

Mgr. Dušan Slávik

**Uznesenie o odložení vykonateľnosti rozhodnutia
správneho orgánu v konaní podľa druhej hlavy piatej časti
O.s.p.**

Občiansky súdny poriadok (ďalej v tomto príspevku len ako O.s.p.) obsahuje vo svojej piatej časti pod názvom „Správne súdnictvo“ právnu úpravu súdnej kontroly zákonnosti a postupov (vrátane nečinnosti) orgánov verejnej správy. Vo druhej hlave normuje postup v konaní o žalobách proti právoplatným rozhodnutiam administratívnych orgánov. Konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov je svojou povahou sporovým konaním, ktoré sa začína návrhom žalobcu na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu. Procesne legitimovaná na podanie žaloby je osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach. 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 konat' malo.

Právo na súdnu ochranu by nebolo komplexné, ak by chýbala možnosť sa zákonom stanoveným postupom domáhať svojho práva na nestrannom a nezávislom súde v prípadoch, keď je toto právo ohrozené v časovej a vecnej súvislosti vylučujúcej jeho ochranu, inak než predbežným urgentným zásahom súdu.¹ Ak by súd odmietol vydat' uznesenie o odložení vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu, alebo by ho vydal v lehote, ktorú nemožno považovať za vybavenie veci bez zbytočných

priet'ahov, došlo by tak k odmietnutiu spravodlivosti (*denegatio iustitiae*).

Aj v správnom súdnictve je potreba existencie procesného prostriedku poskytujúceho predbežnú ochranu ohrozených, alebo už porušených subjektívnych práva nesporná. Najmä v prípadoch, keď je výkon rozhodnutia závislý predovšetkým od aktivity účastníkov správneho konania (napr. stavebníka v stavebnom konaní, ktorý realizuje svoje oprávnenie zo stavebného povolenia) môže mať oneskorené rozhodnutie súdu za následok porušenie subjektívnych práv a chránených záujmov žalobcu.

Občiansky súdny poriadok v druhej hlave piatej časti upravuje zabezpečovací prostriedok aj v správnom súdnictve – odklad vykonateľnosti správneho orgánu, účelom ktorého je predchádzať porušeniu práv a oprávnených záujmov fyzických a právnických osôb v dôsledku núteného výkonu už právoplatných rozhodnutí správnych orgánov, u ktorých je pravdepodobné že sú nezákonné.

Platné znenie Občianskeho súdneho poriadku upravuje dve možnosti odloženia vykonateľnosti právoplatného rozhodnutia správneho orgánu:

1. V zmysle § 250c. O.s.p. žaloba nemá odkladný účinok na vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje niečo iné. Na žiadosť účastníka môže predseda senátu **uznesením vykonateľnosť** rozhodnutia odložiť, ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma. Ak predseda senátu nevyhoví žiadosti, upovedomí o tom účastníka.

2. Podľa ust. § 250b. ods.2 O.s.p. ak žalobu podá niekto, kto tvrdí, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať, súd overí správnosť tohto tvrdenia a uloží správne orgánu doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie a **podľa okolností odloží jeho vykonateľnosť**. Týmto stanoviskom súdu je správny orgán viazaný. Po uskutočnenom doručení predloží správny orgán spisy súdu na rozhodnutie o žalobe. Ak sa v rámci správneho konania po vykonaní pokynu súdu na doručenie správneho rozhodnutia začne konanie o opravnom prostriedku, správny orgán o tom súd bez zbytočného odkladu upovedomí.

Odklad vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu podľa ust. § 250c O.s.p.

Súd môže rozhodnúť o odklade rozhodnutia orgánu verejnej správy za súčasného splnenia nasledovných predpokladov:

1. navrhovateľ s podaním žiadosti o odklad vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu podal súčasne návrh (žalobu) na preskúmanie jeho zákonnosti.
2. rozhodnutie, ktorého odklad vykonateľnosti navrhovateľ žiada je súdne vykonateľné
3. okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozí závažná ujma.
4. rozhodnutie, ktorého odklad vykonateľnosti navrhovateľ žiada, nie je vylúčené zo súdneho prieskumu

Podanie návrhu (žaloby) na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu.

Prvým predpokladom pre odloženie vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu je podanie návrhu na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu. V prípade, ak by navrhovateľ žiadal o odklad vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu bez toho, aby súčasne podal žalobu o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu, súd by musel konanie zastaviť ust. podľa § 104 ods.1 O.s.p.²

Pre odloženie vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu súdom nie je relevantné, či žaloba dôvodná je, alebo nie je. Predseda senátu môže dokonca odložiť vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia aj bez toho, aby preskúmal administratívny spis správneho orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Na vydanie tohto uznesenia môžu súdu postačiť len tvrdenia a dôkazy, ktoré sú obsiahnuté v žalobe a jej prílohách, ak obsahujú skutočnosti, ktoré vydanie tohto rozhodnutia odôvodňujú. Súdy však spravidla rozhodnutie o odklade vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu vydajú až po tom, čo sa oboznámia s obsahom administratívneho spisu. Rozhodnutie o odložení vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu je predbežným rozhodnutím, ktorým súd pri rozhodovaní vo veci samej nie je viazaný.

Súdna vykonateľnosť rozhodnutia.

Súdna vykonateľnosť rozhodnutia je druhou podmienkou pre vydanie uznesenia súdu o odklade vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia správneho orgánu. Vykonateľnosť ako účinok rozhodnutia správneho orgánu je daná osobitnou

právnou úpravou , ktorá ustanovuje rozsah v akej miere sa na osobitné konania použijú predpisy o správnom konaní, resp. v akom rozsahu upravuje odchýlnosť konania od napr. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.

