

Mgr. Dušan Slávik

Dokazovanie pri preskúmaní právoplatných rozhodnutí správnych orgánov podľa 5. časti. druhej hlavy O.s.p.

Úvod do problematiky:

Správne súdnictvo ako významná súčasť právneho poriadku a jeden z atribútov právneho štátu v SR je upravené v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.¹ V období posledných dvoch rokov bolo správne súdnictvo podrobené niekoľkým novelizáciám, ktorých cieľom bolo zakotviť do právneho poriadku požiadavky vyplývajúce predovšetkým z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, z názorov širokej právnickej verejnosti a súdnej praxe.²

V Slovenskej republike boli požiadavky vyplývajúce predovšetkým z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva reflektované do novelizácie Občianskeho súdneho poriadku zákonom č. 424/2002 Z.z., ktorým bola zmenená aj právna úprava dokazovania vykonávaného súdmi v súlade s požiadavkou Európskeho súdu pre ľudské práva na tzv. plnú jurisdikciu súdov preskúmavajúcich zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy. V nasledujúcej časti sa pokúsím o pohľad na aspekty problematiky procesného inštitútu **dokazovania** vykonávaného v správnom súdnictve, najmä so zameraním na rozsah, ciele a nástroje, ktorými súd po týchto novelách O.s.p. disponuje pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov .

Východiská k problematike dokazovania:

Pri právnej analýze dokazovania je okrem kontextu vývoja platnej právnej úpravy potrebné vychádzať aj z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá definovala konkrétne požiadavky na zmenu právnej úpravy dokazovania v správnom súdnictve. V tomto prípade je nevyhnutné upozorniť predovšetkým na rozhodnutie vo veci *Albert de Le Compte* (10.2.1983, A 58,§ 29), v ktorom Európsky súd pre ľudské práva skonštatoval, že rozhodnutie správneho orgánu musí podliehať následnej kontrole buď zo strany iného orgánu spĺňajúceho požiadavky čl.6 ods.1 Dohoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, alebo súdu ktorý má tzv. plnú jurisdikciu. **Plná jurisdikcia súdov** v správnom súdnictve predstavuje možnosť súdu preskúmať nielen právnu, ale aj vecnú a skutkovú stránku rozhodnutia, čo predovšetkým znamená, že súd je oprávnený vykonávať dokazovanie.³

Rozsah oprávnenia súdu vykonávať pri preskúmaní rozhodnutia správneho orgánu dokazovanie je determinovaný predmetom konania a následne aj rozhodnutia správneho orgánu. V prípade ak správny orgán rozhodol **o spore, alebo inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovných rodinných a obchodných vzťahov, alebo rozhodol o uložení sankcie, súd pri preskúmaní tohto rozhodnutia nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom.** (§ 250 i ods.2 O.s.p.)

Jedným z najcharakteristickejších znakov judikatúry štasrburgských orgánov ochrany práva, ktorá sa týka aplikovateľnosti článku 6 ods. 1 dohovoru vzhľadom na to, či ide o právo, alebo záväzok občianskoprávneho charakteru, je extenzívnosť výkladu tohto pojmu, ktorého dôsledkom, resp. súběžným znakom je po prvé vyhybanie sa abstraktným definíciám výkladu pojmu občianskeho práva, alebo záväzku, čo znamená, že Európsky súd pre ľudské práva preferuje kazuistický prístup, ktorý mu dovoľuje veľmi pružne reagovať na trend stále väčšieho vzájomného ovplyvňovania až prekryvania verejného a súkromného práva, po druhé posudzovanie občianskoprávneho charakteru sporu prioritne na základe povahy sporu, pričom nie je dôležité:

