

Mgr. Dušan Slávik,

### **Dôvody zrušenia napadnutého rozhodnutia správneho orgánu súdom v konaní podľa druhej časti piatej hlavy Osp.**

Občiansky súdny poriadok upravuje vo svojej druhej hlave piatej časti konanie, predmetom ktorého je preskúmvanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov súdom. Dôvodom preskúmvania právoplatných správnych aktov je predovšetkým žalobcom tvrdená nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu alebo postupu, ktorý jeho vydaniu predchádzal. Žalobcom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach a oprávnených záujmoch. Podat' žalobu môže aj fyzická alebo právnická osoba, s ktorou sa v správnom konaní nekonalo ako s účastníkom, hoci sa s ňou ako s účastníkom konať malo. V tomto druhu sporového konania sa dôsledne uplatní **dispozičná zásada a zásada koncentrácie** konania. **Súd zásadne preskúmvava napadnuté rozhodnutie len v rozsahu a z dôvodov, ktoré určí žalobca vo svojej žalobe proti nezákonnému rozhodnutiu správneho orgánu, okrem prípadov, keď súd nie je žalobou a jej dôvodmi viazaný v súlade so zásadou *iudex ne eat ultra petita partium*.** <sup>1</sup> V nadväznosti na horeuvedené skutočnosti možno poukázať aj na právny názor Najvyššieho správneho súdu ČR vyjadrený v rozhodnutí zo dňa 23.10.2003 č.k. Azs 9/2003/40, ktoré bolo publikované v zbierke rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu ČR „ďalej len ako Sb. NSS “pod č. 113: „*V dôsledku prísnej dispozičnej zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz 2. věta ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť – takto široce pojímaná – povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován.*“ <sup>2</sup>

Následnú polemiku týkajúcu sa správnosti uvedeného postupu vyriešil Ústavný súd ČR, ktorý v náleze č. ÚS 48/03, sv.30 upozornil, že záleží na počte dní, ktoré do uplynutia uvedenej zákonnej lehoty ostávajú. Ak zostáva ešte 5 dní, ani táto krátka doba neznemožňuje súdu možnosť, aby žalobcu vhodným spôsobom vyzval na odstránenie väd. ( napr. telefonicky, prípadne predvolaním na odstránenie väd do zápisnice ). Na ťarchu žalobcu nemôžu ísť v tomto prípade prípadné komplikácie technického, alebo organizačného charakteru, napr. priet'ahy súvisiace s evidenciou žaloby.

Napriek divergenciám v právnej úprave správneho súdnictva v Českej republike a na Slovensku je podľa môjho názoru vecná argumentácia obidvoch rozhodnutí relevantná vzhľadom k rozsahu preskúmvania napadnutých správnych rozhodnutí a namietaným dôvodom ich nezákonnosti. Povinnosť žalobcu vymedziť v žalobe dôvody nezákonnosti zásadne nie je možné nahradit' postupom a rozhodovaním súdu nad rámec ustanovený žalobou. Žalobca je povinný vymedziť žalobné dôvody v **zákonnej dvojmesačnej lehote**<sup>3</sup>. Táto lehota môže byť v niektorých prípadoch zákonom ustanovená odchyľne,

napr. § 144 zák. č. 312/2001 Z.z. NR SR o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov ustanovuje pre podanie žaloby na preskúmanie rozhodnutia vo veciach štátnozamestnaneckého pomeru lehotu 1 mesiaca, ktorá začína plynúť odo dňa doručenia rozhodnutia odvolacieho orgánu. Pre prípad, že existujú rôzne spôsoby interpretácie, ustanovil Najvyšší správny súd ČR zásadu, že je **potrebné dať prednosť lehote dlhšej.** ( rozhodnutie č. 16 Sb. NSS ČR) Ak žaloba nespĺňa minimálne zákonom stanovené obsahové požiadavky, súd vyzve žalobcu na odstránenie väd podania postupom podľa ust. § 43 zák. č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení zák. č. 341/2005 (v článku ďalej len ako Osp). Dĺžku lehoty k oprave, alebo odstráneniu väd podania podľa § 43 Osp. určí súd tak, aby bola primeraná okolnostiam konkrétneho prípadu, tj. aby v nej mohol podateľ vady podania odstrániť, alebo opraviť. Rozšíriť rozsah napadnutia však možno najneskôr v zákonnej dvojmesačnej lehote. Je zásadne neprípustný postup súdu, v ktorom súd na základe neurčitej a nezrozumiteľnej žaloby obsahujúcej napr. len jednu vetu, na základe vlastnej interpretácie žaloby sám určil, ktoré napadnuté výroky preskúma, a ktorých preskúmanie odmietne s odôvodnením, že neboli včas napadnuté žalobou. Následkom neúplnej žaloby, ktorá bola podaná v posledný deň lehoty pre podanie žaloby a neobsahuje vymedzenie ani jediného dôvodu nezákonnosti rozhodnutia bude pravdepodobne zastavenie konania správnym súdom v súlade s ust. § 250d ods. 3 Osp. .

Základnou podmienkou úspešnosti žaloby je tvrdenie, že napadnuté rozhodnutie je nezákonné. Rozhodnutie je nezákonné pokiaľ je v rozpore s právnym poriadkom , vrátane právnych predpisov podzákonných. Porušenie práva EU bude takisto potrebné považovať za nezákonnosť<sup>4</sup>. V súlade s ust. § 250j ods.2 a 3 Osp. súd zruší napadnuté rozhodnutie<sup>5</sup> správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správnenému orgánu na ďalšie konanie, ak po preskúmaní rozhodnutia a postupu správneho orgánu v medziach žaloby došiel k záveru, že

- a) rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci,
- b) zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo správne rozhodnutie, je v rozpore s obsahom spisov,
- c) zistenie skutkového stavu je nedostačujúce na posúdenie veci,
- d) rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov alebo rozhodnutie je nepreskúmateľné pre neúplnosť spisov správneho orgánu alebo z dôvodu, že spisy neboli predložené,
- e) v konaní správneho orgánu bola zistená taká vada, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

Súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správnenému orgánu na ďalšie konanie, ak bolo rozhodnutie vydané na základe neúčinného právneho predpisu, ak rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov alebo rozhodnutie je nepreskúmateľné pre neúplnosť spisov správneho orgánu alebo z dôvodu, že spisy neboli predložené. Súd zruší rozhodnutie správneho orgánu a konanie zastaví, ak rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený. Rozsahom a dôvodmi žaloby v týchto prípadoch nie je súd viazaný.

Pre porovnanie možno definovať právnu úpravu dôvodov pre zrušenie rozhodnutia platnú a účinnú v ČR. Zákon č. 15/2002 Sb. Soudní řád správní rozdelil vady napadnutého rozhodnutia na vady konania a jeho nezákonnosť. V súlade s ust. § 76 ods.1 tohto zákona „ Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem

- a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,
- b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění,
- c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. “

Osobitným spôsobom je tiež upravený postup súdu v prípade, ak zistí, že rozhodnutie trpí vadami, ktoré majú za následok jeho ničotnosť. Podľa s ust. § 76 ods.2 zákona č. 15/2002 Sb. soudního řádu správního „ Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí. “

Pokiaľ však nie sú splnené podmienky pre vydanie niektorého z týchto rozhodnutí, správny súd nariadi pojednávanie. Z rovnakých dôvodov zruší správny súd napadnuté rozhodnutie aj potom, čo v priebehu pojednávania vyšli tieto vady najavo. Za nezákonnosť napadnutého rozhodnutia, ktoré má za následok jeho zrušenie sa v súlade s ust. § 78 ods.1 zákona č. 15/2002 Sb. soudního řádu správního považuje aj prekročenie medzi pri správnej úvahe, alebo jej zneužitie.