Vykonateľnosť je účinkom rozhodnutia, ktorý umožňuje použitie nástrojov štátneho donútenia na presadenie práv a povinností z tohto rozhodnutia plynúcich. Pri rozhodnutiach, ktoré neukladajú povinnosť na plnenie, právne účinky nastávajú priamo z obsahu rozhodnutia. Obsah rozhodnutia správneho orgánu je koncentrovaný vo výroku rozhodnutia, ktoré ukladá práva povinnosti účastníkovi správneho konania.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní ustanovil, že rozhodnutie je vykonateľné, ak sa proti nemu nemožno odvolať, alebo ak odvolanie nemá odkladný účinok. Z uvedeného vyplýva, že pojem právoplatnosť a vykonateľnosť v správnom konaní nemusia byť totožné. V niektorých prípadoch, ak to ustanoví osobitný právny predpis, odvolanie proti rozhodnutiu správneho orgánu, ktorý konal v 1. stupni nemá odkladný účinok. Správny orgán, ktorý určí účastníkovi konania povinnosť niečo plniť, vo výroku rozhodnutia súčasne určí lehotu na splnenie povinnosti. Ak táto lehota na plnenie vo výroku rozhodnutia určená nie je, určí ju orgán, ktorý uskutočňuje výkon rozhodnutia. Pristúpiť k výkonu rozhodnutia prostredníctvom štátneho donútenia možno po uplynutí lehoty na plnenie povinnosti, ktorú správny orgán v rozhodnutí uložil. Vzniká tak situácia, kedy rozhodnutia vydané v správnom konaní je už právoplatné, ale nie je ešte vykonateľné.

Konanie o veciach štátnozamestnaneckého pomeru je upravené v zák.č. 312/2001 Z.z. NR SR o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V zmysle ust. § 137 ods.6 tohto zákona odvolanie proti rozhodnutiu o odvolaní štátneho zamestnanca zo štátnej služby

nemá odkladný účinok. Odklad vykonateľnosti rozhodnutia tu vylučuje priamo zákon.

Vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu je upravená aj ďalších právnych predpisoch upravujúcich administratívny proces, napr. v zák.č. 511/1992 o správe daní a poplatkov.

Pri výklade právnej úpravy vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu však vzniká otázka, či možno odložiť vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu len takého, ktoré ukladá povinnosť na plnenie, alebo aj takého, ktorého právne účinky nastávajú priamo z rozhodnutia. Príkladom takéhoto rozhodnutia je napr. stavebné povolenie vydané stavebným úradom podľa zákona č. 50/1976 Zb. stavebného zákona, na ktorého vykonanie sa nevyžaduje účasť správneho orgánu uskutočňujúceho výkon rozhodnutia, ale naopak, jeho právne účinky nastávajú priamo z obsahu rozhodnutia koncentrovaného vo výroku. Právoplatnosťou tohto rozhodnutia vzniká oprávnenie stavebníka začať stavbu.

Účastníci stavebného konania sú oprávnení domáhať sa na súde preskúmania zákonnosti stavebného povolenia a súčasne môžu požiadať o odklad jeho vykonateľnosti.

Vykonateľnosťou rozhodnutia je nutné rozumieť predovšetkým exekučnú vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia a tiež prípady, kedy sa o výkon oprávnení z rozhodnutia vyplývajúcich postará sám (napr. stavebné povolenie), alebo tretia osoba, ktorej bolo uložené takýto výkon strpieť.³ Za vykonateľné však podľa JUDr. Mazanca nemožno považovať každé rozhodnutie správneho orgánu, pretože vykonateľnosť nie je esenciálnou vlastnosťou každého rozhodnutia. Ako príklad typicky nevykonateľného rozhodnutia sa uvádza rozhodnutie vo veciach statusových, napr. rozhodnutie o udelení štátneho občianstva a pod. U týchto rozhodnutí je odklad vykonateľnosti rozhodnutia pojmovovo vylúčený.

Ďalším praktickým problémom je odklad vykonateľnosti rozhodnutia, ktorým sa zrušuje, alebo pozastavuje skôr nadobudnuté oprávnenie.⁴ Týmto je napr. aj rozhodnutie o zrušení povolenia na poskytovanie zdravotnej starostlivosti v zmysle ust. § 19 ods.1 zák. NR SR č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Odklad vykonateľnosti tohto rozhodnutia je vylúčený, pretože napadnutým rozhodnutím sa nekonštituovalo žiadne oprávnenie, alebo povinnosť. Právne účinky rozhodnutia nastávajú jeho samotným vydaním.

Záverom tak možno zhrnúť, že :

- Odložiť vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu možno len vtedy, keď rozhodnutie konštituovalo priamo subjektívne oprávnenie, alebo ukladá exekučne vykonateľnú povinnosť.
- Odložiť vykonateľnosť rozhodnutia nemožno predovšetkým vtedy, keď má rozhodnutie deklaratórne, určovacie napr. statusové výroky.

Hrozba vzniku závažnej ujmy.

Súd môže odložiť vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia len v prípade, ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma. Pojem ujma je pojem širší než pojem škoda, pretože zahŕňa aj ujmu nemajetkovú. Príkladom nemateriálnej ujmy môže byť napr. znížená svetelnosť na pozemku účastníka konania, ktorý žiada preskúmať rozhodnutie stavebného úradu – stavebné povolenie.