- postavenie účastníkov konania (sporu) a môže ním byť nielen subjekt súkromného práva, ale aj nositeľ verejnej moci, ako konštatoval súd v rozhodnutí vo veci König c. Spolková republika Nemecko (rozhodnutie z 28.6.1978, Annuaire č.27.)
- ako predmet sporu hodnotí vnútroštátne právo, to znamená, že predmetný spor nemusí byť upravený len tradičnými kódexami súkromného práva(občiansky zákonník, zákon o rodine, či zákonník práce), ale byť predmetom úpravy aj právnych predpisov z oblasti finančného alebo správneho práva, ako tomu bolo napríklad v prípade Ringeisen c. Rakúsko (rozhodnutie zo 16.7.1971, Annuaire č. 13)
- aký vnútroštátny orgán je príslušný rozhodnúť o predmetnom spore, a preto ním môže byť nielen všeobecný súd, ale aj správny súd ako napríklad vo veci Skärby c. Švédsko(rozhodnutie z 28.6.1990, Annuaire š. 180 – b), ústavný súd napr. vo veci Ruiz – Mateos c. Španielsko (rozhodnutie z 23.6.1993, Annuaire č.262), alebo alebo orgán záujmovej samosprávy ako napríklad vo veci Le Compte a ostatní c. Belgicko (rozhodnutie z 23.6.1981, Annuaire č.43).

Medzi najcharakteristickejšie oblasti prieniku práva na súdnu ochranu do verejného práva patrí napr. rozhodovanie správnych orgánov s dosahom na vlastnícke, resp. majetkové práva s'ťažovateľov, napr. konanie o stavebnom povolení, resp. zázake stavby vo veci Mats Jacobsson c. Švédsko (rozhodnutie z 28.6.1990, Annuaire č. 180-A), konanie v licenčných veciach, napríklad konanie o odňatí licencie na predaj alkoholických nápojov vo veci Tre Traktörer c. Švédsko(rozhodnutie zo 7.júla 1989, Annuaire č. 159), napríklad rozhodovanie o sporoch medzi štátom a jeho zamestnancami, napríklad plnenie záväzku vyplácať dôchodok policajtom vo veci Giancarlo a Francesco Lombardo c. Taliansko (rozhhodnutie z 26.11.1992, Annuaire č. 249-B), disciplinárne rozhodnutia orgánov záujmových samospráv, na ktoré prešiel výkon štátnej správy v určitej oblasti, napr. rozhodnutia König c. Spolková republika Nemecko (rozhodnutie z 28.6.1978, Annuaire č.27.)⁴

Veci občianskych práv a záväzkov podľa dohovoru musia byť prejednané procesom, ktorý zaistí, že bude „rozhodnuté o práve“, a ktorý judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva označila termínom „ plná jurisdikcia.“ V prípade aj tieto veci prejednal správny orgán, ktorý nespĺňa požiadavky dohovoru (najmä nezávislosť a nestrannosť , ktoré sú ďalej definované judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva), musí existovať možnosť podrobiť takéto rozhodnutie orgánom s tzv. plnou jurisdikciou. Z pohľadu právneho poriadku SR spĺňajú tieto požiadavky zatiaľ len

všeobecné súdy a Ústavný súd SR, ktorý vzhľadom k povahe ochrancu ústavnosti a vymedzenej právomoci nemožno považovať za orgán, ktorý rozhoduje o občianskych právach a záväzkoch. Požiadavky tzv. plnej jurisdikcie v sebe zahŕňajú tieto oprávnenia:

- právo vykonávať dokazovanie, a to vo veciach správneho trestania ku dňu zistenia skutkového stavu ku dňu rozhodnutia súdu, v ostatných veciach podľa čl.6 ods. 1 dohovoru podľa skutkového stavu ku dňu vydania rozhodnutia správneho orgánu.
- hodnotiť nezávisle na správnom orgáne skutkový stav, buď zistený v postačujúcom rozsahu správnym orgánom, alebo doplnený súdom
- viazať správny orgán pri zrušení rozhodnutia a vrátení veci na nové prejednanie nielen názorom na otázky právne, ale aj skutkové.
- zmeniť rozhodnutie.⁵

Riešenie otázky, či správny orgán rozhodol o práve verejnom alebo súkromnom má výrazný dopad na následné konanie, a to predovšetkým otázku dokazovania. Posúdenie, či správny orgán rozhodol o spore, alebo inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovných rodinných a obchodných vzťahov, alebo rozhodol o uložení sankcie je povinnosťou súdu. Na základe tohto posúdenia súd rozhodne, podľa ktorých ustanovení O.s.p. bude pri preskúvaní správneho rozhodnutia postupovať.