V zmysle u nás platnej právnej úpravy účastník konania nie je povinný v žalobe právne posúdiť dôvod nezákonnosti, ktorý v napadnutom rozhodnutí vidí, je však potrebné aby ho v žalobe uviedol. Pri vymedzení dôvodov nezákonnosti nie je potrebné uvádzať odkazy na konkrétne ustanovenia právnych predpisov. <sup>6</sup> Súčasne musí byť pri podávaní žaloby splnená zákonná podmienka, že predmetným rozhodnutím bol účastník konania ukrátený vo svojich právach a oprávnených záujmoch.

Medzi namietanou nezákonnosťou a dôsledkami prípadného vyhovievania žalobe a teda zrušenia napadnutého rozhodnutia musí existovať vzťah určitej **proporcionality**. K zrušeniu rozhodnutia by mal súd pristúpiť najmä vtedy, ak by zistil, že k porušeniu zákona došlo v nezanedbateľnej miere a s intenzitou spochybňujúcou zákonnosť správneho konania a rozhodovania ako celku. K tomu dochádza v prípade, keď mieru pochybenia správneho orgánu vzhľadom k celkovej komplikovanosti konania a s prihliadnutím ku komplikovanosti predmetnej veci možno v konečnom dôsledku považovať za ohrozujúcu právom chránené záujmy účastníkov konania, pričom k prekročeniu tejto medze môže dôjsť tak jediným závažným pochybením dostatočne závažného rázu, ale aj väčším počtom relatívne samostatných pochybení, ktoré by sa pri ich jednotlivom posudzovaní javili ako marginálne, avšak súhrne by mohli dosiahnuť zásadnej intenzity. <sup>7</sup>

### **K dôvodu pod ust. § 250j ods.2 písm. a.) Osp.**

Prvým dôvodom pre zrušenie napadnutého rozhodnutia je nesprávne právne posúdenie veci správnym orgánom. Pod nesprávnym právnym posúdením veci možno rozumieť predovšetkým omyl správneho orgánu pri aplikácii práva na úplne, legálne a dostatočne zistený skutkový stav. Aj nedostatočne zistený skutkový stav môže byť následkom nesprávneho právneho posúdenia veci. Stane sa tak najmä v prípade, keď správny orgán použil iný predpis než mal použiť, v dôsledku čoho zisťoval iné skutočnosti než tie, ktoré mal zistiť v súlade so správne zvolenou hypotézou právnej normy. Dôvodom pre zrušenie správneho aktu však bude nedostatočné zistenie skutkového stavu ako hlavná vada napadnutého rozhodnutia. Zásadne nesprávnou aplikáciou práva je taký postup správneho orgánu, keď správny orgán použil iný právny predpis než mal použiť, alebo správny orgán správne použil právny predpis, ktorý nesprávne vyložil, alebo nakoniec taký postup správneho orgánu, keď správny orgán na zistený skutkový stav právnou normu nesprávne aplikoval.<sup>8</sup> Zároveň za nesprávne právne posúdenie veci možno považovať aj rozhodnutie vydané na základe všeobecne záväzného právneho predpisu **neústavného**<sup>9</sup>, neplatného, neúčinného alebo takého, ktorý nie je v súlade so zákonom, alebo rozhodnutie správneho orgánu, ktoré nerešpektuje právny názor súdu, ktorý je pre správny orgán záväzný.

Nesprávne právne posúdenie veci je dôvodom pre zrušenie napadnutého rozhodnutia iba vtedy, ak jeho následkom je nezákonné rozhodnutie, to zn., že malo **rozhodujúci vplyv na vadnosť rozhodnutia správneho orgánu v predmetnej veci.**

Pod tento dôvod zrušenia napadnutého rozhodnutia možno zahrnúť i prekročenie zákonného rámca správnym orgánom pri výkone diskrečného práva, alebo zneužitie správneho uváženia správnym orgánom. Za nesprávne právne posúdenie veci možno posudzovať aj prípad, keď správny orgán rozhodol na základe zrušeného právneho predpisu. Podľa judikatúry Najvyššieho správneho súdu ČR sa považuje takýto vadný postup správneho orgánu za nulitný správny akt. V slovenskom právnom poriadku v prípade rozhodnutia, ktoré bolo vydané na základe neúčinného právneho predpisu môže súd prihliadnuť k tejto vade bez toho, aby túto vadu rozhodnutia účastníci namietali. Ak súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu z dôvodu v zmysle § 250j ods.2 písm. a), a dôvod zrušenia uvedie aj vo výroku tohto rozhodnutia, je proti rozhodnutiu súdu odvolanie prípustné, okrem prípadov, keď v prvom stupni rozhodoval ako vecne príslušný Najvyšší súd SR.

### **K dôvodu pod ust. § 250j ods.2 písm. b.) Osp.**

Druhým z dôvodov pre zrušenie rozhodnutia správneho orgánu je taký vadný postup správneho orgánu, keď zistenie skutkového stavu, z ktorého rozhodnutie vychádzalo je v rozpore s obsahom spisov. Tento dôvod pre zrušenie napadnutého rozhodnutia sa uplatní vtedy, keď správnym orgánom zistený skutkový stav je **v rozpore** s podkladmi, ktoré sú obsahom spisu a z ktorých správny orgán vychádzal.

Po preskúmaní žaloby si súd vyžiada spisy správneho orgánu. Pojem spis však správny poriadok nedefinuje. V súlade s judikatúrou<sup>10</sup> však pod pojmom spisy žalovaného správneho orgánu podľa § 250d ods.1 treba rozumieť úplný, žurnalizovaný a

originálny spisový materiál správneho orgánu v danej veci, vrátane dokladov o doručení rozhodnutí. Jeho obsahom sú predovšetkým všetky listinné dôkazy, zápisnice a vyjadrenia iných správnych orgánov, ktoré získal správny orgán za účelom vydania rozhodnutia.

Spolu so spisom správneho orgánu, ktorý vydal napadnuté rozhodnutie sa doručuje aj spisový materiál správneho orgánu I. stupňa. Pojem spisový materiál je pojmom obsahovo totožným s pojmom spis. Spisový materiál vyhotovený v jednotlivých štádiách konania netvorí samostatný spis, ale pripája sa k predchádzajúcemu<sup>11</sup>. Pod pojmom skutkový stav možno rozumieť stav poznania reality, ktorá tu bola v určitom čase, tak ako to vyplýva z vykonaných dôkazov k okamihu vydania rozhodnutia správneho orgánu<sup>12</sup>. Zisteniu skutkového stavu predchádza dokazovanie. Dokazovanie ako procesný postup správneho orgánu je správny orgán povinný vykonať spôsobom ustanoveným zákonom. Zákonnosť vykonaného dokazovania možno preskúmať len v tom prípade, ak obsahom spisu správneho orgánu sú všetky relevantné písomnosti, listinné dôkazné prostriedky, ako aj zápisnice o vykonaní dôkazov, pojednávaní a pod.