Závažná ujma je taká ujma, ktorá je kvalifikovaná pojmom závažnosti, to zn. viac než bežná ujma, teda taká ktorú vníma žalobca ako výrazný zásah do jeho práv a oprávnených záujmov. Závažnosť ujmy sa posudzuje individuálne po preskúmaní majetkových, sociálnych, hospodárskych pomerov navrhovateľa a iných relevantných skutočností v závislosti od individuálnosti prípadu.

Hrozba závažnej ujmy musí byť reálna, to zn. objektívna, nepostačuje len subjektívny pocit žalobcu a súčasne musí byť v príčinnej súvislosti s účinkami právoplatnosti rozhodnutia. Ujma nemusí vzniknúť, postačí len jej hrozba. Žiadosť o odloženie vykonateľnosti možno podať pred začatím aj počas núteného výkonu rozhodnutia správneho orgánu. Odklad vykonateľnosti je vylúčený v prípade, ak bol už výkon rozhodnutia ukončený a splnenie povinnosti s použitím štátneho donútenia vykonané, alebo bolo právo založené právoplatným rozhodnutím oprávnenou osobou konzumované.

Pri posudzovaní reálnosti hrozby závažnej škody okamžitým výkonom rozhodnutia je podľa môjho názoru potrebné rozlišovať rozhodnutia správneho orgánu, ktoré možno vykonať v prípade ak osoba nesplní povinnosť rozhodnutím uloženú dobrovoľne, prostredníctvom štátneho donútenia a rozhodnutia, ktoré sa vykonávajú realizáciou oprávnenia, alebo povinnosti priamo oprávneným. (napr. stavebné povolenie). Práve u týchto vzniká reálnosť závažnej škody v dôsledku okamžitého výkonu rozhodnutia skôr ako u rozhodnutí, pri ktorých uložené povinnosti možno vykonať len prostredníctvom štátneho donútenia. Výkon rozhodnutia ako postup správneho orgánu je postup správneho orgánu upravený procesnou právnou normou napr. zákonom o správnom konaní. Reálnosť hrozby závažnej škody sa pri rozhodnutiach ukladajúcich exekučne vykonateľnú povinnosť zvyšuje až vtedy, keď štátny

orgán uskutočňujúci výkon rozhodnutia urobil pri výkone svojho rozhodnutia prvý procesný úkon.

Naopak pri rozhodnutiach, u ktorých sa práva a povinnosti nimi priznané sa realizujú priamo osobou oprávnenou alebo povinnou je hrozba reálna okamžite po tom, čo sa rozhodnutie stalo vykonateľným, pretože výkon rozhodnutia (teda realizácia oprávnenia) nie je predvídateľný.

Účastník konania je povinný označiť svoje tvrdenia a dôkazy o existencii reálnej hrozby vzniku závažnej ujmy v žalobe, resp. v žiadosti o odloženie vykonateľnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy. Rovnako uviedol vo svojom rozhodnutí publikovanom v časopise Soudní judikatura ve věcech správních pod č. 398/1999 Vrchní soud v Prahe: „ *K tomu, aby soud mohl rozhodnout , zda jsou dány důvody pro odklad vykonatelnosti rozhodnutí správního orgánu podle § 250c věty druhé OSŘ nestačí, že žalobce v návrhu na odklad vykonatelnosti pouze cituje znění zákona s poukazem na vyšší částky, která by na něm mohla být vymáhána. Žalobce musí konkretizovat, jaká závažná ujmy mu neprodleným výkonem rozhodnutí hrozí a z jakých konkrétních okolností takovou obavu vyvozuje. Pokud přes poučení soudu svůj návrh ani dodatečně neodůvodní, rozhoduje soud o návrhu podle dosavadního obsahu spisu.*“

Rozhodnutie správneho orgánu nie je vylúčené zo súdneho prieskumu

Posledným predpokladom pre vydanie uznesenia súdu o odložení vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu je právomoc súdu žalobou napadnuté rozhodnutie v správnom súdnictve preskúmať. Okruh rozhodnutí, ktoré súdy v správnom súdnictve nepreskúmajú je vymedzený v ust. § 248 O.s.p. Ak by žalobca napadol rozhodnutie, ktoré je zo súdneho prieskumu vylúčené, súd konanie zastaví v súlade s ust. § 250d ods.3 O.s.p.

Rozhodovacia činnosť súdu:

Pre rozhodnutie súdu je relevantný skutkový stav, ktorý existoval v čase vydania uznesenia o odklade vykonateľnosti rozhodnutia. Skutkový stav zisťuje súd z tvrdení žalobcu v žalobe, zo žalobcom priložených listín a z predloženého administratívneho spisu. O vydaní uznesenia o odložení vykonateľnosti správneho rozhodnutia rozhoduje predseda senátu bez pojednávania uznesením, proti ktorému nie je možné sa odvolať.

Rozhodnutie súdu o odložení vykonateľnosti je súd povinný odôvodniť. Odôvodnenie musí byť zrozumiteľné, určité a opierať sa o dostatok dôvodov a to aj v prípade, že sa ním účastníkovi konania vyhovel.

Z ustanovenia zákona nevyplýva, že by súd mal vydať aj negatívne rozhodnutia, avšak o nevyhovení účastníka upovedomí.⁵ Právna úprava platná do účinnosti novely Občianskeho súdneho poriadku prijatej zákonom č. 424/2002 Z.z. neupravovala povinnosť súdu upovedomiť účastníka konania o nevyhovení jeho žiadosti o odklade vykonateľnosti rozhodnutia. Súdna prax sa však s týmto problémom vysporiadala tak, že o návrhu na odklad vykonateľnosti rozhodnutia bolo treba rozhodnúť uznesením aj v prípade jeho odmietnutia. Zmenou O.s.p. (zákonom č. 424/2002 Z.z.) sa vyhovel požiadavkám vyplývajúcim z princípu právnej istoty subjektov procesného práva, ktoré o odklad vykonateľnosti požiadali a majú právo na oboznámenie sa aj s nesúhlasom súdu v prípade, ak ich žiadosti nevyhovie.

