

Mgr. Dušan Slávik

VYJADRENIE ŽALOVANÉHO V SPRÁVNOM SÚDNICTVE

Problematika správneho súdництва je upravená v druhej hlave zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len ako Osp.) Z hľadiska organizačnej štruktúry je správne súdnictvo v SR založené na princípe všeobecných súdov.¹ Právna úprava správneho súdництва sa zakladá na princípe generálnej klauzuly, ale aj na enumeratívnom princípe, z ktorých vyplýva zásada, že v konaní pred súdom možno zásadne preskúmať všetky rozhodnutia a postupy orgánov verejnej správy, okrem konania upraveného v tretej časti druhej hlavy Osp, kde možno preskúmať len tie rozhodnutia a postupy orgánov verejnej správy, o ktorých to ustanoví zákon. Konanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov sa riadi **dispozičnou zásadou**. Svojou povahou je toto konanie **kontradiktórnym**.²

V konaniach, ktoré sú svojou povahou kontradiktórne má nezastupiteľný význam predovšetkým procesná aktivita účastníkov tohto konania, najmä však ich vyjadrenia, ako procesné úkony. V súlade s ust. § 250 ods. 4 Osp pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je žalovaným **správny orgán, ktorý rozhodol v poslednom stupni**.

V súlade s ust. § 246c Osp, veta prvá pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona. Konanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov sa preto primerane riadi aj zásadou rovnosti účastníkov konania, ústnosti a priamosti, verejnosti, voľného hodnotenia dôkazov, hospodárnosti, neformálnosti a jednosti konania (arbitrárneho poriadku), a zásadou prejednacou ktoré sú typické pre sporové konania pred súdom. Ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti však možno použiť primerane, a to len v prípade, ak jednotlivé otázky nie sú riešené v piatej časti Osp.

Na rozdiel od sporového konania upraveného v prvej, tretej a štvrtej časti Osp, je potrebné poukázať aj na určité odlišnosti, ktoré tvoria interpretačný základ pre analýzu predmetu tohto príspevku – vyjadrenia žalovaného.

Predmetom tohto konania je spor o zákonnosť rozhodnutia, ktoré žalobca podanou žalobou napáda a domáha sa jeho zrušenia. Žalovaným v tomto konaní je správny orgán, ktorý napadnuté rozhodnutie v poslednom stupni vydal. Cieľom konania žalobcu je dosiahnuť zrušenie napadnutého rozhodnutia, ktoré je spôsobilé spôsobiť vznik, zmenu, alebo zánik jeho práv a oprávnených záujmov. Naopak účelom konania žalovaného je dosiahnuť v tomto konaní zamietnutie žaloby, v dôsledku čoho sa rozhodnutie stane zásadne nezrušiteľným. Motívom pre dosiahnutie procesného úspechu žalovaného v spore je predovšetkým realizácia politiky vlády, predchádzanie vzniku prípadnej povinnosti nahradiť

škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím správneho orgánu, ktorú by bol správny orgán povinný nahradiť, ďalej potvrdenie správnosti postupu správneho orgánu a ním vydaného rozhodnutia.

Jedným zo základných princípov tvoriacich právo na spravodlivé prejednanie vecí (spravodlivý súdny proces) je **princíp rovnosti zbraní ako jeho inherentná súčasť**.

Správny orgán sa podaním žaloby o zrušenie rozhodnutia, ktoré vydal stáva účastníkom konania pred súdom. Stráca však svoje mocenské (resp. vrchostenské) postavenie a konaní pred súdom je subjektom podriadeným súdu, ale vo vzťahu k žalobcovi ako procesnej strane sa ich postavenie riadi princípom rovnosti zbraní. Rovnosť účastníkov konania je vyjadrená v ust. článku 47 ods.3 ktorý znie takto: „Všetci účastníci sú si v konaní podľa odseku 2 rovní.“ Princíp rovného postavenia účastníkov konania pri preskúvaní rozhodnutia správneho orgánu je ďalej definovaný v ust. § 18 zák. č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov v zmysle ktorého, účastníci majú v občianskom súdnom konaní **rovnaké postavenie**. Majú právo konať pred súdom vo svojej materčine alebo v úradnom jazyku toho štátu, ktorému rozumejú. Súd je povinný zabezpečiť im **rovnaké možnosti na uplatnenie ich práv**.