**V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom pre rozhodnutie,** akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov a pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval. V správnom konaní sa uplatňuje zásada voľného hodnotenia dôkazov. Voľné hodnotenie dôkazov neznamenaá ľubovôľu správneho orgánu. Správny orgán je povinný zhodnotiť všetky vykonané dôkazy, a to tak jednotlivo, ako aj vo vzájomných súvislostiach. Hodnotenie dôkazov nachádza svoje vyjadrenie v odôvodnení rozhodnutia. Pokiaľ správny orgán nezhodnotí všetky dôkazy, ich hodnotenie odporuje zásadám logiky, alebo skutkové závery vôbec neodpovedajú vykonaným dôkazom, je to dôvod pre zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, alebo podanie protestu prokurátora, ako aj zrušenie rozhodnutia pri preskúmaní rozhodnutia správneho orgánu súdom<sup>13</sup>. Základom hodnotiaceho postupu pri rozhodovaní správneho orgánu vo veci by mali byť pravidlá logického myslenia, ktoré tradičná logika formuluje do základných logických zásad.<sup>14</sup> Hodnotenie dôkazov správnym orgánom je myšlienkový postup zamestnanca správneho orgánu, v ktorom sa posudzuje komplex informácií získaných vykonaním jednotlivých dôkazov. Správny orgán sa musí vysporiadať najmä s vierohodnosťou správy získanej z jednotlivého dôkazu. Súd nepreberá od správneho orgánu len zistený skutkový stav, ale aj jeho hodnotenie. V konaní pred súdom sa aplikuje zásada priamosti, a preto v rozpore s ňou by bol taký postup súdu, ktorým by hodnotil dôkazy vykonané správnym orgánom inak bez toho, aby ich opakovol. V prípade, ak by tak urobil, zasiahol by tak neprípustným spôsobom do práva na voľné hodnotenie dôkazov, ktoré náleží správne mu orgánu.

**Správnym orgánom zistený skutkový stav je preto v rozpore s obsahom spisu vtedy, keď skutkové zistenia sú v rozpore s vykonanými dôkazmi, alebo podkladmi, ktoré tvoria obsah spisu.**

Z judikatúry Najvyššieho správneho súdu ČR možno príkladmo uviesť rozhodnutie vydané v konaní č. 6 A 562/2002 – 25 v ktorom súd uviedol nasledovné : „ Jestliže správní orgán rozhodne o jiném nároku, než jakého se žalobce domáhal a jaký listinami dokládal, byl za základ rozhodnutí vzat skutkový stav, jenž je v rozporu se správním spisem ; soud proto napadené rozhodnutí zruší bez jednání. “

Dôvodom pre zrušenie rozhodnutia správneho orgánu podľa § 250j ods.2 písm. b) nebude prípad, keď v spise správneho orgánu niektorý dôkaz, alebo listina chýba, pretože

táto vada v postupe správneho orgánu je dôvodom pre jeho zrušenie vymedzeným v ust. § 250j ods.2 písm. d.) . Takisto v prípade, ak bolo dokazovanie vykonané spôsobom, ktorý je v rozpore so zákonom, dokazovanie nebolo vôbec vykonané, alebo správny orgán oprel dôvody rozhodnutia o skutočnosti, ktoré v tomto konaní neboli vôbec zisťované, súd zruší správny akt z dôvodu nepreskúmateľnosti pre nedostatok dôvodov.

V prípade, ak súd zruší rozhodnutie správneho orgánu z dôvodu uvedeného v ust. § 250j ods.2 písm. b.), je odvolanie proti prvostupňovému rozsudku súdu prípustné, okrem prípadov, v ktorých rozhodoval Najvyšší súd SR ako súd prvého stupňa.

Vydanie rozhodnutia vychádzajúceho zo skutkového stavu, ktorý je v rozpore so spisom je závažnou vadou v postupe správneho orgánu, ktorá súčasne vylučuje ďalšie preskúmavanie zákonnosti správneho aktu, ktorý touto vadou trpí. Aj keď som presvedčený, že možnosť správneho orgánu odvolať sa proti rozhodnutiu správneho súdu je potrebné rozšíriť, ako nelogická sa preto javí možnosť správneho orgánu sa odvolať práve proti rozhodnutiu súdu, ktorý označil tento dôvod za vadu rozhodnutia správneho orgánu, ak prihliadneme na skutočnosť, že okrem jediného prípadu zrušenia správneho aktu pre nesprávne právne posúdenie veci odvolanie správneho orgánu nie je prípustné. Naopak Správni rád súdny platný v Českej republike umožňuje súdu pri tejto vade konania správneho orgánu vydať rozhodnutie bez nariadenia pojednávania a aj bez jej namietania v žalobe.

### **K dôvodu pod ust. § 250j ods.2 písm. c.) Osp.**

Tretím dôvodom pre zrušenie rozhodnutia správneho orgánu je zistenie skutkového stavu, ktoré je nepostačujúce pre rozhodnutie vo veci. Správne konanie, ako aj ostatné druhy administratívneho procesu sú zásadne ovládané zásadou materiálnej pravdy. Rozhodnutie správneho orgánu musí v súlade s ust. § 46 Správneho poriadku vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci. Správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za tým účelom si obstarat' potrebné podklady pre rozhodnutie. Pritom nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania. Skutočnosti, ktoré je potrebné v konaní pred správnym orgánom dokazovať určuje hypotéza právnej normy, ako podmieňujúca časť právnej normy<sup>15</sup>. Pre určenie rozsahu skutočností, ktoré je správny orgán povinný zistiť je preto potrebné skúmať predmetnú právnu normu, ktorá pravidlo správania sa upravuje.

Skutkovým stavom je stav poznania reality, ktorá tu bola, ako to vyplýva z vykonaných dôkazov ku dňu vydania rozhodnutia správneho orgánu.

Všeobecne možno povedať, že skutkový stav nie je postačujúci pre rozhodnutie vo veci vtedy, pokiaľ v rozpore so zákonom neboli v danej veci zistené všetky právne významné skutočnosti. Súd zásadne v tomto sporovom konaní dokazovanie nevykonáva, a preto nie je namieste postup, ktorým by súd nahrádzal činnosť správneho orgánu vlastným dokazovaním, čo by bolo možné považovať za zasahovanie do právomoci exekutívy. Na rozdiel od konania pred súdom, kde je konanie ovládané zásadou dispozičnou, v administratívnom procese sa uplatňuje zásada vyšetrovacía, čo vyplýva aj z povahy výkonu verejnej správy správnym orgánom. Povinnosť zistiť skutkový stav v rozsahu nevyhnutnom pre vydanie rozhodnutia má zásadne správny orgán. Ak

rozhodne správny orgán i napriek pretrvávajúcim nejasnostiam o skutočnostiach rozhodných pre priznanie nároku, ktoré je spôsobené tým, že navrhovateľ nepredložil doklad osvedčujúci ním tvrdený nárok, poruší tým povinnosť zistiť presne a úplne skutkový stav veci.<sup>16</sup> Ak prvostupňový orgán bez toho, že by žalobcovi oznámil začatie správneho konania, a že by sám vykonal akékoľvek šetrenie alebo dokazovanie a rozhodol bez toho, že by sa žalobcovi dal možnosť vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia a k spôsobu jeho zistenia, neumožnil mu navrhnúť dôkazy pre zistenie skutočného stavu veci, potom takýmto konaním porušil procesné práva žalobcu. V prípade, že pochybenie správneho orgánu neodstránil ani žalovaný ( odvolací správny orgán), a to napriek tomu, že to bolo v odvolaní namietané, je to dôvod, aby správny súd podľa § 250j ods.2 písm. c) Občianskeho súdneho poriadku rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie a rozhodnutie. ( rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp.zn. 4 SŽ 49/2004, publikované v: Zo súdnej praxe, č. 6 ročník 2005 str.190)

Nedostatočné zistenie skutkového stavu môže byť následkom nesprávnej aplikácie alebo interpretácie právnej normy, prípadne nesprávneho hodnotenia dôkazov a pod.