Účelom odloženia vykonateľnosti správneho orgánu je ochrana žalobcu pred nepriaznivými účinkami už právoplatného rozhodnutia správneho orgánu za podmienky, že rozhodnutie možno preskúmať všeobecným súdom.

Odkladný účinok podľa platného zákona nenastáva priamo doručením žaloby o preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia (tzv. sistačný účinok žaloby), ale až momentom právoplatnosti rozhodnutia súdu o odklade vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu, alebo o jeho zrušení. Slovenský zákonodarca tak zvolil rovnaký prístup aký bol uplatnený napr. v ČR – ust. § 73 zák . č.150/2002 Sb. Soudní řád správní, alebo v Poľskej republike – Dz.U.02.153.1270, Ustawa z 30.serpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustanovenie - Art. 61, §1.

V osobitných prípadoch ustanovených zákonom však môže povoliť odklad vykonateľnosti aj správny orgán. Ako príklad je možné uviesť ust. § 83 ods.4 zák. č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého ak požiada účastník, ktorý podal návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom, o odloženie výkonu rozhodnutia, správny orgán jeho žiadosti vyhovie.

Súčasná právna úprava slovenského správneho súdnictva vychádza z prvorepublikového zákona č. 36/1875 Sb. V ust. § 17 tohto zákona bola upravená aj možnosť **správneho úradu** odložiť účinok rozhodnutia v prípade, ak o to účastník konania požiadal, odklad vykonateľnosti nebol v rozpore s verejným záujmom, a týmto úkonom sa predišlo vzniku škody.

Skutočnosť, že o odklade právoplatnosti rozhodnutia rozhoduje súd a nie správny orgán možno považovať za riešenie, ktoré je nesystémové. ⁶ Súd tak ešte pred vydaním konečného rozhodnutia zasahuje do právnych pomerov založených právoplatným rozhodnutím správneho orgánu, to by však malo byť vyhradené správneho orgánu, ktorý môže lepšie posúdiť vhodnosť takéhoto zásahu. ⁷ Na strane druhej je však v neprospech tohto názoru potrebné poukázať na skutočnosť, že štátna správa ešte stále výrazne podlieha politickým vplyvom.⁸ Dôsledkom toho by mohlo byť v prípade zamietnutia žiadosti o odklad vykonateľnosti správneho rozhodnutia správnym orgánom aj *denegatio iustitae* v prípade ak by konečné rozhodnutie súdu bolo vydané oneskorene, resp. už by neumožňovalo odstránenie následkov nezákonného rozhodnutia. Zákonomodarca tak radšej zveril právomoc odložiť vykonateľnosť rozhodnutia nezávislým a nestranným všeobecným súdom, u ktorých sú záruky zákonného rozhodovania rozsiahlejšie. Pri úvahe *de lege ferenda* však možno poukázať na prvorepublikovú judikatúru, ktorá zastávala názor, že odmietnutie odkladného účinku správnym orgánom bolo preskúmateľné Najvyšším správnym súdom.

O žiadosti o odklad vykonateľnosti rozhodnutia rozhoduje predseda senátu. Toto obsadenie súdu súvisí s operatívnosťou pri rozhodovaní a je plne v súlade s účelom odkladu vykonateľnosti. Účinky odkladu vykonateľnosti nastávajú právoplatnosťou uznesenia, ktorým sa tento odklad povolil. Uznesenie nadobúda právoplatnosť jeho doručením účastníkom konania. Tieto účinky trvajú až do rozhodnutia o zákonnosti preskúmaného správneho rozhodnutia. Po doručení tohto rozhodnutia zanikajú bez ohľadu na výsledok konania. Ak sa napadnuté rozhodnutie zruší, končí sa aj jeho vykonateľnosť.

Zamietnutím žaloby sa končí odklad vykonateľnosti z iného dôvodu. Zmysel tohto odkladu sa viaže len na konanie o správnej žalobe. Ak je správne rozhodnutie zákonné, možno ho bez ďalšieho vykonať. Nie je potrebné, aby správny súd v rozhodnutí vo veci samej zrušoval aj výrok uznesenia o odklade vykonateľnosti.⁹

Právnym následkom uznesenia o odklade vykonateľnosti rozhodnutia je odklad výkonu rozhodnutia vykonávaného podľa zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov, alebo zastavenie exekúcie podľa ust. zák. č. 233/1995 Zb. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov.

V niektorých prípadoch sú však účinky právoplatného rozhodnutia správneho orgánu také, že sa dotýkajú viacerých osôb súčasne, pričom ich záujmy môžu byť protichodné. Príkladom takéhoto rozhodnutia je stavebné povolenie, ktoré vydáva stavebný úrad. Na jednej strane existuje záujem stavebníka a na strane druhej obvykle stoja protichodné záujmy vlastníkov napr. susedných pozemkov, ktorým môže prekážať znížená svetelnosť v dôsledku vzniku novej stavby a pod.