Nesprávny postup súdu v tomto prípade môže spôsobiť vadu konania, ktorá môže mať za následok porušenie práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods.2 Ústavy SR a čl.6 ods.1 dohovoru, ktoré by mohlo spočívať v tom, že súd nevykonával dokazovanie rozsahu nevyhnutnom pre vydanie rozhodnutia, alebo zbytočnými priet'ahmi v konaní spôsobenými vykonávaním dokazovania, ktoré v predmetnej veci nevedlo k inému výsledku konania, než k tomu, ku ktorému by súd dospel, keby dokazovanie nevykonával (neefektívny postup súdu, za podmienky, že spôsobil zbytočné priet'ahy v konaní).⁶

V prípade ak možno predmet konania pred správnym orgánom posúdiť ako spor, alebo inú právnu vec vyplývajúcu z občianskoprávných, pracovných rodinných a obchodných vzťahov, alebo konanie, v ktorom rozhodoval správny orgán o uložení sankcie **súd nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom**. Súd môže vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správnym orgánom alebo vykonať dokazovanie podľa tretej časti druhej hlavy. Rozsah dokazovania je limitovaný zákonnými požiadavkami, ku ktorým súd musí v konaní prihliadať.

Rozsah vykonaného dokazovania v tomto prípade závisí niekoľkých skutočností:

Návrh na preskúmanie rozhodnutia a postupu správneho orgánu (žaloba)

Rozsah vykonávaného dokazovania podľa § 250 i. ods.2 závisí **od obsahu žaloby, a predovšetkým od návrhov účastníkov konania na vykonanie dokazovania za účelom preukázania skutkových tvrdení**. Súd nevyhľadáva dôvody nezákonnosti správneho orgánu za účastníka konania⁷. Aj v správnom súdnictve sa v plnom rozsahu uplatní dispozičná zásada občianskeho súdneho konania a tým oprávnenie účastníkov konania uplatniť ich procesné práva, predovšetkým možnosť namietnuť porušenia

subjektívnych práv následkom nezákonnosti rozhodnutia a predovšetkým preukázaním samotnej nezákonnosti rozhodnutia. Súdny preskúmať nezákonnosť preskúmaného rozhodnutia len v rozsahu, ktorý určuje žalobca vo svojom návrhu na začatie konania. (žalobe). Mimo rámec žalobných návrhov a namietaných nezákonností preskúmať súdy rozhodnutie alebo postup súdu ex offio len v tom, či napadnuté rozhodnutie nie je **nulitný správny akt**.⁸ Na konanie podľa 5 časti Os.p. sa primerane použijú ust. prvej, tretej a štvrtej časti O.s.p. Konanie pred správnym súdom vychádza zo **zásady prejednávanej, zásady dispozičnej a kontradiktórnosti konania**, ktoré predpokladajú procesnú aktivitu účastníka konania najmä v smere k označeniu skutkových tvrdení a ich preukázaniu prostredníctvom navrhovaných dôkazov. Konanie podľa piatej časti Os.p. je svojou povahou konaním sporovým⁹, a dokazovanie sa preto riadi zásadou prejednacou a dispozičnou kontradiktórnosti, a nie zásadou vyšetrovacou, typickou pre nesporové konania.

Navrhnuté vykonanie dokazovania však možno podľa môjho názoru aj po uplynutí zákonnej 2 mesačnej lehoty, ktorá začína plynúť odo dňa doručenia rozhodnutia správneho orgánu v poslednom stupni. Po uplynutí tejto zákonnej lehoty nemožno rozširovať rozsah napadnutia správneho orgánu, avšak dokazovania sa táto lehota nedotýka. (pokiaľ sa ním nepreukazujú skutočnosti, ktoré žalobca uviedol až po 2 mesačnej lehote pre podanie žaloby, prípadne jej rozšírenie.)

Aj v správnom súdnom konaní sa aplikuje ust. § 120 ods.4 O.s.p. v zmysle ktorého môžu účastníci konania navrhovať vykonávanie nových dôkazov najneskôr do vyhlásenia rozhodnutia vo veci samej v prípade, ak súd o tejto skutočnosti účastníkov poučí.