### **K dôvodu pod ust. § 250j ods.2 písm. d.) Osp.**

Štvrtým zo zákonných dôvodov pre zrušenie nezákonného rozhodnutia správneho orgánu je jeho nepreskúmateľnosť. V súlade s ust. § 250j ods.2 písm. d) Osp. je rozhodnutie nepreskúmateľné ak je nezrozumiteľné, alebo trpí nedostatkom dôvodov, alebo pre neúplnosť spisov ho vôbec nie je možné preskúmať, alebo je nepreskúmateľné preto, lebo správny orgán administratívny spis vôbec nepredloží. Vo všeobecnosti možno považovať rozhodnutie za nezrozumiteľné, ak z výroku nemožno zistiť ako vlastne bolo rozhodnuté, výrok je vnútorne rozporný, alebo nie je možné rozoznať, čo je výrok a čo odôvodnenie, kto je účastníkom konania a pre koho bolo rozhodnutie záväzné, nedostatok dôvodov potom vidí v nedostatku dôvodov skutkových, a nie v čiastkových dôvodoch odôvodnenia apod.<sup>17</sup> V rozhodnutí č.k. 2 Ads 56/2003-75 vyjadril Najvyšší správny súd ČR tento právny názor:

„I. Za **nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost** lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.  
II. **Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů** je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.“

Aj napriek tomu, že sa táto právna veta týka dôvodov pre zrušenie rozhodnutia súdu, je podľa môjho názoru aplikovateľná aj na zrušenie správneho aktu.

V odôvodnení rozhodnutia v konaní vedenom pod sp. zn. 5 A 5/2002-33 Najvyšší správny súd ČR uviedol, že rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov vtedy, ak je odôvodnenie rozhodnutia v rozpore s výrokom rozhodnutia, alebo v ňom správny orgán uviedol iné dôvody, ako tie, v ktorých má mať rozhodnutie podľa zákona oporu, alebo rozhodnutiu chýba rozhodný dôvod pre výrok, bez ktorého nemožno dôjsť k uskutočnenému záveru, alebo rozhodnutie neobsahuje žiadne hodnotenie dôkazov a záver z nich vyplývajúci, alebo z hodnotenia dôkazov žiaden záver nevyplýva. V ďalšom rozhodnutí tohto súdu vydanom v konaní č. 22 Ca 208/2002-23 bol vyslovený právny názor, podľa ktorého rozhodnutie správneho orgánu rozhodujúceho o odvolaní, ktoré obsahuje iba vetu, že odvolanie sa zamietá v plnom rozsahu, sa zamietá pre nedostatok dôvodov. Nakoniec možno poukázať aj na rozhodnutie vydané v konaní vedenom pod č. 7 A 544/2002-25, v ktorom tento súd uviedol, že nepreskúmateľným rozhodnutím správneho orgánu je aj rozhodnutie správneho orgánu o tej istej žiadosti, ak správny orgán v odôvodnení rozhodnutia vysloví, že sa zrušuje rozhodnutie predchádzajúce, a ďalej aj na rozhodnutie NS SR publikované pod č. 42 v časopise Zo súdnej praxe č. 3/2003 kde súd uviedol nasledovné: „ Ak rozhodnutie žalovaného je zmätočné a nezrozumiteľné, pretože výroková časť rozhodnutia je v rozpore s odôvodnením, je to dôvodom na zrušenie rozhodnutia správneho orgánu a vrátenie veci na ďalšie konanie, keďže takéto rozhodnutie je pre nezrozumiteľnosť nepreskúmateľné.“

V súlade s ust. § 250d Osp si predseda senátu vyžiada spisy žalovaného správneho orgánu, ktorý je povinný bez meškania ich predložiť spolu so spismi správneho orgánu prvého stupňa. Spis tvoria všetky písomnosti, ktoré sa vzťahujú na tú istú vec, t.j. všetky písomné podania vrátane príloh, stanoviská a vyjadrenia iných orgánov verejnej správy, ktoré sú podkladom rozhodnutia, vrátane zápisníc vyhotovených v správnom konaní a pod. Spisový materiál vyhotovený v jednotlivých štádiách konania netvorí samostatný spis, ale sa pripája k predchádzajúcemu materiálu. Predpokladom pre preskúmanie zákonnosti rozhodnutia je okrem samotného rozhodnutia aj administratívny spis, ktorý bol správnym orgánom vyhotovený pri rozhodovaní o veci.

Nesplnenie povinnosti správneho orgánu predložiť súdu administratívny spis v lehote určenej súdom sankcionuje zákon možnosťou súdu zrušiť rozhodnutie správneho orgánu pre nezákonnosť. Neúplnosť spisu vyvoláva vznik pochybností o spoľahlivo a správne zistenom skutkovom stave. Následkom toho je nemožnosť preskúmať napadnuté rozhodnutie, v dôsledku čoho sa dokazovanie po zrušení rozhodnutia opäť presunie na správny orgán. Chýbajúci celý spis správneho orgánu neumožňuje preskúmať rozhodnutie a postup správneho orgánu vôbec, a preto v tomto prípade súd vždy zruší rozhodnutie správneho orgánu.

V niektorých prípadoch už samotné rozhodnutie správneho orgánu obsahuje v sebe jeho nepreskúmateľnosť. Príkladom je fiktívne rozhodnutie odvolacieho orgánu o odmietnutí poskytnúť informácie a potvrdení rozhodnutia orgánu prvého stupňa o odmietnutí poskytnutia informácie. V súlade s ust. § 19 ods. 3 zákona NR SR č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám odvolací orgán rozhodne o odvolaní do 15 dní od doručenia odvolania povinnou osobou. Ak odvolací orgán v tejto lehote nerozhodne, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým odvolanie zamietol a napadnuté rozhodnutie potvrdil; za deň doručenia tohto rozhodnutia sa považuje druhý deň po uplynutí lehoty na vydanie rozhodnutia. **Takéto rozhodnutie je už zo zákona nepreskúmateľné, pretože účastníkovi konania, no najmä súdu, nie sú známe**

**dôvody odmietnutia poskytnutia informácie opierajúce sa o zistený skutkový stav. V dôsledku tohto vzniká fiktívne rozhodnutie, ktoré je zo zákona nezákonné a to i za predpokladu, že je vecne správne.**

**K dôvodu pod ust. § 250j ods.1 písm. e.) Osp.**

Posledným z dôvodov pre zrušenie napadnutého rozhodnutia správneho orgánu je vada v konaní správneho orgánu, ktorá mohla mať za vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia. Konaním správneho orgánu možno rozumieť správne akty a úkony správneho orgánu vydané alebo vykonané v čase od začatia konania až do právoplatnosti rozhodnutia, ktoré sú upravené právnymi normami. Samostatným dôvodom pre zrušenie nezákonného rozhodnutia pre vady v konaní je nedostatočné zistenie skutkového stavu, nezrozumiteľnosť rozhodnutia samotného a nedostatok dôvodov v zmysle ust. § 250j. Vady v postupe správneho orgánu, pre ktoré možno rozhodnutie správneho orgánu zrušiť, nemusia mať za následok nezákonnosť napadnutého rozhodnutia, postačí ak mohli mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu.