Rozhodnutie súdu o odklade vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia vydané na základe podnetu žalobcu, ktorý je osoba iná než stavebník, v tomto sa dotýka aj tretích osôb, ktoré v zmysle zákona nie sú účastníkmi konania o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu. Toto rozhodnutie môže výrazne zasiahnuť do práv a povinností toho, komu bolo stavebné povolenie vydané (stavebník), pretože v jeho dôsledku vzniká povinnosť stavebníka zdržať sa akýchkoľvek prác a výkonov pri realizácii stavby, pričom stavebník nie je účastníkom konania pred súdom. Rozhodnutím súdu o odklade

vykonateľnosti súd môže zasiahnuť napr. aj do práva na ochranu vlastníctva, ktoré je ústavným právom.

Rovnakým prípadom sa v konaní vedenom pod sp.zn. I ÚS 23/01 zaoberal Ústavný súd SR, ktorý uznesením prijal sťažnosť manželov JUDr. E.B. a JUDr. A.B. zastúpených JUDr. J.H. namietajúcich porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu a práva vlastniť majetok. Ústavný súd sťažnosti vyhovel a rozhodol tak, že Krajský súd v B. porušil základné právo sťažovateľov na súdnu ochranu ako aj porušil právo na ochranu vlastníctva. Ústavný súd priznal sťažovateľom primerané finančné zadost'učinenie vo výške 50.000,- Sk pre každého zo sťažovateľov.

V odôvodnení svojho rozhodnutia vyjadril Ústavný súd niekoľko právnych názorov, ktoré je nevyhnutné vnímať ako relevantný názor orgánu ochrany ústavnosti v SR.

Základným účelom odkladu vykonateľnosti správneho rozhodnutia súdom je ochrana toho, kto o jeho vydanie žiada, pričom musia byť rešpektované aj základné práva toho, voči komu takéto rozhodnutie smeruje (čl. 12 ods. 2 ústavy). Odklad právoplatného správneho rozhodnutia súdom má **mimoriadny charakter**, pretože súd v takomto prípade pred rozhodnutím vo veci samej prelamuje právne účinky právoplatného správneho aktu, preto k vydaniu takéhoto rozhodnutia by malo dôjsť v celkom výnimočných a odôvodnených prípadoch, ktoré zákonodarca v § 250c definoval slovami o hroziacej závažnej ujme.

Podľa názoru ústavného súdu aj na vydanie rozhodnutia o odklade vykonateľnosti správneho rozhodnutia súdom sú kladené požiadavky, ktoré vyplývajú z práva na súdnu ochranu podľa čl.

46 ods. 1 ústavy. Znamená to, že takéto rozhodnutie musí mať napr. zákonný podklad (čl. 2 ods. 2 ústavy) a nemôže byť prejavom svojvôle (čl. 1 ods. 1 ústavy).

V kontexte danej veci ústavný súd k tomu dodáva, že súčasťou obsahu práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy je nielen právo každého domáhať sa svojho práva na súde alebo na inom orgáne Slovenskej republiky, ale aj právo byť účastníkom konania, v ktorom sa rozhoduje o jeho právach a povinnostiach. Z toho vyplýva, že každý má právo byť účastníkom konania, v ktorom sa rozhoduje aj o jeho právach a povinnostiach, lebo ináč v ňom nemôže chrániť svoje práva a právom chránené záujmy. Inak povedané, domáhať sa jednotlivých aspektov práva na súdnu a inú ochranu možno len v medziach príslušných zákonov, pričom však v súlade s čl. 152 ods. 4 ústavy musí byť výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných predpisov v súlade s ústavou a súčasne v zmysle čl. 154c ods. 1 ústavy (predtým podľa čl. 11 ústavy) majú príslušné medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách vrátane Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd prednosť pred zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd (I. ÚS 5/02).

Aj keď tretia osoba nie je účastníkom konania, Občiansky súdny poriadok súdu nezakazuje, aby v záujme ochrany práv tretích osôb preskúmal možnosť porušenia ich základných práv ako dôsledok odloženia výkonu rozhodnutia a preto možno tretie osoby v konaní vypočúť, resp. umožniť sa primerane vyjadriť k možným dôsledkom odkladu napadnutého rozhodnutia v takom rozsahu, aby sa súčasne zachovalo a ostalo neporušené právo na súdnu ochranu žalobcu.

Krajský súd mal citované ustanovenie § 250c OSP vykladať tak, aby nevytlúčil sťažovateľov z konania a aby neprímeraným spôsobom vzhľadom na sledovaný cieľ a na všetky okolnosti daného prípadu nezasahoval do podstaty práva sťažovateľov na súdnu ochranu. Skutočnosť, že Občiansky súdny poriadok výslovne neoznačuje niekoho za účastníka konania, neznamená, že s ním konajúci súd nemôže v prípade potreby konať, ak sa účinky jeho postupu alebo jeho rozhodnutia týkajú základných práv, ktoré má takáto osoba zaručené v ústave alebo v medzinárodnej zmluve.

Z názoru Ústavného súdu SR vyplynuli vo vzťahu k odkladu vykonateľnosti najmä nasledovné závery:

Súd je pred vydaním rozhodnutia o odklade vykonateľnosti povinný preskúmať, či odkladom vykonateľnosti nedôjde k porušeniu práv tretích osôb.

V prípade, ak súd zistí, že práva a povinnosti tretích osôb môžu byť týmto rozhodnutím dotknuté, musí im umožniť sa k návrhu účastníka konania podľa § 250c O.s.p. vyjadriť, predovšetkým vo vzťahu k možným dôsledkom porušenia práva na súdnu ochranu.

Odklad vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu podľa ust. § 250b ods.2 O.s.p.