Ústavný princíp del'by moci.¹⁰

Pri určení rozsahu dokazovania podľa § 250 i. ods.2 je nevyhnutné prihliadnuť na ust. § 250j, v ktorom jedným z dôvodov zrušenia rozhodnutia správneho orgánu súdom je aj správnym orgánom nedostatočne zistený skutkový stav, ktorý je nepostačujúci pre rozhodnutie vo veci samej. **Súdy nie sú povinné nahrádzať dokazovanie, ktoré mal vykonať správny orgán. Zistenie skutkového stavu je zásadne povinnosťou správneho orgánu, čo možno odôvodniť** z niekoľkých ustanovení zákona o správnom konaní¹¹, ako základného právneho predpisu upravujúceho administratívny proces. Zo zásady materiálnej pravdy vychádza v súlade s ust. § 29 zák.č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov aj daňovoprávne konanie. Správny orgán je materiálne a personálne vybavený na splnenie povinnosti zistiť skutkový stav v rozsahu nevyhnutnom pre vydanie rozhodnutia aj bez návrhov účastníkov konania na vykonanie dokazovania. Územná pôsobnosť správnych orgánov je prispôbená tak, aby umožňovala efektívne a rýchle zistenie skutkového stavu. Účelom konania podľa piatej časti O.s.p. je preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov a nie rozhodovanie o subjektívnych právach fyzických a právnických osôb, ktoré boli zákonom zverené výkonnej moci. Účel správneho súdneho konania môže byť splnený len v prípade bezodkladného a právoplatného rozhodnutia, ktoré zabezpečí výkon verejnej správy v súlade so zákonom, a súčasne zodpovedá právu na rozhodnutie súdu v primeranej lehote bez zbytočných prieťahov. **Súd je povinný zistiť skutkový stav v rozsahu nevyhnutnom pre vydanie rozhodnutia v súlade s potrebou rýchlej a účinnej ochrany práv účastníkov konania.** Cieľom dokazovania je preukázať žalobcom namietanú nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu. Za dokazovanie však nemožno považovať preskúmanie administratívneho spisu správneho

orgánu.¹² V zásade je oprávnením súdu niektoré z dôkazov opakovať, prípadne opakovať celé dokazovanie, ak je to účelné a nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci samej. Súčasne však platí, že v prípade, keď súd zistí, že rozhodnutia správneho orgánu vychádza z nedostatočne zisteného skutkového stavu rozhodnutie zruší, a dokazovanie nevykonáva, pretože vykonanie dôkazov by bolo neefektívne a mohlo by mať za následok zbytočné priet'ahy v konaní. Súd súčasne so zrušením rozhodnutia uloží správne orgánu povinnosť doplniť dokazovanie. Právnym názorom súdu je správny orgán viazaný. V prípade ak na základe doplneného dokazovania správny orgán dospel k odlišnému skutkovému stavu než bol ten, ktorý tu existoval v čase vydania súdom zrušeného rozhodnutia a ktorý bol súdu v čase vydania rozsudku známy, viazanosť správneho orgánu súdom v tomto prípade spravidla nie je možná, pretože právny názor súdu vychádza z iného skutkového stavu, a teda po jeho zmene nemožno právny názor súdu správnym orgánom aplikovať.

Odchýlny prístup však súdy aplikujú v prípade, keď občiansky súdny poriadok umožňuje správne orgánu rozhodnutie **zmeniť**. Takáto možnosť prichádza do úvahy v prípade preskúmania správnych rozhodnutí správnych orgánov, ktorými bolo rozhodnuté o náhrade škody, peňažnom plnení, alebo peňažnej sankcii za súčasného splnenia podmienky uvedenej v § 250i ods.2. Rozsudok súdu, ktorým sa zmení rozhodnutie správneho orgánu o peňažnom plnení, peňažnej sankcii, alebo o náhrade škody nemusí vždy vychádzať z dokazovania vykonaného pred súdom. V tomto prípade súd môže po preskúmaní administratívneho spisu doplniť dokazovanie a vykonať žalobcom navrhované dôkazy, za podmienky, že žalobca preukázal potrebu ich vykonania na preukázanie skutkových tvrdení, ktoré odôvodňujú zmenu rozhodnutia správneho orgánu. I v tomto prípade však podľa môjho názoru platí, že súd tento postup aplikuje len v prípade, ak sa nejedná o rozsiahle dokazovanie, ktoré je inak povinný vykonať správny orgán, ktorému zákon zveril právomoc rozhodovať v niektorých súkromnoprávných veciach, o priestupkoch a iných správnych deliktoch. Zákon však výslovne nevylučuje, aby súd zistil nový skutkový stav, na základe ktorého by individuálny správny akt zmenil, alebo zrušil.

