

SPRÁVNY SÚDNY PORIADOK A MOŽNOSTI ALTERNATÍVNEHO RIEŠENIA SPOROV

Peter Molitoris*

***Abstrakt:** Kontinuálny nárast agendy prejednávanej súdmi v správnom súdnictve má za následok neúmerne predlžovanie celkovej dĺžky súdneho konania, ktoré sa takto stáva z hľadiska ochrany verejných subjektívnych práv účastníkov konania neefektívnym a často neúčinným. Správny súdny poriadok, ktorý ako nový procesný kódex pre oblasť správneho súdnictva nadobudne účinnosť v júli 2016 si za jeden z cieľov kladie vytvorenie podmienok pre rýchlejšie, hospodárnejšie a tým aj účinnejšie a efektívnejšie konanie súdov. Nástrojmi pomáhajúcimi zrýchleniu súdnych konaní elimináciou nadbytku rozhodovanej agendy správnych súdov by mohli byť aj prostriedky alternatívneho riešenia sporov. Článok analyzuje vybrané alternatívne riešenia prezentované Odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy Rec (2001)9, pričom tieto konfrontuje s novou právnou úpravou správneho súdnictva v Slovenskej republike. V závere článku autor konštatuje, že priestor, ktorý sa pri príprave novej komplexnej kodifikácie rozhodovania v správnom súdnictve otvoril širšiemu využitiu prostriedkov alternatívneho riešenia sporov ostal z veľkej časti nevyužitý. Táto skutočnosť môže mať v spojení s absenciou súvisiacej právnej úpravy v predpisoch regulujúcich postup správnych orgánov v správnom konaní za následok, že očakávaný efekt v podobe zrýchlenia súdneho konania dosiahnuteľný využitím prostriedkov alternatívneho riešenia sporov sa v konečnom dôsledku nedostaví.*

***Kľúčové slová:** alternatívne spôsoby riešenia administratívnych sporov, správne konanie, správne súdnictvo, mediácia, správny súdny poriadok*

ÚVODOM

Rozsah, v akom verejná správa zasahuje do života jednotlivca, je determinovaný kompetenčnou výbavou subjektov verejnej správy, jej inštitucionálnym a organizačným aparátom a v neposlednom rade aj mierou dôvery spravujúcich subjektov v schopnosť a ochotu spravovaných rešpektovať pri realizácii svojich spoločenských vzťahov právom stanovené pravidlá. Napriek permanentne prebiehajúcim reformám, vyjadreným najmä decentralizáciou a dekoncentraciou kompetencií pri uplatňovaní princípu subsidiarity, je možné aj v moderných demokratických štátoch vnímať prejavy nárastu miery ingerencie verejnej správy do spoločenských vzťahov. Nejedná sa ani tak o rozširovanie kompetencií orgánov verejnej správy, či o cielené navyšovanie ich počtu – tu je možné vnímať skôr ekonomicky motivované reformné ambície „zošthľenia“ mocenského aparátu – ale skôr o zintenzívnenie kontrolných a dozorných aktivít a o eskaláciu sankčných mechanizmov. To sa prejavuje najmä postupným rozširovaním okruhu sankcionovateľných činností spravovaných subjektov, ako aj pozvoľným sprísňovaním administratívnych sankcií, či už sankcií potenciálnych, alebo sankcií reálne ukladaných v aplikačnej praxi. Práve tento spôsob zasahovania verejnej správy do života jednotlivcov, ktorý je často celkom legitímny, politicky odôvodniteľný a z pohľadu praxe spravujúcich subjektov žiaduci

* JUDr. Peter Molitoris, PhD., Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Tento príspevok bol vypracovaný v rámci výskumného projektu podporovaného grantom VEGA č. 1/0683/13. E-mail: peter.molitoris@upjs.sk.

či dokonca nevyhnutný, je vnímaný spravovanými veľmi citlivo a je častým prameňom nedôvery v to, že úkony správnych orgánov sú realizované nie len formálne v súlade so zákonom, ale že sú aj v súlade s princípmi spravodlivosti a dobrej správy. Je preto povinnosťou štátu zabezpečiť pre všetky úrovne výkonu verejnej správy efektívne mechanizmy kontroly a dozoru, ktoré by umožnili na podnet spravovaných subjektov kontrolovať nie len procesy prebiehajúce, ale aj procesy, ktoré už boli ukončené právoplatným rozhodnutím či opatrením, prípadne normatívnym správnym aktom. Nezastupiteľnú úlohu v tomto smere plní správne súdnictvo.

Ústavným východiskom existencie správneho súdnictva v podmienkach Slovenskej republiky je čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), podľa ktorého ten „*kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.*“ V zásade totožný text obsahuje aj ustanovenie čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd. Nemenej významným z hľadiska správneho súdnictva je aj ustanovenie čl. 142 Ústavy SR, podľa ktorého „*súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení a iných zásahov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon*“.