Z pohľadu judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva so sídlom v Štrasburgu bol princíp rovnosti zbraní prvýkrát definovaný v rozhodnutí Komisie Szabovicz c. Švédsko (rozhodnutie z 30.6.1959 č. 434/58, Annuaire zv. II. s. 355) kde tento orgán uviedol v nasledovné: „ Právo na spravodlivý proces zaručené článkom č. 6 ods.1 Dohovoru zahŕňa právo, aby každá strana občianskeho súdneho konania (a fortiori aj každá strana trestného konania) mala primeranú možnosť **obhajovať svoju záležitosť pred súdom za podmienok, ktoré ju podstatne neznevýhodňujú v pomere k druhej strane.** “³

V oblasti dokazovania princíp rovnosti vyžaduje, aby každá strana mala rovnakú možnosť predkladať, alebo navrhovať dôkazy na svoje tvrdenia, alebo na svoju obhajobu.⁴

Procesná teória definuje princíp rovnosti tak, že účastníci musia stáť pred súdom v rovnom postavení (rovnoprávnom) tak, aby ani jedna zo strán nebola procesne akokoľvek zvýhodnená.⁵

Ako už bolo uvedené vyššie konanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov je svojou povahou konaním **kontradiktórnym**. Pojem kontradiktórnosť bol takisto definovaný niekoľkými rozhodnutiami Európskeho súdu pre ľudské práva so sídlom v Štrasburgu. V rozhodnutí vo veci Mantovanelli c. Francúzsko tento súd uviedol: „Jedným z prvkov spravodlivého procesu v zmysle článku 6 ods.1 je jeho kontradiktórny charakter: každá strana musí zásadne mať možnosť nielen predložiť dôkazy a argumenty, ktoré považuje za nutné, aby jej požiadavky uspeli, ale aj zoznámiť sa s každým dokladom a pripomienkou predloženými súdu za účelom ovplyvniť jeho

rozhodnutie a vyjadriť sa k nim. “ . Kontradiktórnosť teda znamená, že nič, čo môže mať význam pre rozhodnutie súdu, nesmie byť vylúčené z možnosti kontradiktórneho prerokovania stranami. To sa týka nielen predmetu konania, ale aj akejkoľvek inej otázky, ktorú treba v konaní riešiť, vrátane otázok procesných.⁶

Procesné práva a povinnosti správneho orgánu ako žalovaného sú súčasne upravené odchyľne od ostatných účastníkov tohto konania. Orgán verejnej správy ako žalovaný predovšetkým nemá nárok náhradu trov konania, ktoré mu v dôsledku tohto druhu konania vznikli. Obmedzené sú možnosti správneho orgánu podávať opravné prostriedky proti prvostupňovým rozhodnutiam súdov v správnom súdnictve. Účelom týchto obmedzení procesných práv orgánu verejnej správy ako žalovaného je eliminovať **mocenské postavenie** orgánu verejnej správy, ktorý má k dispozícii silný úradnícky aparát a dostatok rozpočtových prostriedkov pre vedenie týchto sporov, a súčasne aj zrýchliť konanie s cieľom poskytnúť spravodlivú súdnu ochranu ohrozených, alebo porušených subjektívnych práv a oprávnených záujmov žalobcov.

V konaní pre súdom sa dokazovanie v zásade nevykonáva, pretože súd rozhodnutie žalovaného, ktoré vychádza z nedostatočne zisteného skutkového stavu zruší v súlade s ust. § 250j ods.2 Osp. Žalovaný je síce oprávnený navrhovať dôkazy v konaní pred súdom, avšak tento postup žalovaného by v konaní odôvodnil zrušenie napadnutého rozhodnutia, pretože ako správny orgán rozhodujúci o veci v predchádzajúcom správnom konaní mal sám povinnosť vykonať všetky potrebné dôkazy v rozsahu dostatočnom pre vydanie napadnutého rozhodnutia. Navrhovanie dôkazov zo strany žalovaného by tak bolo spravidla dôkazom o nedostatočnosti zistenia skutkového stavu a mohlo by tak v spjení s ostatnými skutočnosťami v konaní pred súdom zistenými odôvodňovať zrušenie napadnutého rozhodnutia.

Preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu súdom je mimoriadnym prostriedkom právnej ochrany, ktorý prelamuje zásadu správnosti napadnutého právoplatného rozhodnutia správneho orgánu. Súčasne v určitých jednotlivých prípadoch (zmena rozhodnutia o pokute) predstavuje zásah moci súdnej do moci výkonnej a preto sa jedná o mimoriadny procesný inštitút, ktorý je potrebné použiť len v odôvodnených prípadoch.

