriedku účastníkom konania. Splnenie tejto podmienky však neplatí na Slovensku pre prokurátora a zainteresovanú verejnosť, ktorí nie sú osobami oprávnenými na podanie opravných prostriedkov v administratívnom konaní, ale na podanie návrhu na správny súd áno. To isté platí aj pre Najvyššieho štátneho zástupcu a verejného ochrancu práv v Českej republike. Prokurátor na Slovensku je taktiež oprávnený v konaní do ktorého vstúpil alebo podal návrh na jeho začatie prednášať iba také vyjadrenia a stanoviská, ktoré sa týkajú zákonnosti napadnutého správneho aktu v rozsahu dôvodov uvedených v návrhu, tak aby nenarušil zásadu na základe ktorej správne súdy poskytujú ochranu subjektívnych verejných práv. Pokiaľ prokurátor dospeje k zisteniu, že existujú aj iné dôvody, pre ktoré bolo možné podať správnu žalobu, tieto poznatky vyťažší a vybaví samostatne v rámci výkonu všeobecného dozoru prokurátora na netrestnom úseku prokuratúry. V praxi to znamená, že pokiaľ zistí počas svojho pôsobenia v konaní pred súdom, že v postupe a lebo rozhodnutím bol porušený zákon aj v inom smere než v tom, ktorý je uvedený v návrhu o ktorom sa koná, podá proti takto zistenej nezákonnosti samostatne protest alebo upozornenie prokurátora. Takýmto spôsobom je v správnom súdnictve zabezpečená

na Slovensku ochrana dodržiavania objektívneho práva. Uvedený príklad stelesňuje princíp funkčnej súvislosti medzi výkonom prokurátorského dozoru a správneho súdnictva. Ide o ukážkový príklad toho, ako môžu spoločne, popri sebe v jednom právnom systéme fungovať viaceré kontrolné subjekty a právne nástroje kontroly verejnej správy, vzájomne sa dopĺňať a podporovať. Účelom tejto výnimočnej a efektívnej kontroly verejnej správy je odbremenenie správneho súdnictva, zabezpečenie zákonnosti vo veciach v ktorých protiprávny stav vyhovuje všetkým účastníkom i orgánu verejnej správy, pretože absentuje subjekt, ktorý by sa so žalobným návrhom obrátil na správny súd.

Špecifikom právnej úpravy správneho súdnictva na Slovensku je oprávnenie prokurátora vstupovať ex offo do ktoréhokoľvek konania na správnom súde, kde prokurátor síce nie je účastníkom konania, ale má postavenie účastníka konania so všetkými právami prináležiacimi účastníkovi konania s výnimkou práva disponovať so samotným návrhom. Úlohou prokurátora v konaní pred správnymi súdmi je podávať kvalifikované vyjadrenia, poukazovať na dostupnú judikatúru s vecou súvisiacu tak, aby svojou aktívnou účasťou napomohol správne mu súdu k rýchlemu a správne mu rozhodnutiu. O vstup prokurátora do konania môže požiadať ktokoľvek, avšak právny nárok na vyhovie takejto žiadosti nie je. Je výlučne vecou úvahy a rozhodnutia prokurátora, či do konania vstúpi alebo nie.

K spoločným znakom alebo spoločným právnym inštitútom, ktorý môžeme nájsť vo všetkých troch právnych úpravách je inštitút tzv. „uspokojenia žalobcu“, známy v Rakúsku pod názvom „Beschwerdevorentscheidung“, prostredníctvom ktorého môže dôjsť k mimosúdne mu riešeniu sporu orgánom verejnej správy v štádiu po podaní žalobného návrhu, ale v čase pred začatím pojednávania a pred rozhodnutím veci samej správnym súdom. Ide o osobitný administratívny prostriedok ochrany práv účastníkov konania v štádiu konania pred správnym súdom, kedy dotknutý orgán verejnej správy, ktorého rozhodnutie je napadnuté sťažnosťou, má možnosť sám odstrániť zistenú nezákonnosť tak, aby sa vyhol prípadne mu následne mu zrušeniu napadnutého rozhodnutia správnym súdom a povinnosti uhradiť vzniknuté súdne trovy ako i eventuálnu vzniknutú škodu v dôsledku nezákonného úradného postupu a nezákonného rozhodnutia.

