

Interpretácia a dotváranie kompetenčných noriem v správnom práve

Interpretation and completion of competence norms in administrative law

Peter Molitoris

<https://doi.org/10.33542/VSS2022-2-5>

Abstract

The study is devoted to the possibilities of shaping the competence norms of administrative law on the background of a case study of an ongoing dispute between the authorities of the prosecutor's office and the Ministry of Transport and Construction of the Slovak Republic. Act No. 180/2013 Coll. in Section 4(3)(b) excludes the possibility for the district office in the region's seat to review and subsequently amend or annul a municipality's decision outside the appeal procedure, even if it was issued in the course of the delegated exercise of state administration. The Ministry considers this situation undesirable and seeks to correct it by a teleological interpretation of the norm or by the derogation rule *lex specialis derogat legi generali*. The study concludes by noting the inappropriateness of such a solution with regard to the principle of legal certainty.

Keywords: *lex specialis*, *lex generalis*, competence norms, administrative law, completion of law

Úvod

Správne právo je ako jedno z odvetví verejného práva nesporne významnou súčasťou právneho systému Slovenskej republiky. Predmetom regulácie správneho práva je celá široká škála spoločenských vzťahov realizovaných v súvislosti s výkonom verejnej správy. Nemenej významnou súčasťou správneho práva je aj právna regulácia organizačnej štruktúry verejnej správy. Všeobecne záväzné pravidlá správania sa obsahujúce reguláciu správnoprávnych vzťahov označujeme aj ako normy správneho práva. Odborná literatúra tieto normy člení podľa viacerých rôznorodých kritérií ako sú napr. územná pôsobnosť normy, vecná pôsobnosť normy, časová pôsobnosť normy, právny obsah normy, právna sila normatívneho aktu, v ktorom je norma obsiahnutá, právny charakter normy či legislatívno - technická úprava hypotézy normy (Vrabko a kol. 2018). Z hľadiska zamerania tohto príspevku je významná najmä klasifikácia noriem podľa ich právneho obsahu na normy hmotnoprávne, kompetenčné, procesné a organizačnoprávne (Vrabko a kol. 2018; Prúcha 2007), s osobitnou pozornosťou venovanou normám kompetenčným.

Podľa Průchu (2007) kompetenčné normy upravujú pôsobnosť a právomoc orgánov verejnej správy a ich prostredníctvom, sa vytvárajú základné právne predpoklady pre fungovanie celého organizačného systému verejnej správy. Bez ich pôsobenia by nebolo možné realizovať normy hmotnoprávne a normy procesnoprávne. V súčasnej vede správneho práva je pojem kompetencie niekedy vnímaný ako pojem zahrňujúci pôsobnosť predstavujúcu súhrn verejných vecí zverených danému orgánu a právomoc súhrn verejnomocenských oprávnení daných správnenému orgánu za účelom plnenia jeho úloh v rámci zverenej pôsobnosti (napr. Jakab a Molitoris 2018). Kolektív autorov z bratislavskej právnickej fakulty stotožňuje pojem kompetencie s pojmom príslušnosti v procesnoprávnom význame (Vrabko a kol. 2018). Frumarová (2014) charakterizuje príslušnosť (vecnú, funkčnú, miestnu) v zásade zhodne s definíciou Průchu (2012, s. 46) ako procesnoprávny výraz právomoci a pôsobnosti resp. ako výraz právomoci a pôsobnosti správnych orgánov v režime správneho konania.

Z uvedeného vyplýva, že jasné, dostatočne určité a zrozumiteľné stanovenie pôsobnosti a právomoci správneho orgánu aj s presahom do jeho príslušnosti v konkrétnych veciach konať a rozhodovať predstavuje esenciálnu zložku princípu legality, ako nosného princípu verejnej správy v demokratickom právnom štáte, a v tejto súvislosti tiež ako významný atribút právnej istoty a s ňou spojeney požiadavky predvídateľnosti práva. Uvedené má svoj právny základ v ústavnej norme čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, v zmysle ktorého vykonávateľa verejnej moci môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Aj keď pojem „zákon“ je nepochybne potrebné interpretovať extenzívne, zahrňujúc aj ďalšie právne pramene, ktoré sú všeobecne záväzné, prípadne tiež interné normatívne správne akty pri výkone štátnej správy (Košíčiarová 2015), žiaden orgán verejnej moci v demokratickom právnom štáte sa nesmie pohybovať mimo svoju právomoc a pôsobnosť, ktoré sú mu vymedzené ústavným poriadkom resp. zákonmi a právnymi predpismi vydanými na základe zákona (Frumarová 2014).

Napriek uvedenej požiadavke, z ktorej vyplývajú osobitné nároky na zrozumiteľnosť a konzistentnosť legislatívy v oblasti kompetenčných noriem je v aplikačnej praxi možné stretnúť sa so situáciami, kedy správne orgány zjavne tápajú ohľadne vlastnej právomoci konať v určitej oblasti spoločenských vzťahov, resp. o rozsahu, v akom môžu v danej oblasti konať. Obdobných situácií napriek hypertrofii našej zákonnej normotvorby našťastie nenastáva veľa, avšak ich dôsledky sú alebo môžu byť pomerne zásadné z hľadiska ich dopadu na práva účastníkov konania alebo tretích osôb. Je tiež potrebné uviesť, že v niektorých prípadoch ide v skutočnosti iba o problém zdanlivý, spôsobený snahou o účelovú interpretáciu právnej normy, ktorej zmysel a dôvod zákonodarca nedostatočne komunikoval jej adresátom v procese jej prijatia. Máme namysli situácie, keď zásadná novela právneho predpisu alebo prijatie novej právnej úpravy upravujúcej aj doterajšie kompetenčné normy prinesie zmenu v podobe odňatia určitej právomoci, ktorou správny orgán doposiaľ disponoval, a to bez toho,