V súlade s ust. § 250b ods.2 O.s.p. ak žalobu podá niekto, kto tvrdí, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať, súd overí správnosť tohto tvrdenia a uloží správnemu orgánu doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie a **podľa**

okolností odloží jeho vykonateľnosť. Týmto stanoviskom súdu je správny orgán viazaný.

Odklad vykonateľnosti v tomto prípade má odlišné predpoklady odôvodnené osobitným postavením žalobcu. Predpokladmi pre odklad vykonateľnosti rozhodnutia v tomto prípade sú:

1.) podanie žaloby podľa ust. § 249 ods.2 O.s.p., pričom zákon v tomto prípade vyžaduje, aby ju podal tzv. opomenutý účastník konania, teda ten, komu nebolo rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať.

2.) rozhodnutie, ktorého odklad vykonateľnosti navrhovateľ žiada je súdne vykonateľné

3.) rozhodnutie, ktorého odklad vykonateľnosti navrhovateľ žiada, nie je vylúčené zo súdneho prieskumu

Podanie žaloby

Prvým zákonným predpokladom pre odklad vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu je podanie žaloby. Žalobu však musí podať tzv. opomenutý účastník konania, teda ten, komu nebolo rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať. V zmysle ust. § 250 ods.2 O.s.p. podať 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.

Žalobu je však potrebné podať včas, pretože súd môže správne orgán uložiť povinnosť doručiť rozhodnutie

opomenutému účastníkovi a súčasne odložiť vykonateľnosť rozhodnutia len v lehote 3 rokov odo dňa vydania napadnutého rozhodnutia (§ 250b ods.3 O.s.p.) .

Súdna vykonateľnosť rozhodnutia.

Aj v tomto prípade je podmienkou pre odloženie rozhodnutia skutočnosť, že rozhodnutie správneho orgánu je súdne vykonateľné. K tomuto predpokladu platí všetko, čo už bolo uvedené v predchádzajúcej časti článku.

Rozhodnutie správneho orgánu nie je vylúčené zo súdneho prieskumu

Rovnako ako pri odklade vykonateľnosti podľa ust. § 250c O.s.p. je zákonným predpokladom pre odklad vykonateľnosti správneho rozhodnutia skutočnosť, že preskúmanie žalobou napadnutého rozhodnutia nie je zákonom vylúčené.

Rozhodovacia činnosť súdu:

Na rozdiel od odkladu vykonateľnosti podľa ust. § 250c O.s.p., podľa ust. § 250b ods.2 sa nevyžaduje, aby účastník konania (žalobca) požiadal o odklad vykonateľnosti rozhodnutia.

Aj v prípade, ak žalobca, ktorý je tzv. opomenutým účastníkom konania požiadal o odklad vykonateľnosti rozhodnutia priamo v žalobe, súd postupuje podľa ust. § 250b ods.2 O.s.p.

K ust. § 250b ods.2 O.s.p. je potrebné podotknúť, že žalobca sa síce podanou žalobou domáha zrušenia napadnutého

rozhodnutia správneho orgánu, ale nie sú splnené predpoklady pre preskúmanie jeho zákonnosti v správnom súdnictve. Jedným zo základných predpokladov preskúmania rozhodnutia správneho orgánu súdom je totiž v zmysle ust. § 247 ods.2 a ods.3 jeho **právoplatnosť**. Zo zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov však vyplýva, že právoplatné je to rozhodnutie, proti ktorému sa nie je možné odvolať. Ak však rozhodnutie nebolo účastníkovi konania doručené, nemohlo nadobudnúť právoplatnosť. Právoplatnosť rozhodnutia teda nastáva (ak proti rozhodnutiu nie sú prípustné žiadne riadne opravné prostriedky, alebo ak neboli využité) dňom, kedy rozhodnutie orgánu prvého stupňa, alebo orgánu odvolacieho bolo účastníkovi správneho orgánu zákonným spôsobom oznámené a ak malo konanie viac účastníkov, dňom kedy bolo oznámené poslednému z nich (teda všetkým účastníkom).¹⁰

Rozhodnutie správneho orgánu, ktoré nebolo doručené účastníkovi podľa procesných predpisov nenadobudlo právoplatnosť a nestalo sa voči nemu účinným.¹¹ V praxi však môžu vzniknúť prípady, keď správny orgán osobu, ktorá je zo zákona účastníkom konania nepozná, a teda jej rozhodnutie nedoručí. V zmysle ust. § 14 Správneho poriadku postačí k tomu, aby určitý subjekt mal postavenie účastníka konania iba predpoklad existencie jeho práv, právom chránených záujmov a povinností, o ktorých sa ešte len bude konať. Správny orgán je v priebehu celého konania povinný skúmať, ktoré subjekty spĺňajú podmienky pre priznanie postavenia účastníka konania a upresňovať tak okruh účastníkov. V niektorých prípadoch sa však správne orgánu nepodarí zistiť okruh všetkých účastníkov konania.

Zákon však týmto osobám priznáva možnosť, aby sa v lehote troch rokov na súde domáhali zrušenia rozhodnutia, ktoré im nebolo nedoručené, ale sa o jeho vydaní dozvedeli iným spôsobom než na základe zákonom ustanoveného doručenia rozhodnutia.