Podľa slovenskej a českej právnej úpravy je možné podať v zásade žalobný návrh na správny súd v lehote 2.mesiakov od oznámenia rozhodnutia správnym orgánom. Obdobne je to v prípade nezákonného zásahu, pokynu alebo donúteniu

správneho orgánu. Podľa rakúskej právnej úpravy je potrebné podať sťažnosť na správny súd v lehote 4 týždňov od oznámenia rozhodnutia alebo nariadenia správneho orgánu a v lehote 6 týždňov pokiaľ ide o sťažnosť proti faktickému nezákonnému úkonu. Osobitné lehoty na podanie správnej žaloby stanovujú jednotlivé právne úpravy aj pokiaľ ide o nečinnosť, resp. pre podanie žaloby vo verejnom záujme atď. Pokiaľ ide o opravné prostriedky proti rozhodnutiam správnych súdov v Rakúsku, v Čechách i na Slovensku, možno uviesť, že tieto sú vo všetkých právnych úpravách podobné. Na Slovensku a v Čechách prichádza do úvahy obnova konania a kasačná sťažnosť, a v Rakúsku prichádza do úvahy iba obnova konania.

Z hľadiska rozsahu právomocí správnych súdov ako i druhu návrhov, ktoré možno na správny súd podať, možno uviesť, že každá z preskúmaných právnych úprav vykazuje svoje špecifické črty. Napriek tomu sa domnievam, že viac spoločných znakov vykazuje v tomto smere česká a slovenská právna úprava správneho súdnictva. Rakúska právna úprava správneho súdnictva vykazuje viac odlišností, ktoré sa týkajú predovšetkým princípu rozhodovania a rozsahu dokazovania. Odlišnosti boli zistené aj pokiaľ ide o druhy správnych žalôb.

V zmysle Správneho súdneho poriadku SR rozoznávame celkom 9 druhov žalôb a to všeobecnú žalobu, žalobu vo veciach správneho trestania, sociálnych veciach, vo veciach azylu, zaistenia osôb a administratívneho vyhostenia, žalobu proti nečinnosti, proti inému zásahu, vo volebných veciach, vo veciach územnej samosprávy, vo veciach politických strán, kompetenčné žaloby, žaloby v iných veciach. Podľa českej právnej úpravy možno podať sťažnosť proti rozhodnutiam správnych orgánov, proti nečinnosti, proti nezákonnému zásahu, kompetenčnú žalobu, žalobu vo veciach týkajúcich sa referenda a volieb, vo veciach politických strán a hnutí, žalobu o zrušenie opatrenia všeobecnej povahy, vo veciach disciplinárnej zodpovednosti sudcov, exekútorov a štátnych zástupcov. Rakúska procesná norma rozlišuje medzi sťažnosťou proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy, proti nečinnosti, proti opatreniu, proti nariadeniu, proti ostatným druhom protiprávneho postupu orgánu verejnej správy pri uplatňovaní zákona, proti protiprávnemu postupu obstarávateľa vo veciach verejného obstarávania, vo veciach proti služobným záležitostiam zamestnancov.

Konanie pred správnymi súdmi v Rakúsku, v Čechách i na Slovensku je 1-inštančné, pretože odvolacie konanie proti rozhodnutiu správneho súdu na 1. stupni nie je prípustné. Pokiaľ ide o rozsah dokazovania vykonávaný správnymi súdmi platí,

že v Rakúsku sa uplatňuje princíp plnej jurisdikcie a reformačný princíp a teda i neobmedzený rozsah dokazovania. Na Slovensku a v Čechách správne sudy vykonávajú dokazovanie vo väčšine prípadov iba v nevyhnutne potrebnom rozsahu na rozhodnutie, správne sudy sú súdmi právnymi a nie skutkovými, pričom tieto nenahrádzajú činnosť a rozhodovanie orgánov verejnej správy. Správne sudy na Slovensku i Čechách zostali verné plne kasačnému princípu rozhodovania, s čím zákon spája aj vykonávanie dôkazov v minimálnom rozsahu.

Úlohou Najvyššieho správneho súdu v Českej republike, Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako i Spolkového súdneho dvora vo Viedni je predovšetkým zjednocovanie judikatúry, rozhodovanie o mimoriadnych opravných prostriedkoch podaných proti právoplatným rozhodnutiam správnych súdov ako i rozhodovanie na 1.stupni vo veciach o ktorých tak stanovil zákon.

Prijatím Správneho súdneho poriadku sa Slovenská republika zaradila ku krajinám, v ktorých správne súdnictvo zodpovedá a v plnom rozsahu spĺňa požiadavky európskych súdov, inštitúcií a medzinárodných dohovorov. Spolková republika Rakúsko prostredníctvom reformy správneho súdnictva išla ešte ďalej ako Česká a Slovenská republika a to najmä tým, že zaviedla prioritnú aplikáciu reformačného princípu v rozhodovaní právnych súdov, čo predstavuje fundamentálnu zmenu v chápaní podstaty správneho súdnictva, ktoré svojou pôsobnosťou a významom stojí na hranici medzi súdnou a výkonnou mocou.