aby takýto zásah zákonodarca dostatočne vysvetlil v dôvodovej správe alebo v procese prípravy, prerokovania a schválenia normy. Výsledkom potom môže byť nejednotnosť správnych orgánov pri výklade kompetenčnej právnej normy, respektíve snaha orgánov verejnej správy o teleologický výklad kompetenčnej normy vychádzajúci z premisy, že kompetenčné obmedzenie nebolo cieľom zákonodarcu a je iba nechceným výsledkom chybnjej legislatívnej techniky alebo nepravou medzerou v zákone. Uvedené východiská potom vedú k snahe prostredníctvom výkladových metód buď normu interpretovať v kontexte iných noriem tak, aby výsledok procesu výkladu práva zodpovedal očakávaniam verejnej správy alebo k snahe dotvoriť právnu normu s poukazom na existenciu medzery v zákone. Cieľom tohto príspevku je, na pozadí právnej kazuistiky konkrétneho právneho sporu o výklad kompetenčnej normy medzi Generálnou prokuratúrou SR a Ministerstvom dopravy a výstavby Slovenskej republiky skúmať hranice, v ktorých je možné prostriedkami výkladu a interpretácie práva dotvárať prostredníctvom rozhodovania súdov alebo prostredníctvom interných normatívnych aktov verejnej správy obsah kompetenčnej normy.

1. Právne východiská a kazuistika

Zákomom č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku došlo k novele zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej „zákon o miestnej štátnej správe“). Zákonodarca do § 4 zákona o miestnej štátnej správe, upravujúceho postavenie okresných úradov, vložil nový odsek 3, podľa ktorého počnúc účinnosťou novely „okresný úrad v sídle kraja nemôže a) zmeniť v odvolacom konaní rozhodnutie vyššieho územného celku alebo rozhodnutie obce, ak bolo vydané vo veciach územnej samosprávy, b) preskúmať rozhodnutie vyššieho územného celku alebo rozhodnutie obce mimo odvolacieho konania.“

Právna práva bola reakciou na to, že účinnosťou Správneho súdneho poriadku (zákon č. 162/2015 Z. z.) došlo k zániku účinnosti dovtedy platného a účinného Občianskeho súdneho poriadku, ktorý vo svojej piatej časti upravoval výkon správneho súdnictva. V rámci právnej úpravy Občianskeho súdneho poriadku súdy okrem konania o správnych žalobách smerujúcich proti právoplatným rozhodnutiam orgánov verejnej správy rozhodovali v správnom súdnictve aj o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam neprávoplatným. Išlo o rozhodovanie v prípadoch, ak tak ustanovoval osobitný zákon. Do tejto kategórie konaní patrili aj rozhodnutia vydané obcami, mestami, mestskými časťami alebo samosprávnymi krajmi (v ďalšom texte ilustratívne väčšinou používame pre celú túto skupinu už len pojem „obec“) pri výkone originárnych kompetencií, teda pri výkone samosprávy. Nový Správny súdny poriadok túto koncepciu opustil a platná právna úprava už súdny prieskum tohto druhu nepozná. Zákonodarca preto riešil otázku subjektu, ktorý by mohol rozhodovať o opravných

prostriedkoch proti rozhodnutiam – individuálnym správnyim aktom obcí vydaným v správnom konaní (teda nie pri obecnej normotvorbe) pri výkone územnej samosprávy, keďže v štandardnom usporiadaní vzájomných vzťahov obec pri výkone samosprávy nemá nad sebou žiaden nadriadený orgán. Pokiaľ obec vykonáva prenesený výkon štátnej správy, orgánom nadriadeným resp. orgánom odvolacím je orgán štátnej správy určený osobitným predpisom ako orgán vyššieho stupňa. Toto pravidlo však, z už zmienených dôvodov, nebolo aplikovateľné pri výkone samosprávy. Zákonodarca preto pristúpil k riešeniu, ktoré je síce z doktrínálneho hľadiska kritizované ako čiastočne prelamujúce princíp subsidiarity a minimalizácie zásahov štátu do kompetencií decentralizovaných na územnú samosprávu, avšak zároveň je to riešenie pragmatické a zabezpečujúce dvojinštančnosť rozhodovania aj vo veciach rozhodovaných v originárnej pôsobnosti. Toto riešenie vyjadrené v citovanom ustanovení § 4 ods. 3 písm. a) zákona o miestnej štátnej správe v znení zákona č. 125/2016 Z. z. umožňuje okresnému úradu v sídle kraja preskúmať v odvolacom konaní rozhodnutie obce alebo vyššieho územného celku vo veci územnej samosprávy, avšak v prípade, ak nie je dôvod na potvrdenie tohto rozhodnutia ako zákonného a vecne správneho, umožňuje okresnému úradu v sídle kraja iba jeho kasáciu, nie jeho zmenu. Zákonodarca sa takto pokúsil zmierniť intenzitu vstupu orgánov štátnej správy do rozhodovacej autonómie obcí vo veciach samosprávy tým, že im neumožnil rozhodnutia subjektov územnej samosprávy vydaným pri výkone samosprávy zmeniť a nahradiť rozhodnutím vlastným, keďže by takto orgán štátnej správy rozhodoval v merite vecí o otázkach územnej samosprávy. Uvedené riešenie, ponechávajúce okresnému úradu v sídle kraja možnosť kasácie, teda zrušenia rozhodnutia a jeho vrátenia na ďalšie konanie obci, tiež nie je z principiálneho hľadiska úplne „kóšer“, keďže odvolací orgán môže v zmysle § 59 ods. 3 správneho poriadku vysloviť v zrušujúcom rozhodnutí právny názor, ktorý je následne pre prvostupňový orgán, teda napr. obec konajúcu vo veci samosprávy, právne záväzný. Orgán štátnej správy teda takto priamo zaväzuje k určitému spôsobu konania a eventuálne aj rozhodovania vo veci originárnej kompetencie. Uvedené disproporcie síce ilustrujú polemickosť prijatej právnej úpravy, nie sú však pre potreby ďalšej analýzy kľúčové.