Opomenutý účastník sa stáva účastníkom konania pred správny súdom v dôsledku jeho tvrdenia, že sa s ním nekonalo ako s účastníkom administratívneho procesu, v konkrétnom, presne vymedzenom konaní. Až po začatí konania podaním žaloby správny súd overuje či, žalobca bol v správnom konaní opomenutý a súčasne či ide o rozhodnutie, ktoré nie je vylúčené zo súdneho preskúmania.¹²

Opodstatnenosť tvrdenia žalobcu, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené súd overuje nahliadnutím do spisu, dotazom na príslušný správny orgán, prípadne aj vykonaním dôkazu – napr. výsluchom doručovateľa.¹³

Ak sa správnosť žalobcovho tvrdenia potvrdí, súd sa nemôže zaoberať dôvodnosťou žaloby, pretože nie splnený jeden zo zákonných predpokladov preskúmania rozhodnutia správneho orgánu v zmysle ust. § 247 ods.2 a ods.3 - **právoplatnosť**. **Preto v súlade s ust. § 250b ods.2** uloží správny orgán doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie a podľa okolností odloží jeho vykonateľnosť.

Okolnosti, ktoré budú pri rozhodovaní súdu o odklade vykonateľnosti rozhodnutia rozhodujúce zákon ďalej nedefinuje. Aj v tomto prípade sa však podľa môjho názoru vyžaduje, aby súd pred vydaním rozhodnutia o odklade vykonateľnosti

preskúmal, či odkladom vykonateľnosti nedôjde k porušeniu práv tretích osôb.

V prípade, ak súd zistí, že práva a povinnosti tretích osôb môžu byť týmto rozhodnutím dotknuté, musí im umožniť sa vyjadriť k možnosti odkladu vykonateľnosti vzhľadom k možným dôsledkom porušenia práva na súdnu ochranu.

Jedným z predpokladov pre odklad vykonateľnosti rozhodnutia bude aj skutočnosť, že k výkonu rozhodnutia ešte nedošlo, pričom hrozí, že prípadným výkonom vznikne žalobcovi ujma, ktorá nie je zanedbateľná. Existenciu hrozby vzniku ujmy, a príčinnú súvislosť medzi prípadnou ujmovou a výkonom rozhodnutia však nemusí tvrdiť účastník, ale tieto podmienky preskúmava a zisťuje samotný konajúci správny súd.

Záver:

Napriek tomu, že proti uzneseniu, ktorým sa rozhodlo o odložení vykonateľnosti správneho orgánu nie je prípustné odvolanie, je nevyhnutné ho podľa môjho názoru náležite **odôvodniť**. Pre súd, ktorý rozhoduje o odklade vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia je rozhodujúci skutkový stav v čase vydania uznesenia o odložení vykonateľnosti. **Dôvodom pre odklad vykonateľnosti je hrozba závažnej ujmy v prípade okamžitého výkonu napadnutého rozhodnutia správneho orgánu, ktorú žalobca tvrdí a odôvodňuje.** Vo výnimočných prípadoch definovaných v ust. § 250b ods.2 O.s.p. môže súd odložiť vykonateľnosť správneho rozhodnutia aj bez žiadosti žalobcu. Je však vždy povinný skúmať, či môže odloženie vykonateľnosti zasiahnuť do základných práv tretích osôb v konaní nezúčastnených. V prípade ak súd po preskúmaní

a analýze možných dôsledkov zistí, že rozhodnutie môže zasiahnuť do základných práv tretích osôb, je povinný umožniť sa im k celej veci náležite vyjadriť a teda priznať im v konaní procesné práva a povinnosti.

Ak zistený skutkový stav postačuje na vydanie rozhodnutia, súd vydá uznesenie o odložení vykonateľnosti správneho orgánu. Naopak v prípade, ak zistené skutočnosti neodôvodňujú vydanie tohto rozhodnutia, súd nevydá vo veci odkladu vykonateľnosti žiadne rozhodnutie, ale účastníkov konania o tom upovedomí.

Súčasná právna úprava je však aj vzhľadom k právnemu názoru Ústavného súdu SR nedostatočná. Jediným zabezpečovacím procesným inštitútom je aj podľa súčasnej právnej úpravy len odklad vykonateľnosti rozhodnutia¹⁴. Súd tak nemôže suspendovať všetky negatívne dôsledky právoplatnosti žalobou napadnutého rozhodnutia, ale prakticky len odložiť jeho spôsobilosť k nútenému výkonu rozhodnutia, a to len v prípade, ak to prichádza do úvahy¹⁵. Príkladom je napr. rozhodnutie o zrušení povolenia na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, ktorého vykonateľnosť nemožno z dôvodov citovaných v tomto článku odložiť. V dôsledku prípadného nezákonného rozhodnutia môžu vzniknúť poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti škody veľkého rozsahu – odchod pacientov, strata dôvery, zrušenie zmlúv so zdravotnými poisťovňami, náklady na vysporiadanie pracovnoprávných vzťahov s pacientmi a pod. Tieto negatívne dôsledky len ťažko kompenzuje možnosť domáhať sa následne voči príslušnému správnomu orgánu náhrady škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím správneho orgánu.

Jedným z možných riešení je napr. podobne ako je to zavedené v ČR zakotviť súčasne možnosť správneho súdu vydať predbežné opatrenie (§ 38 zák. č. 150/2002 Sb Soudní řád správní), alebo zmeniť právne následky prípadného odkladu vykonateľnosti tak, že sa ním pozastavia všetky účinky napadnutého rozhodnutia. (§ 73 ods.3 zák. č. 150/2002 Sb Soudní řád správní, v ktorom sa uvádza: „*Příznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem **účinky napadeného rozhodnutí.***“)

V budúcnosti bude potrebné aplikovať poznatky právnej praxe aj do novej, alebo novelizovanej právnej úpravy zabezpečovacích prostriedkov v civilnom procese tak, aby zodpovedali v plnom rozsahu právu na spravodlivé súdne konanie.