Pokiaľ ide o kontrolu zákonnosti verejnej správy vykonávanú ústavnými súdmi, je potrebné v prvom rade zdôrazniť, že prvoradou úlohou ústavného súdnictva vo všetkých troch vybraných členských štátoch Európskej únie je ochrana ústavnosti a nie zákonnosti, i keď sa oba pojmy nedajú celkom od seba funkčne oddeliť. Kontrola zákonnosti verejnej správy zo strany Ústavného súdu má subsidiárny charakter, nakoľko prioritnú úlohu v kontrole zákonnosti verejnej správy plnia jednak orgány verejnej správy samotné ako i správne sudy. Preto aj procesnou podmienkou podania návrhu na Ústavný súd vo všetkých troch vybraných právnych úpravách je vyčerpanie riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov. Nesplnenie tejto podmienky je dôvodom na odmietnutie návrhu na Ústavnom súde.

Vo všetkých troch vybraných a porovnávaných právnych úpravách „*ide o tzv. „Kelsenov“ model ústavného súdnictva, kedy jedna jediná inštitúcia v štáte, ktorou je Ústavný súd vykonáva kontrolu alebo test ústavnosti ale i zákonnosti vo vzťahu*

k výsledkom činnosti verejnej správy, štátnej i súdnej moci. Ide o úplne odlišný model ústavného súdnictva v porovnaní s modelom ústavného súdnictva v krajinách s anglo-americkým systémom práva, kde každý všeobecný súd je zároveň aj súdom ústavným, nakoľko každý súd, či sudca vo veci ním prejednáwanej najskôr posúdi, či norma, ktorú vo svojej rozhodovacej činnosti použije, je v súlade s ústavou alebo nie. V krajinách s anglo-americkým typom práva sa preto uplatňuje tzv. „incidenčná kontrola ústavnosti.“²⁸³

Rozsah pôsobnosti ústavných súdov vo všetkých troch členských štátoch je veľmi podobný. Všetky tri ústavné inštitúcie preskúmavajú súladnosť zákonov a podzákonných právnych predpisov s ústavou. Okrem toho rozhodujú o sťažnostiach fyzických a právnických osôb proti rozhodnutiam alebo zásahom štátnych orgánov do sféry ich základných práv a slobôd, o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti zásahom orgánov verejnej moci do sféry ich samosprávnej pôsobnosti(komunálne ťažnosti), kompetenčné spory, vo veciach volebných. Širšie právomoci boli zistené u Ústavného súdu Spolkovej republiky Rakúsko, ktorý v porovnaní s právomocami Ústavného súdu v Českej a v Slovenskej republike rozhoduje aj tzv. majetkové nároky fyzických a právnických osôb voči spolku, spolkovým krajinám a obciam(kauzálne súdnictvo), o tzv.“ ministerskej žalobe, o ústavnosti štátnych zmlúv a dohôd ako i o ústavnosti rozhodnutí správnych a štátnych súdov, čím de facto rozhodujú o ústavnosti a zákonnosti verejnej správy.

Pokiaľ ide o kontrolu zákonnosti vo verejnej správe zo strany občianskej verejnosti možno na základe poznatkov získaných komparáciou jednotlivých právnych úprav konštatovať vysoký stupeň zhodnosti jednotlivých kontrolných nástrojov. Verejnosť kontroluje stav zákonnosti vo verejnej správe nepriamo a to jednak prostredníctvom realizácie ústavou garantovaných práv občanov, konkrétne prostredníctvom práva na prístup k informáciám vo verejnej správe, práva podávať petície, zhromažďovacieho práva, združovacieho práva, prostredníctvom práva na spravodlivý proces ďalších ústavných práv. Kontrolu verejnej správy vykonáva občianska spoločnosť aj prostredníctvom účasti verejnosti na miestnej správe, predovšetkým prostredníctvom aktívneho a pasívneho volebného práva, hlasovaním v miestnom referende, ako

²⁸³ ÖHLINGER, Theo, EBERHARD, Harald. :Verfassungsrecht. 10. überarbeitete Auflage, Wien: Facultas Wirtschaftsuniversität, 2014, s. 470

i účasťou v administratívnych rozhodovacích procesoch. Nakoľko z dôvodu obmedzeného rozsahu práce nebolo možné sa venovať všetkým uvedeným právnym inštitútom, boli porovnané iba niektoré z nich. Na základe všetkých porovnávaných nástrojov občianskej kontroly verejnej správy nedochádza priamo k preskúmaniu zákonnosti konkrétnych správnych aktov ani postupov orgánov verejnej správy a taktiež ani priamo k odstráneniu zistenej nezákonnosti, avšak prostredníctvom ich realizácie je na činnosť orgánov verejnej správy vyvíjaný tlak a ktorý podstatným spôsobom ovplyvňuje stav zákonnosti vo verejnej správe. Kontrola verejnej správy realizovaná občianskou spoločnosťou má preventívny, nesporný, výchovný a informatívny charakter. Ich miesto a význam v systéme právnych záruk je nezastupiteľný a jedinečný.