Ako podstatne väčším problémom sa ukázal odsek 2 citovaného § 4 ods. 3 zákona o miestnej štátnej správe. Z jeho obsahu totiž vyplýva, že okresný úrad v sídle kraja nemôže vo vzťahu k rozhodnutiu obce alebo vyššieho územného celku uplatniť postup podľa § 65 až § 68 správneho poriadku, a teda preskúmať rozhodnutie vyššieho územného celku alebo rozhodnutie obce mimo odvolacieho konania. Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania patrí medzi významné prostriedky inštančného dozoru, prostredníctvom ktorých môže nadriadený orgán preskúmať a následne zmeniť alebo zrušiť už právoplatné rozhodnutie správneho orgánu, ktoré je v rozpore so zákonom. Dôvodom zrušenia teda nemôže byť jeho nevhodnosť, neúčelnosť alebo nesprávnosť, iba jeho nezákonnosť. Túto možnosť má orgán

najbližšie vyššieho stupňa až do troch rokov od právoplatnosti rozhodnutia a môže tak konať na podnet kohokoľvek, resp. z vlastného podnetu. V praxi je tento prostriedok nezriedka využívaný v prípadoch, kedy bolo prvostupňovým správnym orgánom vydané v rozpore so zákonom, avšak táto nezákonnosť účastníkom konania vyhovuje (je v ich záujme), preto proti tomuto rozhodnutiu neuplatnili riadne opravné prostriedky. Pokiaľ orgán vyššieho stupňa v rámci výkonu dozoru zistí takúto nezákonnosť v lehote podľa § 68 ods. 1 správneho poriadku, či už vlastnou činnosťou alebo z podnetu inej osoby, využije možnosť zrušenia rozhodnutiu napriek jeho právoplatnosti za účelom odstránenia zistenej nezákonnosti. Musí pri tom však dbať o prípadné práva tretích osôb, ktoré by mohli byť rozhodnutím dotknuté. Z uvedeného je zrejme, že ide o prostriedok, ktorým orgány verejnej správy môžu participovať na objektívnej zákonnosti v rozhodovacej činnosti a predchádzať tak vzniku excesov v rozhodovacej praxi verejnej správy. Na tomto mieste sme sa dostali k neuralgickému bodu sporu o výklad zákona. Ako je z citácie dotknutého ustanovenia zrejme, v časti pod písm. b) citovaného ustanovenia zákonodarca použitím uvádzacieho výrazu „okresný úrad nemôže“ vylúčil preskúmateľnosť mimo odvolacieho rozhodnutia nie len vo vzťahu k rozhodnutiam obcí a vyšších územných celkov vydaných vo veciach územnej samosprávy, ako je to v prípade zmeny rozhodnutia na základe odvolania pod písmenom a), ale *en bloc*. Z citovaného ustanovenia teda vyplýva, že akékoľvek rozhodnutie vydané obcou alebo vyšším územným celkom, teda aj rozhodnutie vydané pri prenesenom výkone štátnej správy, nemôže okresný úrad v sídle kraja preskúmať mimo odvolacieho konania.

V aplikačnej praxi sa tento problém ukázal ako osobitne vypuklý najmä v stavebných konaniach, v ktorých je obec stavebným úradom a rozhoduje ako prvostupňový správny orgán o celom rade verejných subjektívnych práv napr. o povolení stavby, o povolení odstránenia stavby, o dodatočnej legalizácii stavby, o zmene stavby pred dokončením o povinnosti odstrániť stavbu postavenú bez povolenia a pod. Z praxe je zrejme, a vyplýva to aj zo správ o činnosti prokuratúry predkladaných každoročne Generálnou prokuratúrou SR, že v stavebných konaniach dochádzalo k nezákonnosti pomerne často a počet podnetov na nezákonnosť v tejto oblasti robí z rozhodovania obcí v postavení stavebného úradu dlhodobo najfrekvencovanejšiu agendu (Správa o činnosti prokuratúry za rok 2020).

Vychádzajúc z uvedených faktorov sa preto oklieštenie právomoci okresného úradu v sídle kraja, ktorá mu umožňovala pri výkone dozoru využiť aj možnosť postupu podľa § 65 a nasl. správneho poriadku javilo ako nelogický a kontraproduktívny krok, nezodpovedajúci účelu zákona.