Mgr. Dušan Slávik
Právnik
Krajský úrad v Prešove
bytom: ul. Tomášikova č.7
040 01 Košice
rod.č.: 780903/8952
tel.č. 0915 837 401
e-mail: duffie@post.sk
slavik.dusan@pok.vs.sk

1. MAZÁK J.: Základy občianskeho procesného práva,
IURA EDITION, spol. s r.o., 2002, I. vydanie, str.108

2. K tomu pozri aj rozhodnutia NS SR , R č. 30/1997 v ktorom sa uvádza: „ *O odklade vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu podľa § 250c Občianskeho súdneho poriadku nemôže rozhodovať súd, na ktorom nebola podaná žaloba na preskúmanie rozhodnutia, vykonateľnosť ktorého sa má odložiť. Ak nebola spolu so žiadosťou o odklad vykonateľnosti rozhodnutia podaná žaloba, súd konanie o žiadosti zastaví podľa § 104 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku pre nedostatok súdnej príslušnosti.* (Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 15. Augusta 1996, 4 SŽ 69/96.)“
3. MAZANEC M.: Správni soudnictví, Linde Praha, a.s., 1996, str. 182-183
4. K tomu pozri aj rozhodnutie Vrchního soudu v Prahe, sp. zn. 6 A 51/94, publikované v časopise Správni právo č.3/1995, s.156)
5. KREJČO J. a kol: Občiansky súdny poriadok, komentár a súvisiace predpisy, EUROUNION, spol. s r.o., III. vydanie, 2004, str. 547
6. K tomu pozri: MAZANEC M.: Správni soudnictví, Linde Praha, a.s., 1996, str. 182-183
7. MAZANEC M.: Správni soudnictví, Linde Praha, a.s., 1996, str. 182-183
8. O tom svedčí najmä počet a frekvencia novelizácií zákona č. 312/2001 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Novelizácie sú často prijímané účelovo, s cieľom prispôbiť inštitút štátnej služby požiadavkám politických strán. Príkladom je napr. zák. č. 231/2006 Z.z. ktorým sa zrušil Úrad pre štátnu službu, ktorý predstavoval inštitucionálnu garanciu rešpektovania a dodržiavania elementárnych princípov štátnej služby. Obsadzovanie štátnozamestnaneckých miest tak bolo napr zverené služobným úradom ministerstiev, ktoré sú obsadzované na základe politických nominácií.

9. MAZÁK J.: Zabezpečovacie prostriedky v civilnom procese, IURA EDITION, spol. s r.o., str. 247.
10. K tomu pozri: VOPÁLKA, MIKULE,ŠIMŮNKOVÁ, ŠOLÍN: Správní řád soudní, komentář, C.H.Beck, Praha 2004, 1. vydání, Str. 155
11. K tomu pozri: NEDOROST, SOVÁK,VĚTROVEC: Správní řád – komentář, EUROLEX BOHEMIA, 2002, str. 337
12. MAZÁK J.: Základy občianskeho procesného práva, IURA EDITION, spol. s r.o., 2004, II. vydanie, str.446
13. KREJČO J. a kol: Občiansky súdny poriadok, komentár a súvisiace predpisy, EUROUNION, spol. s r.o., III. vydanie, 2004, str. 546
14. K tomu pozri uznesenie Krajského súdu v Bratislave, 27. novembra 1997, sp. zn. 38 S 122/97-12, publikované v Zbierke stanovísk a rozhodnutí súdov pod č. R 65/1998, v ktorom tento súd uviedol nasledovné: „ *V konaní podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (Správne súdnictvo) nemožno vydat' predbežné opatrenie.*“
15. K tomu pozri: VOPÁLKA, MIKULE,ŠIMŮNKOVÁ, ŠOLÍN: Správní řád soudní, komentář, C.H.Beck, Praha 2004, 1. vydání, Str. 174

Synopsa:

**Uznesenie o odložení vykonateľnosti rozhodnutia
správneho orgánu v konaní podľa druhej hlavy piatej časti
O.s.p.**

Slávik, D.

SLÁVIK, D.: Uznesenie o odložení vykonateľnosti rozhodnutia
správneho orgánu v konaní podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p.

Právna ochrana žalobcu v správnom súdnictve by nebola úplná bez právnych prostriedkov, ktoré poskytnú okamžitú ochranu ohrozených alebo porušených práv účastníkov konania. Jedným zo zabezpečovacích prostriedkov v civilnom procese a jediným v správnom súdnictve je odklad vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu. Právna úprava tohto procesného inštitútu sa v priebehu posledných rokov výraznejšie zmenila. Účelom tohto príspevku je priblíženie tohto zabezpečovacieho prostriedku a podmienok jeho aplikácie právnej praxi a na strane druhej snahou ponúknuť návrhy pre jeho právnu úpravu *de lege ferenda*.

Resumé:

**Uznesenie o odložení vykonateľnosti rozhodnutia
správneho orgánu v konaní podľa druhej hlavy piatej časti
O.s.p.**

Slávik, D.

SLÁVIK, D.: Uznesenie o odložení vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu v konaní podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p.

Príspevok pod názvom Uznesenie o odložení vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu v konaní podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. je právnou analýzou tohto zabezpečovacieho prostriedku v správnom súdnictve. V príspevku je zahrnutá recentná judikatúra tak všeobecných súdov SR a ČR, ale aj Ústavného súdu SR. Z popisovanej judikatúry, použitej literatúry a stručnej komparácie v právnu úpravou zabezpečovacích prostriedkov v správnom súdnictve ČR sa následne dovodzujú aj námety pre právnu úpravu *de lege ferenda*.

Mgr. Dušan Slávik, v.r.