Vydaniu rozhodnutia správneho orgánu v mnohých prípadoch predchádzajú iné procesné správne akty alebo zabezpečovacie a iné úkony správneho orgánu, počínajúc posúdením podania, výzvou na doplnenie neúplného podania, doručovaním, vykonávaním dokazovania, predvolaním účastníkov konania a pod. Vadami, ktorých následkom je prípadná možná nezákonnosť rozhodnutia môže byť napríklad prípad, keď správny orgán nerozhodol o námietke zaujatosti, ktorú podal účastník konania. Táto vada mohla mať za následok skutočnosť, že vo veci mohol rozhodovať zaujatý pracovník správneho orgánu. Súčasne mohlo byť vadou konania, ak správny orgán nerozhodol o zaujatosti v súlade so zákonom a pod. Rozhodnutie o zaujatosti pracovníka správneho orgánu je rozhodnutím predbežnej povahy, ktoré nepodlieha súdnemu preskúmvaniu. Ak toto rozhodnutie však predchádzalo vydaniu rozhodnutia, ktoré už súdom preskúmateľné je, vzniká možnosť súdu preskúmať aj rozhodnutie o zaujatosti v súlade s ust. § 250j kde sa expresiss verbis uvádza „Súd 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 v konaní správneho orgánu bola zistená taká vada, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.“ Najvyšší správny súd ČR v rozhodnutí vydanom v konaní č. 2 Azs 23/2003-39 vyslovil túto právnu vetu: „Jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v ustanovení § 76 odst. 1 písm. c.) s.ř.s., soud přihlédne z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a také míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů.“ Vadou, ktorá môže mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia môžu byť chyby vyhotovenia rozhodnutia, prípadne jeho nepodpísanie na to oprávnenou osobou. Príkladom tak môže byť opäť rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 2 Azs 64/2003-54 , ktorý v jeho odôvodnení uviedol: „Není-li vyhotovení správního rozhodnutí, které je doručeno účastníkovi, opatřeno vlastnoručním podpisem oprávněné osoby, ale jen předtištěným jménem, příjmením a funkcí oprávněné osoby, úředním razítkem a doložkou “za

správnosť” podepsanou osobou, ktorá stejnopisy písomného vyhotovení pořídila, pak takový postup neodpovídá § 47 odst. 5 správního řádu. Za situace, kdy je součástí správního spisu vyhotovení rozhodnutí, které je podepsáno oprávněnou osobou a je i jinak bezvadné, nezakládá tato vada nicotnost rozhodnutí, neboť je zřejmé, že rozhodnutí skutečně vydala k tomu oprávněná osoba; popsané porušení zákona bude pak důvodem pro zrušení rozhodnutí soudem jen tam, kde mohlo mít vliv za zákonnost rozhodnutí samotného [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. “

### **K dôvodom pod ust. § 250j ods.3 Osp.**

V ustanovení § 250j ods.3 Osp. zákonodárca špecificky vymedzil dva dôvody pre zrušenie rozhodnutia správneho orgánu a súčasne definoval prípady, v ktorých sú vady rozhodnutia a konania, ktoré jeho vydaniu predchádzalo tak závažné, že súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, čím sa definujú výnimky zo zásady dispozičnej v správnom súdnictve.

Súd teda nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby :

- 1.) **ak bolo rozhodnutie vydané na základe neúčinného právneho predpisu**
- 2.) **ak rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov alebo rozhodnutie je nepreskúmateľné pre neúplnosť spisov správneho orgánu alebo z dôvodu, že spisy neboli predložené**
- 3.) **ak rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený.**

V ostatných prípadoch je súd rozsahom a dôvodmi žaloby viazaný. ( § 250j ods.3 argumentum a contrario, expressis verbis § 250 j ods.1 prvá veta). Výnimkou zo zásady dispozičnej, ktorá sa v správnom súdnictve uplatňuje je okrem dôvodov nezákonnosti uvedených v ust. § 250j ods.3 Osp a prípadov nulity správneho aktu aj **prihliadanie k vadám konania z úradnej povinnosti**. Súd prihliadne k existencii týchto väd aj keď ich žalobca nenamietal len za predpokladu, že je aj bez ďalšieho zjavné zo správneho spisu a zároveň sa jedná o vady takej charakteru a takej miery závažnosti, že bránia ďalšiemu preskúmaniu napadnutého rozhodnutia v medziach žalobou namietanej nezákonnosti žaloby.<sup>18</sup> Prikláňam sa k tomuto extenzívnemu výkladu oprávnenia súdu preskúmať napadnuté rozhodnutie aj mimo rozsahu a dôvodov uvedených v žalobe ak rozhodnutie, alebo konanie ktoré mu predchádzalo trpí zjavnými vadami. Ignorovanie zrejmej nezákonnosti správneho aktu súdom v dôsledku prísnej dispozičnej zásady, ktorá sa v správnom uplatňuje by bolo v rozpore s účelom správneho súdnictva, ktorým je poskytovanie ochrany subjektívnym právam a povinnostiam fyzických a právnických osôb. Je však potrebné, aby tak súdy konali len v prípadoch, keď nie je možné v dôsledku vady tohto rozhodnutia preskúmať rozhodnutie v medziach žaloby.

Novým dôvodom je v zmysle tohto ustanovenia zrušenie a vrátenie veci na opätovné prejednanie takého rozhodnutia, ktoré bolo vydané na základe neúčinného právneho predpisu. Vydanie rozhodnutia na základe právneho predpisu, ktorý nie je v čase rozhodovania účinný možno považovať za nesprávne právne posúdenie veci, teda omyl správneho orgánu v aplikácii práva, ktorý je upravený ako samostatný dôvod pre zrušenie rozhodnutia správneho orgánu. Všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sa zverejňujú v Zbierke zákonov nadobúdajú účinnosť pätnástym dňom po ich vyhlásení, ak nie je v nich ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti. Ak je to odôvodnené naliehavým všeobecným záujmom, môže sa v právnom predpise výnimočne ustanoviť skorší začiatok jeho účinnosti, najskôr však dňom vyhlásenia v Zbierke zákonov. Účinnosť všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa nezverejňujú v Zbierke zákonov upravujú osobitné právne predpisy. Ak správny orgán aplikoval právny predpis, ktorý bol vyhlásený v Zbierke zákonov alebo bol zverejnený iným spôsobom, ale ešte nenadobudol účinnosť, resp. po uverejnení nálezU Ústavného súdu SR stratil všeobecne záväzný právny predpis účinnosť, porušil tým zásadu legality v správnom konaní, čo má za následok nezákonnosť rozhodnutia, ako dôvod pre jeho zrušenie. Oproti iným prípadom zrušenia rozhodnutia v dôsledku nesprávneho právneho posúdenia veci súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi v žalobe uvedenými. Súd tak sankcionuje závažnú chybu v právnom posúdení veci.