Zovšeobecnením vyššie uvedených poznatkov o právnych nástrojoch kontroly zákonnosti verejnej správy vo vybraných právnych úpravách jednotlivých členských štátov EU možno uviesť, že všetky kontrolné subjekty ako i všetky uvedené právne nástroje kontroly zákonnosti plnia určitú funkciu, majú svoj význam a opodstatnenie v systéme kontroly verejnej správy, pričom tento dotvárajú tak, aby bol funkčný, efektívny, pružný, rôznorodý a komplexný. Aby bola kontrola zákonnosti verejnej správy kvalitná a úplná, je potrebné, aby bola rýchla, nezávislá, nestranná a čo najmenej zaťažovala štátny rozpočet. Zároveň by mala spĺňať požiadavku širokého prístupu spoločnosti ku kontrole verejnej správy. V záujme vyváženosti kontrolného systému verejnej správy sa javí preto mimosúdna kontrola zákonnosti verejnej správy, resp. dozor nad dodržiavaním objektívneho práva pri výkone verejnej správy ako účelný a efektívny spôsob odbremenenia kontroly zákonnosti zo strany súdov.

Každý z vyššie opísaných kontrolných nástrojov možno považovať za prínosný v celkovom systéme vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy. Zároveň sa domnievam, že čím viac rôznorodých subjektov kontroly a čím viac právnych nástrojov kontroly zákonnosti verejnej správy platný právny poriadok poskytuje, tým vyšší stupeň zákonnosti vo verejnej správe bude zabezpečený, čo sa v konečnom dôsledku odzrkadlí aj vo vyššom stupni demokracie v štáte.

ZÁVER

Cieľom práce bolo jednak porovnať existujúce právne základy systémov vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy v Českej, Slovenskej a Rakúskej republike z hľadiska ich celkového charakteru, prístupnosti verejnosti k právnym nástrojom kontroly, no predovšetkým z hľadiska spôsobu, rozsahu a komplexnosti nimi vykonávanej kontroly zákonnosti verejnej správy. Cieľom práce bolo taktiež na základe takto získaných poznatkov odpovedať na otázku, či kontrola zákonnosti verejnej správy vykonávaná iba v rozsahu subjektívnych verejných práv účastníkov administratívnych konaní realizovaná predovšetkým zo strany súdov je dostatočná a vyhovujúca z hľadiska aktuálnych potrieb modernej európskej spoločnosti a to aj vzhľadom na narastajúci problém korupcie, zneužívania moci a klientelizmu pri výkone verejnej správy, alebo, či bude potrebné zvýšenú pozornosť venovať aj problematike ochrany objektívneho verejného práva, resp. dozoru nad dodržiavaním objektívneho práva orgánmi verejnej správy.

Ochrana objektívneho verejného práva a dodržiavanie právnych noriem orgánmi verejnej správy pri realizácii verejnej správy je základnou podmienkou pre zabezpečenie poriadku, právnej istoty, spravodlivosti v spoločnosti a teda aj pre riadne fungovanie štátu. Za účelom zabezpečenia dodržiavania právnych noriem orgánmi verejnej správy vytvoril štát resp. štátna moc systém záruk zákonnosti, pričom kontrola verejnej správy je vo všeobecnosti považovaná za jednu z najefektívnejších záruk zákonnosti vo verejnej správe.

Stanovené ciele sa mi podarilo splniť iba čiastočne, nakoľko vzhľadom na obmedzený rozsah práce nebolo možné sa podrobnejšie zaoberať ani všetkými do úvahy prichádzajúcimi druhmi záruk zákonnosti vo verejnej správe ani komplexne a podrobne spracovať problematiku vonkajšej i vnútornej kontroly zákonnosti verejnej správy. Práca bola preto zameraná iba na časť kontroly verejnej správy a to na kontrolu vykonávanú vonkajšími subjektmi kontroly, stojacimi mimo sústavu orgánov verejnej správy a to zo strany parlamentu, najvyššieho kontrolného úradu, zo strany súdov, konkrétne zo strany ústavných, správnych a všeobecných súdov, zo strany verejného ochrancu práv, prokuratúry a v neposlednom rade aj zo strany občianskej spoločnosti. V práci bol porovnaný právny základ systémov vonkajšej kontroly verejnej správy v Českej, Slovenskej a Rakúskej republike predovšetkým z hľadiska

efektívnosti, účinnosti a rozsahu vykonávanej kontroly zákonnosti postupov a správnych aktov orgánov verejnej správy.