2. Argumentačné východiská kolidujúcich právnych názorov

Na rozdielny postup okresných úradov v sídle kraja, pri ktorom niektoré naďalej uplatňovali postup podľa § 65 a nasl. správneho poriadku a iné podnety na jeho uplatnenie odkladali s poukazom na nedostatok právomoci reagovala aj Generálna prokuratúra SR, ktorá v správe o činnosti za rok 2020 konštatovala nárast podnetov v stavebných veciach s ohľadom na porušenie ustanovenia § 4 ods. 3 písm. b) zákona o miestnej štátnej správe. Generálna prokuratúra konštatovala, že podľa § 4 ods. 3 zákona o miestnej štátnej správe je naplnením ustanovenia § 1 ods. 1 posledná veta správneho poriadku, t. j. „vymedzenia negatívnej pôsobnosti správneho poriadku, teda v zúžení rozsahu pôsobnosti okresného úradu v sídle kraja na konania o riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkoch vo vzťahu k rozhodnutiam vyššieho územného celku alebo obce. Vychádzajúc zo zákonného vymedzenia rozsahu pôsobností orgánov územnej samosprávy a jej aplikáciou na ustanovenie § 4 ods. 3 zákona o miestnej štátnej správe nemožno dospieť k inému záveru ako k tomu, že v ustanovení pod písm. a) zákonodarca striktné zúžil rozsah pôsobností okresného úradu v sídle kraja v odvolacom konaní iba vo vzťahu k rozhodovaniu orgánov územnej samosprávy v odvolacom konaní výlučne na veci územnej samosprávy, pričom ale v ustanovení pod písm. b) nerozlišuje oblasť pôsobnosti subjektu územnej samosprávy, vo vzťahu ku ktorej zakotvuje zákonnú prekážku na konanie o preskúmanie ich rozhodnutí v mimo odvolacom konaní. Vychádzajúc z vyššie uvedeného možno konštatovať, že prvostupňové rozhodnutia okresných úradov, odborov výstavby a bytovej politiky v mimo odvolacom konaní vo viacerých prípadoch boli vydané napriek absencii zákonného zmocnenia na ich vydanie. V dôsledku toho boli vydané v rozpore s ustanovením § 4 ods. 3 písm. b) zákona o miestnej štátnej správe v spojení s § 1 ods. 1, § 3 ods. 1, § 46 a § 65 ods. 1 a nasl. správneho poriadku. Následne aj rozhodnutia odvolacieho orgánu, a to Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky nezodpovedali zákonu.“ (Správa o činnosti prokuratúry za rok 2020, s. 91)

Tento právny názor viedol následne orgány prokuratúry, aby v zistených prípadoch, kedy okresné úrady v sídle kraja preskúmali rozhodnutie obce ako stavebného úradu mimo odvolacieho konania postupom podľa § 65 a nasl. správneho poriadku podávali protest prokurátora, v prípade nevyhovenia protestu tiež správne žaloby.

V reakcii na vzniknutú situáciu vydalo Ministerstvo dopravy a výstavby SR, sekcia stavebnej správy a verejných prác metodický pokyn pre stavebné úrady, okresné úrady v sídle kraja a Slovenskú stavebnú inšpekciu k preskúmvaniu rozhodnutí stavebných úradov mimo odvolacieho konania okresnými úradmi v sídle kraja, odbormi výstavby a bytovej politiky z 25. mája 2021. Ako už vyplýva z názvu metodického pokynu, tento bol vydaný len pre postupy súvisiace so stavebnou činnosťou, nepokrýva teda iné oblasti verejnej správy, v ktorých obec vykonáva prenesený výkon štátnej správy.

V pomerne stručnom metodickom pokyne ministerstvo argumentovalo poukazom na vzťah subsidiarity medzi zákonom o miestnej štátnej správe a zákonom č. 608/2003 Z. z. o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie a o zmene a doplnení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 608/2003 Z. z.“). Podľa názoru ministerstva zákon č. 608/2003 Z. z. má povahu osobitného právneho predpisu oproti všeobecnému právnemu predpisu, ktorým je zákon miestnej štátnej správe. Vo všeobecnosti preto pôsobnosť a následne aj príslušnosť na správne konanie pre okresné úrady v sídle kraja, čo sa týka odvolacích konaní, ale aj konaní mimo odvolacieho konania, je daná zákonom č. 608/2003 Z. z. a nie zákonom o miestnej štátnej správe.

Svoju argumentáciu ministerstvo podporilo aj poukazom na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 30.06.2020, sp. zn. 10Sžk/58/2018 bez odkazu na konkrétne závery najvyššieho súdu. V súvisiacich súdnych konaniach bol poukaz ministerstva na judikatúru rozvinutý o argument, podľa ktorého v konaní vedenom pod sp. zn. 10Sžk/58/2018 najvyšší súd preskúmaval rozhodnutie, ktorým došlo k zrušeniu rozhodnutia obce ako stavebného úradu, pričom v rozsudku nepoukázal na tú skutočnosť, že by boli rozhodnutia vydané mimo odvolacieho konania nezákonné z dôvodu ich nulity, t. j. z dôvodu, že by rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nemal právomoc. Poukázalo tiež na to, že podľa § 191 ods. 1 písm. b) Správneho súdneho poriadku správny súd rozsudkom zruší napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ak ho vydal orgán, ktorý na to nebol zo zákona oprávnený. Nulita rozhodnutia správneho orgánu je najťažšou vadou zákonnosti, pričom ide o tak závažnú vadu zákonnosti, že na ňu správny súd hľadí z úradnej povinnosti, bez ohľadu na to, či ju žalobca namieta alebo nie. Pokiaľ teda najvyšší súd prieskum mimo odvolacieho konania neoznačil za nezákonný, hoci sa touto otázkou mal povinne zaoberať, je možné a cotrario odvodiť zákonnosť tohto postupu aprobovanú mlčaním najvyššieho súdu.