Právna úprava:

Po podaní žaloby o zrušenie rozhodnutia správneho orgánu v súlade s ust. § 250e ak nedôjde k vybaveniu žaloby spôsobom uvedeným v § 250d ods. 2 a 3, doručí súd žalovanému rovnopis žaloby. Predseda senátu **môže nariadiť** žalovanému, **aby sa k obsahu žaloby vyjadril v lehote**, ktorú zároveň určí.

Citované ustanovenie občianskeho súdneho poriadku obsahuje právnu úpravu procesného úkonu žalovaného – vyjadrenie sa k obsahu žaloby. Nakoľko obsahuje druhá hlava piatej časti Osp. osobitnú právnu úpravu, na

procesnoprávne vzťahy vzniknuté podľa tejto časti Osp sa ustanovenie § 114 neaplikuje.

Z obsahu horeuvedeného ustanovenia Osp. jednoznačne vyplýva záujem zákonodarcu ustanoviť postup súdu po doručení žaloby odchyľne od postupu v sporovom konaní podľa tretej hlavy Osp. Podľa ust. § 114 Osp. v rámci prípravy pojednávania súd doručí návrh na začatie konania (žalobu) odporcovi (žalovanému) spolu s rovnopisom a prílohami návrhu do vlastných rúk a poučí účastníkov o povinnosti predložiť alebo označiť dôkazy najneskôr do vyhlásenia uznesenia, ktorým sa končí dokazovanie, a vo veciach, v ktorých sa nenariaďuje pojednávanie (§ 115a) najneskôr do vyhlásenia rozhodnutia vo veci samej, pretože na dôkazy predložené a označené neskôr súd neprihliada.

Základným dôvodom pre odchylenie sa od postupu súdu v sporovom konaní vo veciach súkromného práva je predovšetkým skutočnosť, že v správnom súdnictve sa dokazovanie v zásade nevykonáva.

Z obsahu horeuvedeného ustanovenia *expressis verbis* vyplýva, že predseda senátu môže žalovanému **nariadiť**, aby sa k obsahu žaloby vyjadril. **Zákon tak definuje jednu z výnimiek zo zásady prejednacej, ktorá sa uplatňuje aj v správnom súdnictve.** Tento postup využívajú súdy spravidla za účelom vysvetlenia niektorých, zväčša odborných súvislostí potrebných na posúdenie konkrétneho prípadu. Správne orgány totiž často rozhodujú vo veciach, na posúdenie ktorých je potrebná odborná znalosť z rôznych oblastí spoločenského života, napr. chémie, biológie, elektrotechniky, a pod. a v súlade s týmto účelom sú aj personálne vybavené týmito odborníkmi.

Právo účastníka konania vyjadriť sa k obsahu žaloby a jej dôvodom je jedným zo základných práv účastníka konania pre súdom. Za realizáciu tohto práva možno považovať aj možnosť účastníka konania sa k obsahu žaloby odmietnuť vyjadriť.

V prípade, ak podanie neobsahuje náležitosti ustanovené zákonom, súd vyzve žalovaného, teda správny orgán aby v súlade s ust. § 43 O.s.p., ktoré sa použije aj na podania účastníkov konania v rámci správneho súdnictva, svoje podanie doplnil, alebo opravil, resp. odstránil vady podania.

Účelom vyjadrenia, ako procesného úkonu v konaní pred súdom je dosiahnuť úspech, ktorým je zamietnutie žaloby. Možnosti, ako tento cieľ dosiahnuť spočívajú predovšetkým v presvedčivosti právnej argumentácie žalovaného opierajúcej sa o obsah odôvodnenia napadnutého rozhodnutia, ale aj ďalšej argumentácie poukazujúcej na skutočnosť, že skutkový stav bol zistený v rozsahu, ktorý vyplýva zo zákona.

Konštantná judikatúra vyšších súdov doplnila hranice, resp. možnosti správneho orgánu dosiahnuť svojim vyjadrením úspech v konaní o preskúmaní zákonnosti napadnutého rozhodnutia.

Z judikatúry možno poukázať predovšetkým na rozhodnutie publikované v časopise Soudní judikatura ve věcech správních, ASPI publishing PRAHA, pod č. 403/1999, kde Vrchní soud v Praze súd uviedol nasledovné: „ Před soudem nemůže obstat dodatečné zdůvodnění napadeného rozhodnutí provedené v rámci vyjádření k žalobě, protože nebyl-li řádným procesním postupem v řízení před orgánem prvního stupně zjištěn úplně skutečný stav věci, nelze pak skutečnosti zjištěné před orgánem druhého stupně hodnotit jako účelové nebo nevěrohodné, neboť jejich absence v řízení v prvním stupni byla nebo mohla být způsobena vadou tohto řízení.“