Na základe zistených poznatkov som dospela k záveru, že kontrola zákonnosti postupov a správnych aktov orgánov verejnej správy realizovaná zo strany parlamentov a najvyšších kontrolných úradov nespĺňa kritériá a požiadavky kontroly stavu zákonnosti vo verejnej správe. Kontrola verejnej správy realizovaná parlamentmi všetkých troch vybraných štátov je kontrolou politickou, ale nie kontrolou právnou. Kontrola verejnej správy realizovaná najvyššími kontrolnými úradmi je kontrolou finančnou a taktiež neplní úlohu kontroly zákonnosti verejnej správy v pravom slova zmysle. Možno uviesť, že primárnu a najvýznamnejšiu úlohu v systéme vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy v zmysle všetkých troch porovnávaných právnych úprav plní správne súdnictvo. Jeho prínosom je predovšetkým poskytnutie priamej ochrany práv účastníkov administratívnych konaní, ktorí sa cítia byť postupom alebo správnym aktom orgánu verejnej správy dotknutí na svojich právach. Atribútom tohto druhu kontroly je vysoká efektívnosť a účinnosť kontroly, nakoľko správne súdy nielenže identifikujú prípadnú nezákonnosť v postupe alebo vo vydanom správnom akte, ale aj sami zrušia nezákonný správny akt alebo nariadia správnemu orgánu pokračovať v začatom konaní alebo začať konať v správnom konaní, teda sami priamo odstránia zistenú nezákonnosť. Za nedostatok tohto druhu kontroly verejnej správy možno považovať jedine to, že kontrola resp. preskúmanie stavu zákonnosti verejnej správy je vykonávané iba v rozsahu subjektívnych verejných práv účastníkov administratívnych konaní uvedených v žalobnom návrhu ako aj to, že sa jedná iba kontrolu následnú. Priebežnú ani predbežnú kontrolu zákonnosti verejnej správy správne súdy nevykonávajú. V Slovenskej republike vďaka existencii netrestného úseku prokuratúry a ním vykonávaného prokurátorského dozoru nad zákonnosťou orgánov verejnej správy je vykonávaná aj kontrola resp. dozor nad dodržiavaním objektívneho práva orgánmi verejnej správy. Prostredníctvom prokurátorského dozoru je zabezpečená nielen následná, ale aj priebežná a predbežná kontrola zákonnosti verejnej správy. Z hľadiska počtu napadnutých a vybavených vecí na netrestnom úseku prokuratúry Slovenskej republiky v rámci výkonu dozoru nad zákonnosťou orgánov verejnej správy možno hovoriť o ekvivalentnom subjekte vykonávajúcom kontrolu resp. preskúmanie zákonnosti správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy, ktorý prostredníctvom svojich oprávnení priamo prispieva

k odstráneniu zistenej nezákonnosti v postupoch a správnych aktoch orgánov verejnej správy. K výhodám tohto mimosúdneho spôsobu preskúmania zákonnosti postupov a správnych aktov orgánov verejnej správy patrí rýchlosť, neformálnosť, bezplatnosť a hlavne komplexnosť kontroly, čo znamená, že prokurátor pri výkone dozoru nie je viazaný rozsahom namietaných práv účastníkom administratívneho konania v podnete, ale preskúma postup alebo konkrétny správny akt orgánu verejnej správy ex offo v celom rozsahu. Prostredníctvom výkonu prokurátorského dozoru je vykonávaná kontrola dodržiavania objektívneho verejného práva orgánmi verejnej správy. Netrestný úsek prokuratúry „slúži ako určitý právny filter, prostredníctvom ktorého sa môže odstrániť nezákonnosť predtým, ako by bola predmetom rozhodovania pred správnym súdom a zároveň predstavuje určitý medzistupeň medzi opravnými prostriedkami upravenými v administratívnych predpisoch a správnym súdnictvom.“²⁸⁴

*V tejto súvislosti je potrebné však zdôrazniť, že“ prokuratúra výkonom svojej pôsobnosti v žiadnom prípade nenahrádza ani nezastupuje činnosť súdov. Jediné správne súdy sú totiž oprávnené zrušiť nezákonné rozhodnutie orgánu verejnej správy, resp. ho nahradiť, zatiaľ čo oprávnenia prokurátora majú vždy iba návrhový charakter“.*²⁸⁵ Netrestný úsek prokuratúry Slovenskej republiky spolu so správnym súdnictvom zabezpečuje komplexný a ucelený systém vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy. Taktiež je potrebné zdôrazniť, že výkon prokurátorského dozoru nad zákonnosťou verejnej správy je účinným, efektívnym a v mnohých prípadoch takmer jediným prostriedkom v boji proti korupcii, klientelizmu a zneužívaniu moci orgánmi verejnej správy pri výkone verejnej správy.

Pokiaľ ide o kontrolu verejnej správy zo strany ústavného súdnictva možno zovšeobecniť, že vo všetkých troch porovnávaných právnych úpravách je uplatnený tzv. „Kelsenov model ústavného súdnictva“, ktorý vo vzťahu k verejnej správe plní iba subsidiárnu formu kontroly zákonnosti a ústavnosti verejnej správy, pričom primárnu úlohu vykonávajú samotné správne orgány ako i správne súdy. Predpokladom realizácie kontroly zákonnosti verejnej správy ústavným súdnictvom je vyčerpanie všetkých iných legálnych do úvahy prichádzajúcich prostriedkov nápravy.