Nad rámec metodického pokynu sa v argumentácii ministerstva prezentovanej v súvisiacich súdnych konaniach iniciovaných prokuratúrou objavil aj argument, podľa ktorého by akceptáciu výkladu prokuratúry viedla k nemožnosti uplatnenia inštitútu prieskumu mimo odvolacieho konania a tým (paradoxne) v konečnom dôsledku k ochrane ťažkých väd v zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov. Bola by tak chránená nezákonnosť rozhodnutí, čo určite nebolo cieľom a úmyslom zákonodarcu.

3. Analýza sumarizovaných argumentov a relevantná judikatúra

Z argumentačného hľadiska je v prvom rade potrebné zaoberať sa ťažiskovým argumentom ministerstva, poukazujúcim na vzťah subsidiarity medzi dvoma kompetenčnými právnymi predpismi. Jemelka (2013, s. 10) subsidiaritu charakterizuje (v kontexte zamerania tohto príspevku) ako vzťah dvoch právnych úprav, všeobecnej a osobitnej, kde jedna úprava

má vo vzťahu k druhej povahu predpisu podporného, subsidiárneho. Konštatuje tiež, že subsidiarita nemusí spočívať iba vo vzťahu dvoch právnych predpisov, ale aj vo vzťahu ich jednotlivých častí alebo jednotlivých ustanovení (Jemelka 2013, s. 11).

Ministerstvo tvrdí, že kompetenčný predpis č. 180/2013 Z. z. je predpisom všeobecným, keďže stanovuje pôsobnosť okresných úradov v sídle kraja vo všeobecnosti, bez väzby na konkrétnu oblasť výkonu verejnej správy, zatiaľ čo osobitným predpisom upravujúcim pôsobnosť a právomoc okresného úradu v sídle kraja špeciálne na úseku stavebného poriadku je zákon č. 608/2003 Z. z. Tento zákon v § 4 ods. 1 písm. b), bod. 1. a 2. stanovuje, že okresný úrad v sídle kraja (1) vykonáva štátnu stavebnú správu v druhom stupni vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni koná obec ako stavebný úrad, (2) riadi a kontroluje výkon prenesenej štátnej správy vykonávanej obcami ako stavebnými úradmi.

Pri hľadaní odpovede na nastolené právne argumenty, tak zo strany ministerstva, ako aj zo strany prokuratúry, považujeme za významné to, že sporná právna otázka sa týka možnosti uplatnenia (1) konkrétneho procedurálneho postupu (preskúmania rozhodnutia mimo odvolacieho konania podľa § 65 a nasl. správneho poriadku) (2) konkrétnym druhom orgánu verejnej správy (okresný úrad v sídle kraja) (3) v konkrétnom type správneho konania (v konaní vedenom na úseku stavebného poriadku).

Vychádzajúc z už citovaných ustanovení dotknutých právnych predpisov je podľa nášho názoru možné konštatovať, že zákon č. 608/2003 Z. z. je z hľadiska predmetu právnej regulácie nepochybne predpisom špeciálnym vo vzťahu k zákonu o miestnej štátnej správe, keďže zakotvuje pôsobnosť a právomoc orgánov verejnej správy v špecifickej oblasti právom regulovaných spoločenských vzťahov, konkrétne na úseku stavebného poriadku. Pôsobnosť okresného úradu v sídle kraja je v tomto prípade konkretizovaná ustanovením, že tento vykonáva v danej oblasti štátnu správu v druhom stupni, ak v prvom stupni koná obec ako stavebný úrad.

Zákon č. 608/2003 Z. z. je teda z hľadiska svojho obsahu primárne predpisom kompetenčným, obsahujúcim kompetenčné administratívnoprávne normy vzťahujúce sa na oblasť územného plánovania, stavebného poriadku a bývania. Zakotvuje základný katalóg pôsobnosti a právomoci vymedzenej skupiny orgánov verejnej správy, nestanovuje však, akými konkrétnymi procedurálnymi formami môžu predmetné orgány verejnej správy (aj okresný úrad v sídle kraja) v rámci stavebného konania svoju právomoc realizovať v rámci aplikačných rozhodovacích procesov.

Právnym predpisom upravujúcim rozhodovací proces na úseku stavebného konania je aktuálne stále zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“). Tento právny predpis resp. jeho procesné ustanovenia upravujú osobitným spôsobom niektoré inštitúty správneho

konania na danom úseku, neobsahuje však osobitnú právnu úpravu riadnych ani mimoriadnych opravných prostriedkov.

Podľa § 140 stavebného zákona sa na konanie podľa tohto zákona, ak nie je výslovne ustanovené inak, vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní. Stavebný zákon žiadne ustanovenie, ktoré by vylučovalo aplikáciu všeobecného predpisu o správnom konaní vo vzťahu k uplatniteľnosti opravných prostriedkov v konaniach na úseku stavebného poriadku neobsahuje.

Na základe uvedeného je podľa nášho názoru možné uzavrieť, že pri určení konkrétnych procesných inštitútov, ktoré má okresný úrad v sídle kraja k dispozícii pri realizácii svojej pôsobnosti druhostupňového orgánu vecne príslušného v konaniach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni koná obec ako stavebný úrad, je potrebné vychádzať z ustanovení správneho poriadku. Limity použiteľnosti procesných inštitútov upravených v tomto všeobecnom predpise správneho procesného práva sú dané pôsobnosťou správneho poriadku vymedzenou v § 1 ods. 1, osobitne princípom subsidiarity vyjadreným formuláciou „ak osobitný zákon neustanovuje inak“.