Dôvodom pre zrušenie rozhodnutia správneho orgánu je aj skutočnosť, že v predmetnej veci rozhodoval správny orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený. Podľa ust. § 250j ods.3 O.s.p. súd konanie po zrušení takéhoto rozhodnutia zastaví. Nedostatok právomoci správneho orgánu sa považuje za jeden z dôvodov, ktorý má za následok nulitu správneho aktu. Nulitný správny akt, teda paakt je vlastne neexistujúce rozhodnutie. Neexistencia rozhodnutia znamená dôvod pre zastavenie konania, pretože ide o neodstrániteľnú podmienku konania. Súd je však povinný predtým napadnuté rozhodnutie zrušiť, pretože nulitný správny akt je spravidla spôsobilý citeľne zasiahnuť do sféry právnickej a fyzickej osoby.

### **Ničotný správny akt**

Osobitne by som sa chcel v rámci tejto časti príspevku venovať aj problematike ničotného správneho aktu. Platný právny poriadok pojem nulitný správny akt nedefinuje. Právna veda, ale aj judikatúra slovenských a českých súdov však už početnými rozhodnutiami kvalifikovala vlastnosti nulitného správneho aktu. V rozhodnutí č.k. 4 S 34/97-13 publikovanom v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho súdu SR pod. č. 72/1998 Krajský súd v Košiciach uviedol: „Skutočnosť, že o odvolaní proti rozhodnutiu o nepovolení obnovy konania rozhodol právny nástupca správneho orgánu prvého stupňa, predstavuje jeden z prípadov nulity správneho aktu, ku ktorej súd prihliada z úradnej povinnosti bez ohľadu na to či žaloba poukázala na vady (nulitu) aktu, alebo sa domáhala aj jeho zrušenia pre nezákonnosť. Povinnosť súdu zaoberať sa nulitou správneho rozhodnutia z úradnej povinnosti nie je prelomením dispozičnej zásady, ktorou je správne súdnictvo ovládané, ale jej logickým vyústením. Na týchto záveroch nič nemení to, že zákonodarca nulitu aktu výslovne neupravil. Ak zrušuje súd napadnuté rozhodnutie po zistení, že ide o rozhodnutie nulitné, nezaoberá sa prípadnými ďalšími námietkami žaloby, lebo zákonnosť možno skúmať len z aktu, ktorý existuje (rozhodnutie

odvolacieho orgánu vo veci nebolo vydané“ . V správnom práve na rozdiel od iných právnych odvetví je potrebné rozlišovať len existenciu bezvadného alebo vadného rozhodnutia, alebo jeho neexistenciu. Z uvedeného dôvodu nie je v správnom práve vhodné používať termín „neplatnosť rozhodnutia“. Neexistencia rozhodnutia znamená, že rozhodnutie nebolo doteraz v zákonom ustanovenej forme vydané, alebo že vydané bolo, ale trpí takými ťažkými vadami, ktoré mali za následok jeho ničotnosť. V teórii ale aj právnej praxi sa zvykne používať aj pojem nulitný správny akt, paakt, alebo ničotný správny akt.

Nulita nastáva v dôsledku niektorých väd, ktoré spôsobujú, že o akte už vôbec nie je možné hovoriť. Nemusí však vždy ísť o vady, ktoré sú pociťované ako najzávažnejšie. Nulitná činnosť sa za autoritatívnu správnu činnosť nepovažuje, a nikto nie je povinný ju rešpektovať. V prípade nulity aktu nie je vôbec možné uvažovať o prezumpcii správnosti aktu. Súd k nej pri preskúmvaní správnych rozhodnutí prihliada z úradnej povinnosti.<sup>19</sup>

V Českej republike obsahuje legálnu definíciu pojmu nicotné rozhodnutí nový Správni řád, ktorý bol prijatý zákonom č. 500/2004 Sb s účinnosťou od 1.1.2006. V ust. § 77 sa uvádza: „ 1.) Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správni orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správni orgán nadřízený věcně příslušnému správniému orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správni orgán nadřízený správniému orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.

2.) Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevne vnitřně rozporným, nebo právně, či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správniého orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle správniého řádu soudního .“

Na základe tohto ustanovenia možno zo strany nadriadeného správneho orgánu podľa správneho poriadku vysloviť nulitu len vtedy, keď rozhodnutie vydal správny orgán, ktorý nebol vecne príslušný. Z ostatných dôvodov, ktorými sú najmä vnútorná rozpornosť, právna alebo faktická neuskutočniteľnosť môže nulitu správneho aktu vysloviť iba súd.<sup>20</sup>

Nakoľko náš právny poriadok nulitu správneho aktu a jej dôvody neupravuje, je potrebné vychádzať z existujúcej judikatúry. Tá spája nulitu správneho aktu spravidla v dôsledku:

nedostatku právneho základu, nedostatku právomoci, najťažších väd príslušnosti, absolútneho nedostatku formy, absolútneho omylu v osobe adresáta, neexistencie skutkového základu spôsobujúceho bezobsažnosť, požiadavky trestného plnenia, požiadavky plnenia fakticky nemožného, neurčitosti a nezmyselnosti, neexistencie vôle a pod.<sup>21</sup>

Príkladmo uvádzam niektoré právne názory správnych súdov: Nedostatok právneho podkladu pre rozhodnutie správneho orgánu zakladá jeho nulitu. (Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR, č.k. 5 A 153/2002-33). Ničotnosť (neexistenciu) správneho aktu spôsobujú také vady konania, že vôbec nie je možné o správnom akte hovoriť. Ak rozhodol správny orgán o odvolaní, ktoré nebolo podané, je rozhodnutím ničotným. (Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR, č.k. 2 Azs 64/2003-54).

Príkladom nulitného rozhodnutia je prípad, keď správny orgán začne správne konanie, ktoré možno začať len na návrh. Nedostatok právomoci správneho orgánu

k začatiu konania má za následok, že rozhodnutie v tomto konaní vydané, navyiac vo veci už právoplatne rozhodnutej, je nulitným správny aktom. V správnom konaní platí zákaz dvojitého prejednaní tej istej veci ( ne bis in idem), z ktorej vyplýva, že právoplatnosťou napadnutého rozhodnutia je konanie skončené. Uvedená právna zásada sa odvodzuje z princípu materiálnej právoplatnosti, ktorá v sebe zahŕňa i nenarušiteľnosť ním založených právnych vzťahov.

Podľa súčasne platnej a účinnej právnej úpravy je dôvodom pre zrušenie napadnutého rozhodnutia správneho orgánu tiež prípad, keď vo veci rozhodol správny orgán bez oprávnenia. ( § 250j ods.3 Osp.) Takéto rozhodnutie možno v súlade s horeuvedeným vymedzením považovať za nulitný správny akt. V tomto prípade súd po zrušení napadnutého rozhodnutia konanie pred správny orgánom zastaví pre nedostatok právomoci. Zákonodárca týmto reagoval na požiadavku právnej praxe, ale aj teórie práva, ktorá vychádzala z tézy, že konanie, predmetom ktorého je preskúmanie nulitného správneho aktu je potrebné zastaviť, pretože neexistuje rozhodnutie, ktorého zákonnosť je potrebné v konaní pred súdom preskúmať. Nulitný správny akt preto súd najprv zruší a následne konanie, v ktorom sa toto rozhodnutie preskúmavalo zastaví. **Zákonom stanovený nedostatok oprávnenia na vydanie rozhodnutia však obsahovo nepostačuje, a vhodnejším sa de lege ferenda aj vzhľadom k existujúcej judikatúre ukazuje byť termín nulitný správny akt, ako špecifický dôvod pre zrušenie napadnutého rozhodnutia s rozšírením zákonných dôvodov s ktorými je potrebné nulitu spájať, pretože nulita napadnutého správneho aktu je pre právny stav účastníkov správneho konania absolútne nežiadúcou právnou skutočnosťou, ktorá vyžaduje okamžitý zásah súdu.**