Osobitne je potrebné analyzovať zmenu hodnotenia dôkazov vykonaných správnym orgánom. Je zásadne neprípustné, aby súd v prípade ak sa chce odchyliť od hodnotenia dôkazov vykonaných správnym orgánom, toto hodnotenie zmenil bez toho, aby dôkaz opakoval. Toto samozrejme neplatí v prípade, ak je dôkazným prostriedkom listina, alebo výsluch svedka. V prípade, ak napr. účastník konania spochybnil vierohodnosť svedeckej výpovede, je nevyhnutné pre zmenu hodnotenia skutkového stavu dôkaz opakovať. Opakovanie dokazovanie preto prichádza do úvahy aj v prípade, ak účastník konania namieta nezákonnosť rozhodnutia spočívajúcu v nesprávnom hodnotení vykonaných dôkazov a súčasne povaha a cieľ dôkazov vyžaduje ich opätovné vykonanie v konaní pred súdom.

Doplnenie dokazovania predpokladá vykonanie dôkazov, ktoré správny orgán z rôznych dôvodov opomenul, a účastník konania doplnenie dokazovania navrhol. Doplneným dokazovaním možno napr. preukázať nové skutočnosti, prípadne spochybniť vierohodnosť dôkazov vykonaných pre správnym orgánom a podobne.

Ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov konania.

Tretím kritériom pre určenie rozsahu a spôsobu dokazovania v správnom súdnictve pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov vo veciach súkromného práva je ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov konania v súlade s účelom správneho súdnictva.

Významom inštitútu správneho súdnictva nie je preskúmať zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov ako takých, ale poskytnúť ochranu subjektívnym právam a oprávneným záujmom účastníkom konania, teda tým, ktorý tvrdia, že ako účastníci správneho konania boli rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátení na svojich právach ako následok nezákonnosti a nesprávnosti rozhodnutí správnych orgánov. V konaní postupuje súd v súčinnosti so všetkými účastníkmi konania tak, aby ochrana práv bola rýchla a účinná a aby skutočnosti, ktoré sú medzi účastníkmi sporné, sa spoľahlivo zistili. (§ 6 O.s.p.) Výhodiskom súdu pri vykonávaní dokazovania je predovšetkým poskytnutie ochrany právam a účastníkom konania, pričom táto ochrana musí byť rýchla a efektívna. V závislosti od týchto skutočností súdy by mali zvoliť pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov taký postup, ktorý by v individuálnych prípadoch reálne zodpovedal zabezpečeniu práva na súdnu ochranu, to zn. zvolil najefektívnejšie riešenie z pohľady poskytnutia ochrany právam ohrozeným a porušeným nezákonným individuálnym správnym aktom. Je výlučným oprávnením súdu zistiť celý skutkový stav a na jeho podklade zmeniť napodnuté rozhodnutie správneho orgánu. Môže sa tak stať napr. v prípade, ak správny orgán opätovne ignoroval právny názor súdu vyslovený v predchádzajúcom konaní pred správnym súdom a opakovane postupoval v rozpore so zákonom, pričom použitie iných opatrení, rozhodnutí alebo postupov súdu sa javí byť menej efektívne ako tento postup.

Dokazovanie pri preskúmaní právoplatných rozhodnutiach správnych orgánov o verejných subjektívnych právach¹³ žalobcu.

V prípade, ak predmetom konania a následne aj rozhodnutia správneho orgánu nebol spor, alebo iná právna vec vyplývajúca z občianskoprávných, pracovných rodinných a obchodných vzťahov, alebo rozhodnutie o uložení sankcie sú rozsah a ciele dokazovania odchyľne. Občiansky súdny poriadok v tomto prípade ustanovil, že súd môže vykonať dôkazy **nevyhnutné na preskúmanie správneho rozhodnutia**. Ústavný súd SR však vyslovil právny názor, že oboznámenie sa s obsahom administratívneho spisu súdom nie dokazovaním v zmysle druhej hlavy O.s.p.