Osobitný zákon teda môže okrem úplného vylúčenia správneho poriadku stanoviť vzťah k správne poriadku aj negatívnym vymedzením tých ustanovení správneho poriadku, ktoré sa pri určitom osobitnom rozhodovacom postupe nepoužijú.

Keďže aj podľa citovaného názoru právnej vedy subsidiarita sa nemusí nutne týkať vzťahu predpisov, ale môže sa týkať iba niektorých noriem v predpisoch obsiahnutých, je možné za osobitnú normu vo vzťahu k procesnoprávnej regulácii opravných prostriedkov obsiahnutej v správnom poriadku považovať aj § 4 ods. 3 zákona o miestnej štátnej správe, ktorý stanovil osobitné pravidlá uplatňovania opravných prostriedkov a prostriedkov inštančného dozoru.

Osobitosť v porovnaní so správne poriadkom spočíva v konkrétosti tejto právnej úpravy, ktorá z celej skupiny správnych orgánov rozhodujúcich v oblasti verejnej správy vymedzenej v § 1 ods. 1 správneho poriadku vyčlenil konkrétny orgán štátnej správy (okresný úrad v sídle kraja) a konkrétny prostriedok inštančného dozoru (prieskum rozhodnutia mimo odvolacieho konania), ktorý tento orgán nemá právomoc využiť v presne stanovenom okruhu prípadov (ak rozhodovala obec alebo samosprávny kraj). To platí nie len vo vzťahu k úprave podľa § 4 ods. 3 písm. a) zákona o miestnej štátnej správe, ale aj k § 4 ods. 3 písm. b), kde zákonodarcu osobitným spôsobom (oproti všeobecnej úprave správneho poriadku) obmedzil právomoc okresného úradu v sídle kraja ako odvolacieho orgánu vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje obec alebo vyšší územný celok, ktorý sa nachádza v jeho územnom obvode, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Aj toto obmedzenie je nepochybne osobitným ustanovením k ustanoveniam o odvolaní podľa § 53 a nasl. správneho poriadku, keďže na rozdiel od § 59 ods. 2 správneho poriadku neumožňuje konkrétnemu

orgánu zo skupiny správnych orgánov (okresný úrad v sídle kraja) uplatniť konkrétny procesný postup v odvolacom konaní (zmena rozhodnutia) vo vzťahu ku konkrétnej skupine rozhodnutí (rozhodnutia vydané obcou alebo vyšším územným celkom vo veciach územnej samosprávy).

Ustanovenie § 4 ods. 3 písm. b) zákona o miestnej štátnej správe je preto možné podľa nášho názoru vnímať ako osobitnú kompetenčnú právnu normu, ktorá negatívnym spôsobom vymedzuje rozsah právomoci konkrétneho typu orgánov štátnej správy uplatniteľných voči rozhodnutiam vydaným v prvom stupni obcou alebo vyšším územným celkom. Táto kompetenčná právna norma sa týka procesnoprávných inštitútov, preto je možné ju vnímať ako osobitnú právnu úpravu k správneho poriadku v intenciaciach subsidiarity vyplývajúcej z § 1 ods. 1 správneho poriadku.

Výklad ministerstva preto v tomto zmysle nemôžeme považovať za správny.

Pokiaľ ide o podpornú argumentáciu ministerstva poukazom na rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 30.06.2020, sp. zn. 10Sžk/58/2018 je potrebné uviesť, že v odôvodnení predmetného rozsudku sa najvyšší súd ako súd kasačný otázkou právomoci okresného úradu preskúmať rozhodnutie obce ako stavebného úradu explicitne nezaoberal a vôbec sa k tejto otázke nevyjadril.

S ohľadom na princíp legality a princíp právnej istoty, ktorý je vo vzťahu ku kompetenčným normám osobitne akcentovaný aj s ohľadom na znenie čl. 2 ods. 2 ústavy nie je podľa nášho názoru možné vyvodzovať všeobecne platné a záväzné závery o tom, či určitý orgán štátnej správy disponuje konkrétnou právomocou s priamym dopadom na práva a povinnosti osôb v oblasti verejnej správy z argumentu *ex silentio*, teda z „mlčania súdu“ v jednom individuálnom rozhodovanom prípade a to aj napriek tomu, že ide o otázku na ktorú súdy podľa § 134 ods. 2 písm. b) v spojení s § 453 ods. 2 Správneho súdneho poriadku prihladajú bez ohľadu na žalobné body.

Pokiaľ ide o argumentáciu založenú na *ratio legis* a úmysle zákonodarcu, pohybuje sa ministerstvo podľa nášho názoru po ešte „tenšom ľade“. Táto argumentácia implicitne naznačuje existenciu medzery v zákone, ktorú je potrebné dotvoriť výkladom ministerstva alebo súdov. Z hľadiska metodológie práva by mohlo ísť o axiologickú (nepravú) medzeru v zákone, ktorú teória definuje ako takú medzeru, kedy právny poriadok sice určité riešenie poskytuje, ale riešenie je axiologicky nedostatočné, keďže zákonodarca nezohľadnil taký aspekt, ktorý zohľadniť mal. Melzer (2009) v tejto súvislosti hovorí o medzere teleologickej. Axiologickou medzerou podľa Alchourróna a Bulygina (1994) nie je prípad, ak právny poriadok ponúka jednoznačné riešenie, hoci je toto riešenie nesprávne alebo nespravodlivé. V takomto prípade ide iba o axiologickú chybu (in Tryzna 2010, s. 251). Pre odpoveď, či v danom prípade je možné uvažovať o axiologickej medzere, v dôsledku ktorej výsledná podoba právneho predpisu nezodpovedá vôli samotného zákonodarcu je možné poukázať aj na definíciu Večeřu (2012), ktorý tieto medzery označuje ako hodnotové a radí medzi ne aj situáciu, kedy právna