#### **Dôvody zrušenia napadnutého rozhodnutia správneho orgánu vo výroku rozhodnutia súdu.**

V súlade s ust. § 250j ods.4 O.s.p. ustanovenie, podľa ktorého bolo rozhodnutie správneho orgánu zrušené, súd uvedie vo výroku rozsudku. Na posúdenie prípustnosti odvolania, ktoré podal správny orgán je rozhodujúci výrok rozsudku. Podľa tohto ustanovenia vymedzenie dôvodov zrušenia napadnutého rozhodnutia zakladá následnú možnosť preskúmania rozhodnutia prvostupňového správneho súdu súdom odvolacím v zákonom ustanovených prípadoch. Odvolanie proti rozhodnutiu súdu vydanému podľa ust. § 250 j ods.2 Osp. je prípustné len ak, bolo zrušené z toho dôvodu, že rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci , alebo že zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo správne rozhodnutie, je v rozpore s obsahom spisov. Vymedzeniu dôvodov zrušenia napadnutého rozhodnutia správneho orgánu je preto potrebné venovať náležitú pozornosť.

V praxi sú časté prípady, keď rozhodnutie správneho orgánu trpí vadami, ktoré zakladajú povinnosť súdu zrušiť napadnuté rozhodnutie z niekoľkých dôvodov súčasne. Týmto príkladom môže byť rozhodnutie, ktoré je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť, ale súčasne trpí aj vadou nedostatočného zistenia skutkového stavu veci. V niektorých prípadoch obsahuje rozhodnutie správneho orgánu niekoľko výrokov, ktorých zákonnosť treba posudzovať samostatne, s výnimkou takého rozhodnutia, z ktorého povahy vyplýva nemožnosť oddelenia jednotlivých výrokov od ostatného obsahu výrokovej časti rozhodnutia.

Ak rozhodnutie správneho orgánu trpí niekoľkými vadami, ktoré možno posúdiť ako niekoľko samostatných dôvodov pre zrušenie rozhodnutia, je potrebné ich všetky náležite vymedziť vo výroku rozsudku súdu. Niekedy je problematické vymedziť dôvody pre zrušenie rozhodnutia najmä preto, lebo sa niekedy prekrývajú. Príkladom je nepreskúmateľnosť rozhodnutia pre nezrozumiteľnosť, ktorý sa obsahovo prekrýva s niektorými vadami, ktoré v súlade s ustálenou judikatúrou majú za následok nulitu správneho aktu. Napriek tomu, že v oboch prípadoch súd napadnuté rozhodnutie zruší, rozdiel medzi nezákonným rozhodnutím a nulitným rozhodnutím je značný a to aj do rozsahu právnych následkov (prihliadanie z úradnej povinnosti, nemožnosť zhojenia uplynutím času, platnosť zásady prezumpcie správnosti atď.)

Exaktné vymedzenie hranice, za ktorou už pre vady rozhodnutia nie je možné o správnom akte vôbec hovoriť bez výslovnej právnej úpravy nie je možné. Bude preto úlohou súdu posúdiť jednotlivito každé napadnuté rozhodnutie a zistiť závažnosť vady, postupu, alebo rozhodnutia správneho orgánu vo vzťahu k správnenému poriadku a požiadavke určitosti, zrozumiteľnosti, vykonateľnosti rozhodnutia.<sup>22</sup>

Občiansky súdny poriadok umožňuje správnenému orgánu podať odvolanie proti zrušujúcemu rozsudku prvostupňového súdu iba v prípade, ak zruší rozhodnutie správneho orgánu (resp. len jeho časť) z dôvodov v uvedených v ust. § 250j ods.2 písm. a.) a b.) Osp. Správny orgán sa preto v drvivej väčšine nemôže domáhať preskúmania prvostupňového rozsudku, aj keď obmedzenie odvolacích dôvodov smeruje k rýchlejšej a účinnej ochrane subjektívnych práv fyzických a právnických osôb. Vzniká však hrozba nejednotného postupu súdov v rovnakých prípadoch, čo je v rozpore s požiadavkou predvídateľnosti súdneho rozhodnutia a postupu štátneho orgánu ako súčasť princípu právneho štátu. V Náleze publikovanom v Sbíreke zákonů pod č.276/2001, ktorým bola zrušená piata časť O.s.p. v ČR Ústavný súd ČR výslovne upozornil, že pokiaľ exekúcia nemá možnosť vyvolať posúdenie správnej judikatúry vrcholným orgánom moci súdnej, má za to, že takýto stav je potrebné považovať za protizákonný.<sup>23</sup>

Správny orgán nemá právnu možnosť domáhať sa preskúmania nesprávneho rozhodnutia prvostupňového súdu v prípade, ak súd zruší rozhodnutie z dôvodov nepripúšťajúcich možnosť odvolania. Dôvody pre zrušenie rozhodnutia správneho orgánu súdom sa navyše v mnohých prípadoch navzájom prekrývajú a tak vzniká možnosť, že súd sa prikloní k definitívnemu skončeniu konania. Neexistuje ani možnosť obrátiť sa s ústavnou sťažnosťou na Ústavný súd. (stanovisko pléna Ústavného súdu ČR č.9/99 zo dňa 9.11.1999). Vzniká tak hrozba, že v dôsledku viazanosti správneho orgánu právnym názorom súdu, ak je rozhodnutie súdu nesprávne, vznikne reťaz rozhodnutí, ktoré budú v konečnom dôsledku tiež nesprávne. Jednou z funkcií správneho súdnictva je aj prevencia a výchova orgánov verejnej správy pri výkone ich právomoci. Poukázaná absencia možnosti podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu správneho orgánu spolu s prípadným nesprávnym rozhodnutím súdu, ktorého dôvodmi je správny orgán viazaný vedie k deformácii jeho funkcií. Pri úvahe de lege ferenda by bolo podľa môjho názoru vhodné rozšíriť možnosti napadnúť rozhodnutie správneho orgánu odvolacím súdom.

Rozmanitosť správnych aktov, ich povaha, nedokonalá právna úprava a nedostatok judikatúry sa v spojení s nemožnosťou správneho orgánu vyvolať posúdenie rozsudku prvostupňového súdu ukazujú ako závažný problém pri budovaní efektívnej exekutívy zodpovedajúcej právu na dobrú správu.

## **Záver:**

Vymedzenie dôvodov pre zrušenie napadnutého rozhodnutia je povinnosťou súdu, ktorý tento dôvod vymedzí vo výroku rozhodnutia. Posúdenie existencie vady rozhodnutia, je preto relevantné aj vzhľadom k možnosti preskúmania rozsudku súdu prvého stupňa odvolacím súdom, v prípade, ak prvostupňový súd rozhodnutie správneho orgánu zrušil. Je preto dôležité tieto dôvody zistiť, a vo výroku rozhodnutia súdu ich uviesť. Vzhľadom k rôznorodosti správnych aktov, ich charakteru a povahe je výpočet dôvodov zrušenia rozhodnutia správneho orgánu v tomto článku len náčrtom k riešeniu množstva prípadov, ktoré prináša prax. Zásadne som sa pri jeho tvorbe inšpiroval judikatúrou Najvyššieho správneho súdu ČR, ktorého pôsobenie v rámci správneho súdnictva sa ukazuje ako výrazná výhoda v aplikačnej praxi oproti právnemu stavu, ktorý v ČR predchádzal prijatiu Soudního řádu správního, prijatého zák.č. 150/2002 Sb.