Z noriem charakteru *soft-law* je pri analýze právneho prostredia vplyvajúceho na podobu správneho súdnictva potrebné poukázať najmä na Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy, konkrétne napr. Odporúčanie Rec (2004)20 Výboru ministrov o súdnom prieskume správnych aktov, ktoré je významným dokumentom formujúcim tak legislatívu, ako aj judikatúru súdov v tejto oblasti súdnictva. Tento dokument vyjadruje základné princípy správneho súdnictva, pričom „*vychádza z premisy, že existencia právneho štátu je nerozlučne spätá s existenciou účinného súdneho prieskumu verejno-mocenských aktov verejnej správy a že súdny prieskum je základným prvkom systému ochrany ľudských práv*“.¹

Na úrovni zákona bolo správne súdnictvo v podmienkach Slovenskej republiky upravené v piatej časti zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „o. s. p.“). Zákon správne súdnictvo priamo nedefinoval, v § 244 o. s. p. však bolo možné nájsť vymedzenie predmetu rozhodovania súdov v správnom súdnictve, z ktorého bolo evidentné, že narastajúci rozsah rozhodovacej agendy orgánov verejnej správy, na ktorý bolo poukázané v úvode tohto článku, úzko súvisí s kontinuálnym nárastom nápadu žalôb a návrhov na správnych súdoch, čo má za následok predlžovanie celkovej dĺžky súdneho konania. Často až do tej miery, kedy je už možné hovoriť o porušení čl. 48 ods. 2 ústavy, respektíve čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Značná rôznorodosť a nespochybniteľná odborná náročnosť vyžadujúca si permanentné (samo)vzdelávanie sudcov správnych senátov súdom neumožňuje rozhodnúť v lehotách, ktoré by účastník konania vnímal ako adekvátne a primerané. L. Pítrová a R. Pomahač k tomu už v roku 1998 uviedli, že kritika „*fungovania súdnej kontroly verejnej správy je sústredená v slovách: pomalé, niekedy drahé a často i neefektívne*“.²

¹ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 464.

² PÍTROVÁ, L. – POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 17.

Toto konštatovanie však zďaleka neplatí iba pre rozhodovanie slovenských alebo českých správnych súdov.³ Aj na tento problém sa snažila reagovať Rekodifikačná komisia pre Občiansky súdny poriadok (ďalej len „rekodifikačná komisia“) zriadená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, ktorá v rámci prípravy nových kódexov pre oblasť civilného súdnictva pripravila aj návrh Správneho súdneho poriadku ako samostatného procesného kódexu upravujúceho konanie pred súdmi vo veciach spadajúcich do oblasti správneho súdnictva. Nový procesný kódex, ktorý nahradil doterajšiu procesnú úpravu správneho súdnictva obsiahnutú v piatej časti o. s. p., bol schválený Národnou radou Slovenskej republiky 21. mája 2015 a publikovaný bol v zbierke zákonov pod číslom 162/2015 Z. z. (ďalej v texte aj pod skratkou „spr. s. p.“). Účinnosť nadobudol 1. júla 2016.

V „*Návrhu legislatívneho zámeru rekodifikácie civilného práva procesného*“ z roku 2013 rekodifikačná komisia konštatovala potrebu, aby sa nová procesná právna úprava správneho súdnictva v rámci realizácie zásady spravodlivého procesu sústredila „*predovšetkým na dosiahnutie rozhodnutia v primeranej dobe, bez zbytočných prietahov, teda na zjednodušenie procesných pravidiel, v rámci ktorých bude mať sudca primeranú možnosť tvorivého výkladu práva*“.⁴

Pri úvahách o spôsoboch zníženia zaťaženia súdov v oblasti správneho súdnictva, ktoré by mohli viesť k rýchlejšej, hospodárnejšej a tým aj efektívnejšej súdnej ochrane bola zo strany rekodifikačnej komisie venovaná pozornosť aj možnostiam alternatívneho riešenia sporov a konfliktov medzi správnymi orgánmi a účastníkmi správneho konania, respektíve inými osobami, voči ktorým správne orgány uplatňujú svoju právomoc. Práve zníženie zaťaženia súdov v prípadoch zjavne vhodných pre alternatívne riešenie by totiž mohlo výrazne prispieť k zrýchleniu aj tých konaní, v ktorých nebolo možné súdnemu konaniu sa vyhnúť uplatnením alternatívnych postupov.

1. ALTERNATÍVNE RIEŠENIA SPOROV VO VEREJNEJ SPRÁVE A V SPRÁVNOM SÚDNICTVE

Alternatívne riešenia sporov vymedzilo ako významný nástroj „odbremenenia“ súdov už Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (86) 12 členským štátom o predchádzaní a znížení mimoriadneho nápadu vecí na súdy. Podľa tohto dokumentu je pre zníženie zaťaženia súdov potrebné vytvoriť podmienky a podnety k rozvoju zmierovacích a iných mimosúdnych konaní, pričom hľadanie zmiery pred začatím, alebo kedykoľvek počas konania, by malo patriť k hlavným úlohám sudcu.