Z právneho názoru Vrchního soudu v Prahe teda okrem ďalších skutočností jednoznačne vyplýva tiež záver, že správny orgán nemôže svojim vyjadrením v správnom súdnictve nahrádzať odôvodnenie napadnutého rozhodnutia. Rovnaký právny názor zaujal aj Nejvyšší správní soud ČR v rozhodnutí publikovanom v Bohuslavovej zbierke rozhodnutí NSS ČR pod č. 5871/23, kde uviedol nasledovné: „ Neúplná intimace naříkaného rozhodnutí straně a nedostatečně odůvodnění jeho jsou za určitých podmínek podstatnou vadou, kterou nelze napravit uvedení důvodů teprve v předkladací zprávě správnímu soudu nebo ve spisovém materiálu jemu předloženém.“ Tento súd v ďalšom rozhodnutí publikovanom v tej istej zbierke pod č. 2629/23: „ Je nezbytným požadavkem správního řízení, aby strana z intimátu, jehož se jí dostane, seznala rozhodnutí úřadu v jeho plném a správném obsahu, tedy i s rozhodovacími důvody.“

Rozhodnutie správneho orgánu možno považovať za zrozumiteľné predovšetkým vtedy, ak tvorí logický vnútorne nerozporný celok, pričom sa zohľadňuje celý obsah rozhodnutia, najmä však výrok rozhodnutia a jeho odôvodnenie. Zo zrozumiteľného rozhodnutia musí byť jednoznačne zrejmé, o čom správny orgán rozhodol a kým spôsobom, pričom obsah výroku musí jednoznačne zodpovedať jeho odôvodneniu.⁸

Obsah napadnutého rozhodnutia je možné úplne a presne zistiť z jeho písomného vyhotovenia. Možnosti doplnenia jeho obsahu upravuje predovšetkým správny poriadok v rámci opravy chýb v písaní a iných zjavných nesprávností. Obsah rozhodnutia nieje možné dodatočne meniť, alebo dopĺňať, okrem prípadov ustanovených zákonom. Opačný postup by bol v rozpore s princípom právnej istoty, ktorý je súčasťou princípu právneho štátu, ku ktorým je SR v súlade s čl. 1 Ústavy SR viazaná.

Obsah písomného vyhotovenia napadnutého rozhodnutia je súčasne dôkazom, ktorým sa správny súd v rámci zisťovania skutkového stavu nevyhnutného pre vydanie rozhodnutia zaoberá. Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok kladie na obsah rozhodnutia určité požiadavky, ktoré v prípade ich nesplnenia znamenajú jeho vadu a sú dôvodom pre jeho zrušenie správnym súdom. Možno ich definovať aj ako negatívne podmienky zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu. Tieto podmienky boli následne presnejšie definované aj neustále vznikajúcou judikatúrou českých a slovenských súdov. Určitosť a zrozumiteľnosť rozhodnutia správneho orgánu sú základnými

požiadavkami jeho zákonnosti. Vážnosť a význam týchto vlastností rozhodnutia je podčiarknutý aj tým, že správny súd zo zákona, bez toho, aby to žalobca v správnom súdnictve žiadal, prihliada na existenciu týchto zákonných podmienok.

Nesprávny je teda postup správneho orgánu, ktorý sa vo vyjadrení k žalobe v správnom súdnictve pokúša doplniť obsah napadnutého rozhodnutia skutočnosťami, ktoré mali byť obsiahnuté vo rozhodnutí samotnom. Skutočnosti, ktoré by malo rozhodnutie správneho orgánu obsahovať sú upravené v ust. § 47 zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov. Rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade). Odôvodnenie nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovuje v plnom rozsahu. Výrok obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo, prípadne aj rozhodnutie o povinnosti nahradiť trovy konania. Pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť na plnenie, správny orgán určí pre ňu lehotu; lehota nesmie byť kratšia, než ustanovuje osobitný zákon. V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

Nemožno považovať za doplnenie odôvodnenia rozhodnutia taký postup žalovaného, **ktorý v písomnom vyjadrení uvedie rozsiahlejšiu argumentáciu podporujúcu dôvody rozhodnutia**, ktoré je inak aj bez toho zrozumiteľné, úplné a určité.

Žalovaný môže prostredníctvom svojho vyjadrenia uplatniť procesné námietky, ktoré môžu spočívať napr. v tom, že žalobe nebola podaná včas, alebo osobou, ktorá na to nie je oprávnená, alebo napr. vzniesť námietku miestnej alebo vecnej nepríslušnosti konajúceho súdu, prípadne namietnuť existenciu niektorej z prekážok konania v správnom súdnictve.