úprava síce existuje, ale nestanovuje právo alebo povinnosť, ktoré by sme z hľadiska hodnotového systému práva očakávali. Bez ohľadu na to, či by sme právny stav kritizovaný ministerstvom a založený aktuálnym znením § 4 ods. 3 písm. b) zákona o miestnej štátnej správe označili ako medzeru v práve alebo nie, odpoveď na otázku, či zákonodarca pri tvorbe sporného normatívneho textu mal skutočne v úmysle neumožniť prieskum akýchkoľvek rozhodnutí obce a vyššieho celku (teda nie len vo veciach samosprávy) nám dáva už dôvodová správa k zákonu č. 125/2016 Z. z., z ktorej k obsahu analyzovaného ustanovenia vyplýva, že sa predkladaným textom „vylučuje možnosť okresného úradu v sídle kraja preskúmať **akékoľvek** rozhodnutie samosprávneho kraja alebo obce v mimoodvolacom konaní podľa § 65 a nasl. Správneho poriadku“ (dôvodová správa k zákonu č. 125/2016 Z. z.). Zákonodarca teda prijal aktuálnu právnu úpravu nie v dôsledku technickej chyby, ale vedome a cielene, hoci jeho úmysel a dôvod takéhoto obmedzenia nám ostal utajený.

Bez ohľadu na to, či táto právna úprava predstavuje axiologickú medzeru alebo iba axiologickú chybu, z dôvodu že ide o normu kompetenčnú nie je možné túto medzeru resp. axiologickú chybu odstrániť metódami výkladu práva.

Nevyhnutná zdržanlivosť pri interpretácii kompetenčných noriem je daná v prvom rade rešpektovaním princípu právnej istoty. Doktrína v tejto súvislosti uvádza, že v prípade kompetenčných pravidiel napr. pri procesnom práve v podobe ustanovení upravujúcich vecnú a miestnu príslušnosť, je práva istota dotknutá v extrémnej výške, keďže rozhodnutie správneho orgánu, ktorý by nemal na jeho vydanie právomoc resp. vecnú príslušnosť by malo za následok nie len nezákonnosť, ale ničotnosť tohto rozhodnutia. Z tohto dôvodu sa názory prezentované odbornou literatúrou v zásade zhodujú na neprípustnosti dotvárania práva vo vzťahu ku kompetenčným katalógom (Melzer 2010, Frumarová 2014, Večeřa 2012, Mates 2018).

Obdobne v tejto súvislosti judikoval aj Ústavný súd ČR, ktorý v rozhodnutí I. ÚS 318/06 zo dňa 13.12.2007 uviedol, že pokiaľ ustanovenie smeruje k stanoveniu pôsobnosti orgánu verejnej moci, je s ohľadom na princíp právnej istoty existencia teleologických (nepravých) medzier v zákone vylúčená. potom neexistuje oprávnenie vyplňovať prípadné medzery. Pri nachádzaní pravidiel pre stanovenie pôsobnosti orgánov verejnej moci nemôžu byť preto teleologické argumenty dôvodom pre aplikáciu práva, ktorá nemá oporu vo výslovnej dikcii právneho predpisu.

Jednoznačne sa v tejto súvislosti vyjadril aj Najvyšší správny súd ČR, ktorý napr. v uznesení zo dňa 17. 12. 2008, sp. zn. Komp 1/2008-107 konštatoval, že na založenie právomoci rozhodovať o odvolaní je potrebná výslovná kompetenčná norma.

V súvislosti s potrebou jednoznačne stanovených a interpretovateľných právomocí Najvyšší správny súd ČR v rozsudku č. k. 7 Afs 111/2009-64 z 25. novembra 2009 dôvodil, že „při vymezení pravomocí správních orgánů je nutno striktně trvat na ústavním požadavku, aby

byly dostatečně určité a jasně stanoveny zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Znamená to, že taková pravomoc musí být zásadně výslovně v zákoně zakotvena, a to s patřičnou mírou konkrétnosti a určitosti, aby bylo již ze samotné dikce zákona ve všech podstatných rysech zřejmé, jakým způsobem a za jakých podmínek může orgán veřejné moci jednat a svým jednáním zasahovat do právní sféry soukromých osob. Výjimky z uvedeného pravidla platí pouze pro tzv. „implicitní pravomoci“, tedy pravomoci, které sice výše uvedeným způsobem nejsou zakotveny, avšak které jsou nezbytně třeba k řádnému uplatňování jiných, ústavně předepsaným způsobem zakotvených pravomocí, bez jejichž existence by jiné pravomoci nemohly být řádně uplatňovány, a které jsou obsahově vymezeny tak, že se striktně drží ústavně legitimního účelu, k jehož realizaci jsou uplatňovány a který je shodný či úzce spojený s účelem oněch jiných pravomocí, a pouze tím nejšetnějším rozumně dosažitelným způsobem zasahují do právní sféry soukromých osob.“

Důvodom, pre ktorý je potrebné odmietnuť možnosť preklenúť teleologicky nevyhovujúcu právnú úpravu rozširujúcim výkladom vedúcim k odvodeniu prieskumnej pravomoci okresného úradu v sídle kraja je teda v zmysle uvedených názorov najvyšších súdnych inšancií v neposlednom rade aj skutočnosť, že dôsledkom takejto rozširujúcej interpretácie opierajúcej sa iba o výklad hmotnoprávných kompetenčných noriem uvedených v zákone č. 608/2003 Z. z. budú aj rozhodnutia, ktoré môžu mať aj pri rešpektovaní dobromyseľne nadobudnutých práv zásadný dopad na subjektívne práva tretích osôb. Z tohto dôvodu neprichádza v danom prípade do úvahy ani uplatnenie doktríny tzv. implicitných pravomocí, ku ktorej sa vo svojej rozhodovacej praxi prihlásil aj Ústavný súd SR (sp. zn. III. ÚS 588/2016).