²⁸⁴ Legislatívny plán vlády SR na rok 2013

²⁸⁵ Uznesenie NS SR 4Sžo/42/2012 zo dňa 18.9.2012

Kontrola verejnej správy zo strany občianskej verejnosti zohráva v celkovom systéme kontroly nemalú úlohu, no má skôr preventívny a výchovný vplyv na vykonávateľov verejnej správy. Kontrola verejnej správy zo strany občianskej verejnosti nemá povahu právnu, nakoľko priamo ani neidentifikuje nezákonnosť v postupe alebo v správnom akte orgánu verejnej správy a ani priamo neodstraňuje zistenú nezákonnosť.

S poukazom na zovšeobecnené poznatky bližšie uvedené v predchádzajúcej kapitole práce možno vyvodiť, že každá z vybraných právnych úprav má svoj vlastný špecifický systém subjektov a nástrojov vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy, ktorý zodpovedá potrebám spoločnosti na danom území a má svoj vlastný historický i politický pôvod. Kontrola verejnej správy z hľadiska dodržiavania zákonnosti má svoje opodstatnenie i dnes, ba čo viac, jej význam narastá. Ideálny a univerzálne platný model systému kontroly verejnej správy neexistuje a ani by nebol vhodný, pretože by nemusel zodpovedať potrebám konkrétnej spoločnosti.

Všetky vyššie uvedené subjekty kontroly ako i všetky právne nástroje kontroly, ktorými tieto disponujú, majú svoj význam a ich existencia je opodstatnená a potrebná. Čím väčší počet ako i rôznorodosť a pestrosť kontrolných subjektov a nimi aplikovaných nástrojov kontroly zákonnosti verejnej správy v právnom systéme existuje, tým vyšším stupňom zákonnosti a demokratickosti možno verejnú správu a v konečnom dôsledku i príslušný štát charakterizovať.

Ochrana objektívneho verejného práva, resp. dozor nad dodržiavaním právnych noriem orgánmi verejnej správy, resp. dozor nad zákonnosťou postupu a správnych aktov orgánov verejnej správy je obzvlášť potrebný v niektorých oblastiach verejného práva, akými sú napríklad oblasť práva životného prostredia, banského a stavebného práva. V týchto oblastiach výkonu verejnej správy potreba a význam existencie dozoru nad zákonnosťou postupov a správnych aktov orgánov verejnej správy vysoko prevyšuje potrebu preskúmavania správnych aktov a postupov orgánov verejnej správy iba v rozsahu subjektívnych verejných práv.

Aj napriek tomu, že sa ochrane objektívneho práva v súčasnosti nepriznáva taký význam a postavenie, aké by je malo byť priznané, nestráca úplne na svojom význame. Svedčí tomu aj posledná aktuálna judikatúra európskych súdov, ktorá jednoznačne odporúča jednotlivým členským štátom upraviť svoju vnútroštátnu právnu úpravu aspoň v niektorých vybraných oblastiach tak, aby kontrola a

dodržiavanie objektívneho verejného práva, bolo v konkrétnom právnom systéme zabezpečené.

Pokiaľ ide o spracovanie poznatkov týkajúcich sa rakúskej právnej úpravy bola pri písaní práce dostupná výlučne cudzojazyčná literatúra (v origináli) poskytnutá pánom profesorom Prof. Dr. Clemensom Jablonerom, exprezidentom Správneho súdneho dvora vo Viedni, ktorému taktiež vďačím za cenné rady a konzultácie, ktoré mi pri písaní práce poskytol.

Osobitne však chcem vyjadriť poďakovanie mojej školiteľke JUDr. Monike Horákovej PhD., ktorá mi pri písaní práce poskytla odbornú pomoc.

Písanie dizertačnej práce mi pomohlo získať prehľad a ucelený obraz o právnych základoch vybraných systémov vonkajšej kontroly zákonnosti verejnej správy, rozšírilo moje teoretické vedomosti i praktické skúsenosti a ovplyvnilo úvahy o kontrole zákonnosti verejnej správy v legislatívnej rovine.

Práca je pre svoju aktuálnosť určená širokej verejnosti, nielen právnickej.

Abstrakt

KRÍŽOVSKÁ, Martina: *Preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy* (Dizertačná práca). – Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, Katedra správneho a finančného práva.- Školiteľ : JUDr. Monika Horáková, PhD.. Olomouc : PF UPOL,2016,s....

Dizertačná práca poukazuje na narastajúci význam kontroly zákonnosti vo verejnej správe ako jednej z najdôležitejších právnych záruk zákonnosti. Podstata dizertačnej práce spočíva v rozbere právnej úpravy vonkajšej kontroly zákonnosti vo verejnej správe v Českej, Slovenskej a v Rakúskej republike a to predovšetkým z hľadiska jednotlivých vonkajších subjektov kontroly.