Ako už niekoľkokrát poznamenal JUDr. Michal Mazanec, súčasný podpredseda Nejvyššího správného soudu ČR, pre správne pochopenie vzťahu správneho súdu k skutkovému stavu je potrebné mať na pamäti, že správne súdnictvo je kontrolou verejnej správy, je produktom princípov deľby moci a je preto ústavne korektná požiadavka aby justícia správne rozhodovanie nenahradzovala.¹⁴ Preto zásadne nie je možné aby súd viedol dokazovanie v obvykle chápanom zmysle, totiž ako prostriedok zistenia skutkového stavu v správnej veci, takto vykonané dôkazy sám hodnotil, a zo zisteného skutkového stavu vyvodzoval právne úvahy, ktoré by viedli k rozhodnutiu vo veci samej. Pokiaľ by tak súd konal, nastupoval by tak na miesto exekutívy a stával by sa

procesnou inštanciou stojacou nad štátnou správou v dominatnom postavení. Súčasne je potrebné mať na zreteli, že súdna kontrola nesmie zasahovať do vecnej správnosti aktu (okrem prípadov tzv. „občianskych práv a záväzkov“). Je neprípustné aby súd rozhodoval napr. o tom, kde bude umiestnená diaľnica, alebo o potrebe poskytnúť dávku sociálnej pomoci a pod.)

V zmysle § 250 i. ods.1 pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia je pre súd rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia. Časté nedorozumenia tu plynú z rozdielu pojmu skutkový stav a skutočný stav. Skutkovým stavom. tzv. spoľahlivo zisteným stavom veci podľa § 46 správneho poriadku sa rozumie stav poznania reality, ktorá tu bola tak ako vyplýva z vykonaných dôkazov k okamihu vydania rozhodnutia správneho orgánu. V čase začatie konania pred správnym orgánom teda neexistuje skutkový stav žiaden, pretože sa žiadne dokazovanie nevykonalo. Čím viac dôkazov správny orgán vykonal, tým viac sa skutkový stav blíži k skutočnému stavu. V prípade ak by súd vykonal dokazovanie v tradičnom poňatí zistil by tým vlastný skutkový stav, čo by bolo v rozpore s ust. § 250 i ods.1 Občianskeho súdneho poriadku. Týmto je teda vyjadrený zákaz dopĺňať skutkový stav vlastným dokazovaním súdom. Úloha súdu je v tomto prípade podstatne rigidnejšia. Súd posudzuje predovšetkým či správny orgán vykonal dokazovanie v potrebnom rozsahu, či boli jednotlivé dôkazy vykonané spôsobom, ktorý je v súlade s platným právom, a či závery ku ktorým správny orgán dospel majú vo vykonaných dôkazoch oporu.

Rozsah a ciele dokazovania v tomto prípade je nevyhnutné interpretovať v súlade s ust. § 250 j ods.2, ktoré upravuje kasačné oprávnenie súdu. Súd nemôže rozhodnutie správneho orgánu o tzv. verejných subjektívnych právach zmeniť, ale len zrušiť, alebo žalobu zamietnuť z toho dôvodu, že rozhodnutie je v súlade so zákonom. Súd zruší rozhodnutie správneho orgánu ak vychádza z nedostatočne zisteného skutkového stavu, alebo je v rozpore s obsahom spisov, ale aj v prípade ak je rozhodnutie nepreskúmateľné pre nepreskúmateľnosť a nedostatok dôvodov.

Cieľom dokazovania teda môže byť preukázanie, že preskúmaný správny akt niektorou z týchto väd trpí. Vykonanie dôkazu musí účastník konania navrhnúť a súčasne musí súdu odôvodniť, akú skutočnosť, chce vykonaním dôkazu preukázať. Súd nie je povinný vykonať všetky navrhované dôkazy, a nevykonanie navrhovaných dôkazov nie je porušením ústavného práva na spravodlivé súdne konanie.¹⁵ Podľa môjho názoru dokazovanie prichádza do úvahy len v prípade preskúmania vierohodnosti dôkazu vykonaného správnym orgánom pred súdom s cieľom spochybniť skutkový základ rozhodnutia, ako dôvod pre zrušenie rozhodnutia. V tomto prípade môže súd napr. zopakovať výsluch svedka s cieľom posúdiť, či skutkové zistenia správneho orgánu, ktoré vychádzalo zo svedeckej výpovede sú správne. K otázke dokazovania pri preskúvaní právoplatných rozhodnutiach správnych orgánov o verejných subjektívnych právach žalobcu sa vyjadril i Najvyšší súd SR, keď uviedol, že za dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia v intenciách ust. § 250 q ods.1 Os.p. je treba považovať také dôkazy, ktoré vedú k zisteniu, či skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania rozhodnutia správneho orgánu, bol pre vydanie rozhodnutia postačujúci. (Zo súdne praxe č. 22/2001.)