V Košiciach dňa 8.1.2006

Mgr. Dušan Slávik v.r.

1. Týmto prípadom je predovšetkým nulita správneho aktu, kedy nie je možné vôbec hovoriť o rozhodnutí správneho orgánu a dôvody uvedené v ust. § 250 ods.3 O.s.p.
2. V českom právnom poriadku sa používa pojem „žalobní body“, pričom obsah tohto pojmu je upravený v ust. § 71 ods.1 písm. d) zák. č. 150/2002 Sb. Správniho řádu soudního, ktorý komplexne upravuje problematiku správneho súdnictva. V zmysle tohto ustanovenia zo žalobných bodov musí byť zrejmé, z akých skutkových a právnych dôvodov považuje žalobca napadnuté rozhodnutie za nezákonné. Obsahovo totožnú povinnosť obsahuje aj Občiansky súdny poriadok platný v SR. Žalobca je povinný uviesť dôvody, v ktorých vidí nezákonnosť rozhodnutia a postupu správneho orgánu ( § 249 ods.2 Osp).
3. K tomu pozri aj Nález Ústavného súdu SR č. IV. ÚS 62/03-39, v ktorom Ústavný súd SR posúdil lehotu uvedenú v ust. § 250b ods.1 ( 2 mesiace odo dňa doručenia rozhodnutia správneho orgánu v poslednom stupni ) ako lehotu **procesnoprávnu**. Jedným z dôvodov, ktoré k tomuto záveru viedli bola predovšetkým skutočnosť, že táto lehota je upravená v procesnoprávnom predpise a je určená na podanie procesného úkonu a nie hmotnoprávneho. Ústavný súd SR ďalej poukázal aj na rozdiely medzi hmotnoprávnou a procesnoprávnou lehotou čo do právnych následkov. Podľa môjho názoru je potrebné rovnako posudzovať aj prípad, keď lehotu pre podanie žaloby podľa piatej časti Osp. ustanoví osobitný právny predpis, a to aj napriek tomu, že nebude predpisom procesnoprávnym. Dôvodom je skutočnosť, že tým ustanoví lehotu pre podanie žaloby, ako procesnoprávneho úkonu.
4. HENDRYCH, D. a kol: Správni právo – Obecná časť, C.H.Beck, 2003, 5. vydanie, str. 617
5. K pojmu rozhodnutie – Při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo, či nebylo vydáno „ pravomocné rozhodnutí“ ( t.j. právní akt zložený v klasické podobe z výrokovej časti, odůvodnění a poučení o opravném prostředku), Ústavní soud vycházel z toho, že pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo zda případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem ( či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není povinností jej vydat v takové formě. Takový akt může být podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést k zrušení takového „ rozhodnutí“. ( ÚS 30/02, sv. 27 Ústavní soud ČR)
6. Nález Ústavného súdu ČR č.148/01, sv.24 .Podľa Ústavného súdu ČR z ustanovenia vtedy platného § 249 O.s.p., podľa ktorého v žalobe okrem iného malo byť uvedené „ v čom žaloba vidí nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu“, nebolo možné dovodiť, že tvrdenie o porušení zákona musí byť podložené odkazom na konkrétne ustanovenie tohto právneho predpisu.
7. K tomu pozri odôvodnenie rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu ČR, č.k. 7 A 85/2001- 43, ale podobne aj rozhodnutie Najvyššieho súdu SR publikovaného v zbierke stanovísk a rozhodnutí pod označením: R 122/2003.

8. K tomu pozri najmä: BUREŠ, DRÁPAL, KRČMÁŘ, MAZANEC; Občanský soudní řád, komentář. , II. díl, 6. vydanie, 2003, str. 916. Aj keď sa pri nesprávnom právnom posúdení veci hovorí len o súde, rovnaká argumentácia sa podľa môjho názoru použije aj vtedy, keď je aplikujúcom subjektom správny orgán.
9. rozhodnutie publikované v Zbierke rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu pod č.2, v ktorom Najvyšší správny súd ČR uviedol nasledovné: „ Zruší-li Ústavní soud některé ustanovení zákona pro jeho neústavnost, odpovídá principu oprávněného očekávání, aby soud v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí správního orgánu, které se o ně opírá. Při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí proto správní soud není vázán ustanovením takto zrušeného zákonného ustanovení, ale musí dbát nálezu Ústavního soudu; v takovém případě není rozhodující, že napadené rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno ještě před tím, než Ústavní soud zákonné ustanovení zrušil. Nezákonost napadeného rozhodnutí pak správní soud zpravidla shledá v rozporu s předpisem vyšší právní síly, totiž s Ústavou. O otázce rozporu zákona s Ústavou si soud ve správním soudnictví nemůže učinit úsudek sám, a to tím spíše, byl-li zákon zrušen v řízení, které správní soud v obdobné věci sám svým návrhem u Ústavního soudu vyvolal.“
10. R 66/1998: „Pod pojmom spisy žalovaného správneho orgánu podľa § 250d ods.1 treba rozumieť úplný, žurnalizovaný a originálny spisový materiál správneho orgánu v danej veci, vrátane dokladov o doručení rozhodnutí.“
11. K tomu pozri: KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok, Komentár, Heuréka, 2004, str. 92
12. Mazanec M.: Ještě k otázkám přeskumu správních rozhodnutí soudy, Bulletin ČAK, ročník 1998, č.1, str. 8
13. K tomu pozri: MATRASOVÁ,PŘÍHODA, ŠLAUF, ŠMÍD: Správní řád. Komentář, 1993, Str. 58
14. K tomu pozri aj : BUREŠ, DRÁPAL, KRČMÁŘ, MAZANEC; Občanský soudní řád, komentář. , I. díl, 6. vydanie, 2003, str.496 .
15. K tomu pozri: KNAPP,V.: Teorie práva, C.H.BECK, 1995. Praha, 1. vydání, str.155
16. K tomu pozri aj rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR, č.k. A 1105/2002-OL-22, v ktorom súd uviedol nasledovné: „ Rozhodne – li správní orgán i přes přetrvávající nejasnosti o skutečnostech rozhodných pro přiznání nároku- způsobené tím, že navrhovatel nepředložil doklad osvědčující jím tvrzený nárok – poruší tím povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci .“
17. K tomu pozri: VOPÁLKA, MIKULE,ŠIMŮNKOVÁ, ŠOLÍN: Správní řád soudní, komentář, C.H.Beck, Praha 2004, 1. vydání, Str. 179
18. Rozhodnutie NSS ČR č. 272/ 2004 v ktorom tento súd uviedol: „Jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., soud přihlédne z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů. “

19. HENDRYCH, D. a kol: Správní právo – Obecná část, C.H.Beck, 2003, 5. vydanie, str. 136
20. K tomu pozri aj STAŠA, J.: O novém správním řádu, in Bulletin Advokacie č.4, ročník 2005, str. 14
21. HENDRYCH, D. a kol: Správní právo – Obecná část, C.H.Beck, 2003, 5. vydanie, str. 139
22. K tomu pozri aj: HENDRYCH, D. a kol: Správní právo – Obecná část, C.H.Beck, 2003, 5. vydanie, str. 136 - 137
23. MIKULE, V in: Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, 2003, str. 82,