Popisnou metódou a metódou komparácie práca oboznamuje právnu úpravu kontroly zákonnosti vo verejnej správe z hľadiska jednotlivých subjektov kontroly v Českej, Slovenskej v Rakúskej republike a túto právnu úpravu porovnáva z hľadiska spôsobu a rozsahu realizácie kontroly ako i jednotlivých právnych nástrojov kontroly zákonnosti vo verejnej správe, pričom sa snaží nájsť zhodnosť právnych nástrojov kontroly ako aj ich odlišnosti.

Práca je rozdelená do siedmich častí . Prvé tri časti možno považovať za úvodné časti práce, ktoré sú nevyhnutné pre pochopenie nasledujúcich častí, ktoré tvoria podstatnú časť práce. Prvá časť poukazuje na právne normy ako na základný predpoklad fungovania každej spoločnosti. Druhá časť práce informuje o právnych princípoch tvoriacich obsah každého právneho poriadku štátu, pričom osobitnú pozornosť venuje princípu legality vo verejnej správe a snaží sa identifikovať vzťah pojmov legality a legitimacy. Tretia časť práce oboznamuje pojem, podstatu, subjekty a formy činnosti verejnej správy. Štvrtá až siedma časť práce tvorí jadro celej práce. Štvrtá časť poskytuje všeobecnú charakteristiku jednotlivých druhov právnych záruk zákonnosti vo verejnej správe, pričom v závere uvádza, že práca sa v ďalších častiach z dôvodu veľkého rozsahu obmedzí už len na jednu z právnych záruk zákonnosti a to konkrétne na kontrolu zákonnosti vo verejnej správe realizovanú zo strany vonkajších subjektov kontroly verejnej správy. Piata časť práce kontrolu zákonnosti vo verejnej správe systematicky člení z hľadiska kontrolovaných

a kontrolných subjektov na kontrolu vnútornú a kontrolu vonkajšiu, pričom v šiestej časti podrobne oboznamuje a následne porovnáva právnu úpravu vonkajšej kontroly zákonnosti vo verejnej správe z hľadiska jednotlivých kontrolných subjektov v Českej, Slovenskej a Rakúskej republike. V siedmej časti poukazuje na vplyv judikatúry európskych súdov na ďalší vývoj právnej úpravy kontroly zákonnosti vo verejnej správe v členských štátoch Európskej únie. V závere práca sumarizuje zistené poznatky, poukazuje na narastajúcu potrebu a význam zabezpečenia ochrany a kontroly objektívnej zákonnosti vo verejnej správe, ktorá v oboznámených právnych úpravách do istej miery úplne absentuje a v naznačenom smere ďalšieho vývoja kontroly zákonnosti vo verejnej správe hľadá východisko riešenia daného problému.

Kľúčové slová :

Právne princípy, princíp legality vo verejnej správe, legalita a legitimita, právne záruky zákonnosti vo verejnej správe, kontrola verejnej správy, členenie kontroly verejnej správy, vonkajšia kontrola zákonnosti vo verejnej správe, subjekty kontroly, kontrola objektívnej zákonnosti a kontrola zákonnosti v rozsahu subjektívnych verejných práv