V porovnaní s preskúvaním správneho rozhodnutia, ktorým sa rozhodlo o spore, alebo inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovných rodinných a obchodných vzťahov, alebo rozhodlo o uložení sankcie sú možnosti účastníkov súdu a účastníkov konania pri navrhovaní a vykonávaní dôkazov podstatne **užšie**. Tento názor

je v súlade gramatickým výkladom ust. § 250 i ods.1, ktorý ustanovil, že súd vykonáva len tie dôkazy, ktoré sú **nevyhnutné** na preskúmanie napadnutého rozhodnutia.

Postavenie a význam dokazovania v správnom súdnictve je odchýlne než v sporovom konaní podľa tretej časti O.s.p.,čo expressis verbis potvrdzuje výklad ust. § 249 ods.2, v ktorej zákonodárca ustanovil minimálny obsah žaloby potrebný na to, aby bolo možné právoplatný správny akt preskúmať. Z uvedeného vyplýva, že nie je procesnou povinnosťou žalobcu označiť dôkazy na preukázanie skutkových tvrdení, ako je to napr. u civilných sporových konaní v porovnaní s ust. § 79 O.s.p. Základom pre preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu je predovšetkým administratívny spis.¹⁶

Záver

Týmto článkom som sa pokúsil reagovať na časté zmeny v úprave správneho súdnictva SR s poukazom na niektoré aspekty rozhodovania správnych súdov, ktorých úloha je neľahká. Preťaženosť správnych senátov, neustále sa zvyšujúce potreby na vydávanie rozhodnutí vychádzajúce z požiadaviek občanov, a komplikovaná a neustálená právna úprava spôsobuje časté prietahy v konaní, prípadne zvyšujúci sa počet sťažností pre porušenie práva na súdnu ochranu.

Problematika dokazovania patrí k nevyhnutnej súčasť Občianskeho súdneho konania. Napriek tomu, že procesný postup správneho súdnictva je upravený v Občianskom súdnom poriadku, nemožno správne súdnictvo považovať za druh Občianskoprávneho súdnictva.¹⁷

Preto na namieste zaoberať sa oddelene aj problematikou dokazovania v správnom súdnictve. Článkom som chcel poukázať len na niektoré aspekty dokazovania, predovšetkým z pohľadu správneho orgánu, ktorého postupy a rozhodnutia sú preskúmané.