Záver

V analyzovanom „spore o výklad kompetenčnej normy“ medzi ministerstvom a orgánmi prokuratúry sa z doposiaľ uvedených dôvodov prikláňame k názoru, že jediný možný výklad ustanovenia § 4 ods. 3 písm. b) zákona o miestnej štátnej správe, ktorý je v súlade s princípom právnej istoty a s princípom legality postupov správnych orgánov je ten, podľa ktorého okresný úrad v sídle kraja nemá právomoc zrušovať alebo meniť rozhodnutia vydané obcou alebo vyšším územným celkom, a to ani v prípade konania v stavebných veciach. Uvedené ustanovenie sice objektívne v praxi pôsobí kontraproduktívne vo vzťahu k možnostiam okresného úradu v sídle kraja ako orgánu vyššieho stupňa odstrániť svojim priamym zásahom zistenú nezákonnosť v postupe a rozhodnutí obce alebo vyššieho územného celku, avšak kompetenčný charakter tejto správnoprávnej normy neumožňuje jej interpretáciu ako axiologickej či teleologickej medzery dotvoriteľnej súdom alebo vykonávateľom verejnej správy v prospech rozšírenia kompetenčného katalógu. Jediným spôsobom, ako sa s takouto nežiadúcou právnou úpravou vysporiadať je úprava relevantnej legislatívy.

Pokiaľ prax okresných úradov v sídle kraja, potvrdená aj dozorovou činnosťou prokuratúry dospela k záveru, že ustanovenie § 4 ods. 3 písm. b) zákona o miestnej štátnej správe v konfrontácii s ustanoveniami zákona č. 608/2003 Z. z. spôsobuje interpretačné problémy vedúce k rozdielnej aplikačnej praxi na úrovni jednotlivých okresných úradov v sídle kraja, resp. k neželanému obmedzeniu právomocí pri odstraňovaní nezákonnosti v rozhodovaní, má ministerstvo nepochybne možnosť v tomto smere vyvinúť relevantnú aktivitu v rámci jeho právomoci vyplývajúcej z § 37 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov, podľa ktorého ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy sa starajú o náležitú právnu úpravu vecí patriacich do ich pôsobnosti. Pripravujú návrhy zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, zverejňujú ich a po prerokovaní v pripomienkovom konaní predkladajú vláde; dbajú aj o dodržiavanie zákonnosti v oblasti svojej pôsobnosti.

S ohľadom na to, že Národná rada SR 27. apríla 2022 schválila zákon č. 201/2022 Z. z. o výstavbe, ktorý nadobudne účinnosť dňa 1.1.2024, a ktorý už s pôsobnosťou obce ako stavebného úradu nepočíta, analyzovaný problém zrejme bude v rovine stavebných konaní vyriešený, avšak vo vzťahu k inej rozhodovacej činnosti obci bude jeho vyriešenie zrejme čakať na ustálenú judikatúru správnych súdov, alebo na legislatívnu iniciatívu.

Literatúra

Dôvodová správa k zákonu č. 125/2016 Z. z. [online]. dostupné na <https://www.najpravo.sk/obchodne-pravo/dovodove-spravy/rok-2016/125-2016-z-z.html>

FRUMAROVÁ, K. 2014. Nicotnost správního rozhodnutí. Praha: Leges, ISBN 978-80-7502-056-7.

Správa o činnosti prokuratúry za rok 2020 [online]. dostupné na <https://www.genpro.gov.sk/spravy-o-cinnosti/sprava-generalneho-prokuratora-slovenskej-republiky-o-cinnosti-prokuratury-v-roku-2020-a-po-3af4.html>

JAKAB, R. a P. Molitoris, 2018. Správne právo procesné. Druhé aktualizované vydanie. Košice: UPJŠ, Právnická fakulta, ISBN 978-80-8152-593-3.

JEMELKA, L. 2013. Princip subsidiarity správního řádu. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, ISBN 978-80-7400-479-7.

KOŠIČIAROVÁ, S. 2015. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka. ISBN 978-80-8173-006-1.

MATES, P. 2018. Role soudů při dotváření správního práva. In: Právník. vol. 157, no. 4, p. 333-342, ISSN 0231-6625.

MELZER, F. 2010. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, ISBN 978-80-7400-149-9.

PRŮCHA, P. 2007. Správní právo. Obecná část. 7. doplnené a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk. ISBN 978-80-210-4276-6.

PRŮCHA, P. 2012. Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, ISBN 978-80-87576-35-9.

TRYZNA, J. 2010. Právní principy a právní argumentace. Praha: Auditorium, ISBN 978-80-87284-01-8.

VEČEŘA, M. 2012. Soudcovské dotváření práva. In: GERLOCH, A. a kol. (eds.) Metodologie interpretace práva a právní jistota. Plzeň: Aleš Čeněk, ISBN 978-80-7380-388-9.

VRABKO, M. a kol. 2018. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck SK, ISBN 978-80-89603-68-8.

Adresa autora

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.
ID ORCID: 0000-0002-2123-5760
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66, Košice
Email: peter.molitoris@upjs.sk