Zoznam literatúry

Monografie

- Barány, Eduard. Pojmy dobrého práva. Bratislava, Eurokodex 2007
- Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a prenesenou pôsobnosťou zverenou orgánom obcí, krajů a hlavného města Prahy. Komentár, judikatúra a odkazy na súvisiace právne predpisy, Linde Praha a.s. , Právnické a ekonomické nakladateľství a kníhkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2007
- Frumarová, Kateřina. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012
- Gašpar, Michal. Správne právo, teória a prax. 1. vydanie. Pezinok: 1998
- Gerloch, Aleš. Teorie práva, 3.vrozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk
- Hendrych, Dušan, Svoboda, Cyril a kol. Správní právo- obecná část. Praha: C.H.Beck, 2012
- Hoetzel, Jiří in Sládeček, Vladimír. Obecné správní právo, 3.aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013
- Hoffman, Marián. Prokuratúra SR- orgán ochrany práva, 1.vydanie, Bratislava: EUROKODEX, 2010
- Hofmann, Ekkehard. Das Verwaltungsverfahren unter dem Einfluss des Europa-rechts: Ist ganz Gallien von den Romern besetzt ? in: Ewer at al., Methodik-Ordnung-Umwelt, 204, s. 211(218ff.) m.w.N.
- Holoubek, Michael, Lang, Michael. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde, 2013
- Klíma, Karel. Ústavní právo. 4.rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010
- Knapp, Viktor. Teorie práva, 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 1995
- Lanner, Christoph: KODEX des Österreichischen Rechts, Verfassungsrecht 2015-2016, 40. Auflage, Wien: LexisNexis Verlag ARD Orac, 2016
- Lovaš, Ladislav. Sociálne normy a spravodlivosť v sociálnej psychológii. Košice: Univerzita P.J. Šafárika, 2000
- Machajová, Jozefína a kol. Všeobecné správo právo, 7. Vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2014
- Öhlinger, Theo. Eberhard, Harald. Verfassungsrecht. 10.überarbeitete Auflage . Wien: Facultas. wuv, 2014
- Osina, Petr. Teorie práva. Praha: Leges, 2013
- Pekár, Bernard. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2011
- Potásch, Peter. Hašanová, Janka. Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. 1.vydanie. Praha: C.H.Beck, 2012
- Pabel, Katharina. Verwaltungsgerichtsbarkeit NEU. 1. Auflage. Wien: Linde, 2013
- Průcha, Petr. Pomahač, Richard. Lexikon- správní právo. Ostrava: Sagit, 2002
- Průcha, Petr. Správní právo, obecná část, 7.doplňené a aktualizované vydání, Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007
- Přibáň, Jiří. Suverenita, právo a legitimita. 1. vyd.. Praha: Karolinum, 1997
- Rebro, Karol. Blaho, Peter. Rímske právo. Bratislava: Iura Edition, 2003
- Schmitt, Carl. Verfassungslehre. Berlin: Duncker und Humblot, 1928
- Jens-Peter *Schneider*, Herwig C.H. *Hofmann*, Jaques *Ziller*: ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht, Deutsche Ausgabe auf der Grundlage der überarbeiteten englische Druckfassung 2014/15, München: C. H. Beck Verlag, 2015
- Sládeček a kol.. Kontrolní mechanizmy fungování veřejné správy. Olomouc: Právnická fakulta Univerzita v Olomouci vo spolupráci s nakladateľstvom Periplum, 2009

Sládeček, Vladimír. Obecné správní právo, 3.aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013

Sládeček, Vladimír. a kol.. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010

Slovník spisovné češtiny. Praha: Academia,1998

Svoboda, Petr. Ústavní základy správního řízení v České republice, Právo na spravedlivý proces. Praha: Linde, 2007

Tridimas, Takis: The Genral Principles of EC Law,Oxford 1999,s.1 a nasl.-citované podľa Siman, Michael. Slašťan, Miroslav. Právo Európskej únie, Bratislava: Euroiuris, 2012

Vedral, Josef. Správní řád - komentář, 2.vydání, Praha: Bova Polygon, 2012

Odborné časopisecké články

Beneč, Štefan.: Prokuratúra a orgány verejnej správy a správne súdnictvo. In Justičná revue, 56, 2004, č. 5,

Beneč, Štefan: Protest prokurátora a katastrálne konanie, Justičná revue,54,2002

Šramel, Bystrík.: Netrestná pôsobnosť Prokuratúry SR – nutnosť alebo prežitok? Justičná Revue, 64, 2012

Kohut, Sergej: Ochranca verejných práv- rozšíriť jeho právomoci? In Justičná revue,roč.59,2007

Krysa, Dušan: Alternatívni riešenia sporu a správni súdnictví in Sládeček, V., Melotíková, P.: Aktuální otázky správního soudnictví, Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnické dny, 2012

Radbruch, Gustav: Five Minutes of Legal Philosophy. In: Oxford Journal of Legal Studies, Vol.26, No.1, 2006

Šúrek, Slavomír: Protest prokurátora a následky nevyhovenia protestu , Justičná revue,58,2006, č.6-7

Právne predpisy

Ústavný zákon číslo 460/1992 Z.z. v znení neskorších predpisov

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění pozdějších ústavních zákonů

Bundes-Verfassungsgesetz Österreich

Zákon číslo 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov

Zákon číslo 150/2002 Sb. Soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů

Verwaltungsgerichtsverhahrengesetz

Zákon číslo 153/2001 Z.z. Zákon o prokuratúre SR v znení neskorších predpisov

Zákon číslo 349/1999 Sb. o Veřejném ochranci práv ve znění pozdějších předpisů

Zákon číslo 564/2001 Z.z. o Verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov

Volksanwaltschaftsgesetz

Zákon číslo 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade v znení neskorších predpisov

Zákon číslo 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu ve znění pozdějších předpisů

Rechnungshofgesetz

Zákon číslo 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku NR SR v znení neskorších právnych predpisov

Zákon číslo 215/2004 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností v znení neskorších predpisov

Zákon číslo 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov

Zákon číslo 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů

http://www1.enviroportal.sk/pdf/dohovory/aarhus2506_1998.pdf

<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1330724/Limsk%C3%A1+deklar%C3%A1cia/b58a3646-a3e4-4428-8cc1-fcabef163ed4?version=1.1>