Mgr. Dušan Slávik
Právnik
Krajský úrad v Prešove

1. Mazák, J. ;Základy občianskeho procesného práva, IURA EDITION, 2002, str. 391 a nasl.
2. K tomu Babiaková, E.: Správne súdnictvo v Slovenskej republike, Ústavnosť a politika, ročník 2000, č.2, str.20 a nasl., ďalej Babiaková, E.: Správne súdnictvo – aké je a aké bude, Justičná revue, ročník 2001, č.5, príspevky JUDr. Sergeja Kohuta, napr. Postavenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, Justičná revue, ročník 2000, č. 10, Kohut S.: Správne súdnictvo – ako ďalej, Justičná revue, ročník 2001, č.3, str. 281 a iné.
3. K tomu: BABIAKOVÁ, E.: Preskúmanie správneho uváženia súdom, Justičná revue, 2001 č.4, str. 438 v poznámke pod bodom –16. Autorka k pojmu plná jurisdikcia uvádza, že tento termín nepozná slovenský právny poriadok. Autorka ďalej uvádza, že v posledných rokoch v správnom súdnictve používajú tento termín na vyjadrenie skutočnosti, že v správnom súdnictve by mali súdy vo veciach súkromného práva a správnych deliktov mali preskúmať nielen zákonnosť rozhodnutia, ale aj vykonávať dokazovanie v **záujme zistenia skutkového stavu veci.**
4. SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv, Poradca podnikateľa, spol. s r.o.,2003, str. 325 a nasl.
5. K tomu pozri najmä: BUREŠ, KRČMÁŘ, MAZANEC; Občanský soudní řád, komentář. 6. vydanie, 2003, II. Díl str. 1110.
6. rozhodnutie Ústavného súdu č. ÚS 47/1996, kde Ústavný súd SR vyslovil právny názor, že v prípade, ak nariadením dokazovania bez náležitého zistenia procesne významných skutočností pre toto dokazovanie dôjde k priet'ahom v konaní, nezbavuje ani právna zložitosť prejednávanej veci ústavnej zodpovedenosti sudcu za priet'ahy v súdnom konaní.
7. R 58/2001: Súd nevyh'adáva za účastníka (navrhovateľa) konkrétne dôvody nezákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, ktoré podľa § 249 ods.2 Osp majú tvoriť obsah žaloby a určovať rozsah preskúmania zákonnosti rozhodnutia súdom, ktorým je súd podľa § 250h Osp.
8. HOŠOVSKÝ, R.: Úvaha o ničotných(nulitných) aktoch orgánov štátnej správy, Bulletin Slovenskej advokácie ročník 2003 č.2, str. 45, ďalej napr. Soudní judikatura ve věcech správních, ASPI publishing, s.r.o. Praha, č. 917/2002: IV: K nulitě správního aktu přihlíží soud z úřední povinnosti, nelze však, nestanoví to zvláštní zákon hovořit o “ neplatnosti“ správního aktu, neboť pojem „ platnost“, či „ neplatnost“ jsou vyhrazeny soukromněprávním úkonům, pro něž jsou definovány, nikoli však vrchnostenským aktům veřejné správy.
9. K tomu pozri najmä: BUREŠ, KRČMÁŘ, MAZANEC; Občanský soudní řád, komentář. , I. díl, 6. vydanie, 2003, str. 5
10. Čič M. a kol.: Komentár k ústave Slovenskej republiky, Matica Slovenská, 1997, str. 49

11. napr. § 3 ods.4 Správneho poriadku „Rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci. Konanie treba viesť tak, aby posilňovalo dôveru občanov v správnosť rozhodovania, aby prijaté rozhodnutia boli presvedčivé a viedli občanov a organizácie k dobrovoľnému plneniu ich povinností.“, ďalej aj ust. § 32 ods.1 Správneho poriadku „Správny orgán **je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci** a za tým účelom si obstaráť potrebné podklady pre rozhodnutie. Pritom nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania.
12. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, č.k. I. ÚS 35/97, č.33/97, bod. 2, „Dokazovaním v správnom súdnictve nie je hodnotenie obsahu spisu administratívneho orgánu správnym súdom.“
13. K pojmu verejné subjektívne práva : Machajová J. : Záruky ústavnosti a iného právnorealizačného rozhodovania subjektov verejnej správy (v Slovenskej republika a Českej republike) , Justičné revue, ročník 2000, č. 10, str. 991 a nasl.
14. Mazanec M.: Ješte k otázkám preskumu správnych rozhodnutí soudy, Bulletin ČAK, ročník 1998, č.1, str. 8
15. Napr. rozhodnutie Ústavného súdu I. ÚS 98/97 č. 58/97, kde Ústavný súd uviedol: „ Do obsahu základného práva vyjadriť sa k všetkým vykonaným dôkazom podľa čl. 48 ods.2 prvej vety Ústavy SR nepatrí povinnosť súdu vykonať dôkazy označené účastníkom konania.
Ďalej napr. rozhodnutie Ústavného súdu ČR, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, C.H.Beck, Praha, sv.17, č.15 s. 109.
16. K tomuto porovnaj s ust. § 71 ods.1 písm.e) zák.č.150/2002 Sb. soudního řádu soudního, ktorý naopak vyžaduje od žalobcu označenie dôkazov, ktoré navrhuje žalobca vykonať na preukázanie svojich tvrdení. Český zákonodárca zvolil pri úprave dokazovania vo veci preskúmania rozhodnutí o verejných subjektívnych právach opatrnejší prístup, keď pôvodnú úpravu dokazovania v správnom súdnictve zmenil a umožnil tak správnemu orgánu dokazovanie vykonávať aj vo veciach, kde správny orgán rozhodoval o tzv. verejných subjektívnych právach.
17. Mazák. J. ;Základy občianskeho procesného práva, IURA EDITION, 2002, str. 391 a nasl.