Najčastejšie však žalovaný bude prostredníctvom svojho vyjadrenia argumentovať v prospech právneho posúdenia na ktorom sa zakladá napadnuté rozhodnutie správneho orgánu, a ktoré je súčasne aj základom pre určenie skutočností, ktoré bolo potrebné v správnom konaní aplikovať. Podľa môjho názoru je v prípade, ak je rozhodnutie dostatočne zrozumiteľné a určité prípustné aj rozšírenie právnej argumentácie odôvodňujúce napadnutý postup správneho orgánu pri vydávaní rozhodnutia.

Vyjadrenie žalovaného má nezastupiteľný význam aj v tom, že súd zistí uje skutočnosti rozhodujúce pre rozhodnutie vo veci samej nielen zo žaloby, ale získava právne relevantné informácie aj od žalovaného správneho orgánu.

Žalovaný tak môže predovšetkým s úspechom namietnuť bezdôvodnosť žalobcom navrhovaného dokazovania vzhľadom k tomu, že dôkaz už bol

vykonaný, resp. jeho vykonaním sa nepreukážu skutočnosti potrebné pre vydanie rozhodnutia súdu. Tým sa súčasne predchádza aj k zvýšeniu trov konania, ktoré by žalovaný v prípade neúspechu musel uhradiť. Správny súd je pri preskúmaní žalobou napadnutého rozhodnutia povinný posúdiť a zhodnotiť, či správny orgán dostatočne zistil a objasnil skutkový stav, z ktorého pri rozhodovaní vychádzal.

Záverom možno podotknúť, že je procesným právom žalovaného vyjadriť sa aj k uplatneným trovám konania a súčasne navrhnúť súdu rozhodnúť o ich náhrade. Veľmi často sa stáva, že zrušujúce rozhodnutie súdu sa zakladá na iných dôvodoch, než tých, ktoré ako nezákonnosť namietal vo svojej žalobe žalobca. Súdna prax v týchto prípadoch nepripúšťa náhradu trov konania, pretože sa žalobca na procesnom výsledku konania svojimi námietkami nepodieľal. Tieto prípady nastávajú predovšetkým vtedy, keď súd zruší rozhodnutie žalovaného z iných než ním namietaných dôvodov, najmä 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, kedy tak súd môže rozhodnúť aj bez výslovného návrhu žalobcu.⁹

Záver:

Po doručení vyjadrenia žalovaného podľa povahy prejednávanej správnej veci posúdi, či je potrebné poznať stanovisko žalobcu k námietkam žalovaného. Následne tak môže žalobcovi doručiť vyjadrenie žalovaného a umožniť tak žalobcovi na podané vyjadrenie reagovať. Podľa právnej úpravy správneho súdnictva v ČR v zmysle ust. § 74 odst.1 zák. č. 150/2002 Sb. Môže súd uložiť žalobcovi aby podal repliku, teda aby odpovedal na námietky žalovaného uvedené v jeho vyjadrení.⁷

Vyjadrenie žalovaného v správnom súdnictve predstavuje základný nástroj procesnej obrany žalovaného v správnom súdnictve. V tomto konaní založenom na zásade kontradiktórnosti konania predstavuje súčasne nevyhnutný nástroj potrebný pre uplatnenie procesných námietok.

1. Bajcura, A. a kol. : Občianske procesné právo. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK. Bratislava 1993, s.203
2. Svetlana Ficová a kol. : OBČIANSKE PRÁVO PROCESNÉ, Základné konanie, Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK. Bratislava 2005, s 361
3. Repík Bohumil: Ľudské práva v súdnom konaní. MANZ Bratislava, 1999 str. 156
4. Repík Bohumil: Ľudské práva v súdnom konaní. MANZ Bratislava, 1999 str. 156
5. Winterová Alena a kol: Civilní právo procesní. Vysokoškolská učebnice. 3 vydanie, Linde Praha 2004
6. K tomu pozri aj: Repík Bohumil: Ľudské práva v súdnom konaní. MANZ Bratislava, 1999 str. 160-161
7. Vopálka, Mikule, Šimůnková, Šolín in: Spodní řád správní- komentář, C.H. Beck Praha 2004, I. vydanie, str. 177
8. K tomu pozri aj Mazanec M. in: SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ, Linde Praha, 1996, str. 198
9. K tomu pozri aj rozhodnutie publikovné in: Brothánková J. Žiškova M.: Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami, str. 112, pod označením JUSPR č. 773/2001