Konkrétnejšie sa možnostiam alternatívnych riešení sporov medzi správnymi orgánmi a inými osobami venuje pozornosť v Odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy Rec (2001)9 o alternatívach k sporom medzi správnymi orgánmi a súkromnými subjektmi (ďalej len „Odporúčanie Rec (2001)9“, prípadne iba ako „Odporúčanie“). Dôvody prijatia tohto odporúčania boli vymedzené jednak poukázaním na zaťaženosť súdov,

³ Napr. POMAHAČ, R. Správni spravodlnosť. *Právnik*. 2005, roč. 144, č. 5, s. 440.

⁴ MINISTERSTVO SPRAVODLIVOSTI SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Návrh legislatívneho zámeru rekodifikácie civilného práva procesného*. Bratislava, 2013. Dostupné z: <<http://www.justice.gov.sk/Stranky/Nase-sluzby/Nase-projekty/Obciansky-sudny-poriadok/Uvod.aspx>>.

vedúcu často k prietahom v konaní, jednak tiež snahou priblížiť rozhodovaciu činnosť správnych orgánov k spravovaným subjektom. Alternatívne spôsoby riešenia sporov majú za úlohu v prvom rade predchádzať sporom vedeným pred súdmi.

Alternatívne riešenia sporov by mali byť v zmysle Odporúčania Rec (2001)9 precízne regulované právnym poriadkom členského štátu, a to v prvom rade jasným konštatovaním ich všeobecnej prípustnosti, alebo tiež konštatovaním ich prípustnosti v určitých, právnym predpisom presne vymedzených prípadoch. Okrem konštatovania prípustnosti a vhodnosti alternatívnych riešení sporov by mala byť súčasťou právnej regulácie precízna kompetenčná úprava, dôsledné nastavenie procesných pravidiel, zabezpečenie dôslednej informovanosti sporových strán o možnostiach využitia týchto prostriedkov, garancie nezávislosti a nestrannosti osôb oprávnených viesť alternatívne konania a napokon tiež vymožitelnosť dohôd uzavretých v rámci týchto konaní.

Odporúčanie Rec (2001)9 rozlišuje prostriedky, ktoré majú umožniť predchádzanie vzniku súdnych konaní (sporov) medzi správnymi orgánmi a spravovanými subjektmi, a prostriedky vedúce k riešeniu sporov súdmi už prejednávanych. V prvej skupine prostriedkov sú prostriedky uplatniteľné ešte v rámci správneho konania, teda prostriedky umožňujúce dosiahnuť riešenie nevyžadujúce si uplatnenie správnej žaloby zo strany žiadneho zo subjektov správneho konania. Do prvej skupiny prostriedkov je možné zaradiť aj také, ktorých uplatnenie prichádza do úvahy v čase po právoplatnom skončení správneho konania, ale ešte pred začatím konania v správnom súdnictve.

K prostriedkom, ktoré umožňujú predchádzať súdnym sporom a svoje využitie nachádzajú v priebehu správneho konania Odporúčanie Rec (2001)9 nezaraďuje len špecifické procesné inštitúty majúce charakter alternatívnych rozhodovacích procesov (napr. zmierovacie konanie, mediáciu), ale aj správnu a účelnú aplikáciu tých ustanovení procesného predpisu upravujúceho postupy správnych orgánov a osobitných predpisov, ktoré garantujú právo účastníka konania byť prítomný pri jednotlivých úkonoch konania, oboznámiť sa pred vydaním rozhodnutia so všetkými podkladmi, mať možnosť vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia a pod. Jedná sa teda o štandardné procesné nástroje, ktorých aktívne a zákonné využitie by malo výrazne znížiť riziko podania správnej žaloby nespokojným účastníkom konania. V neposlednom rade sem patrí využitie opravných prostriedkov či iných účinných prostriedkov ochrany práv a chránených záujmov účastníkov konania dostupných v rámci správneho konania.

Vo vzťahu k druhej skupine prostriedkov, teda vo vzťahu k tým, ktoré majú subjekty konania k dispozícii po vydaní meritórneho rozhodnutia správneho orgánu, Odporúčanie Rec (2001)9 navrhuje vybudovanie efektívneho systému prostriedkov nápravy nezákonnosti a nesprávosti rozhodnutí správnych orgánov. To umožní účastníkom konania uplatniť ich námietky a v prípade ich relevancie dosiahnuť riešenie bez nutnosti poskytnutia súdnej ochrany formou autoritatívneho súdneho rozhodnutia.

Odporúčanie Rec (2001)9 považuje za využiteľné alternatívne prostriedky riešenia sporov v správnom súdnictve prostriedky vnútornej revízie, zmier a sprostredkovanie (mediáciu), zmluvné vyrovnanie a rozhodcovské konanie. O ich využití uvažuje najmä vo vzťahu k sporom vyplývajúcim z rozhodnutí a iných správnych aktov správnych orgánov, z verejnoprávnych zmlúv, kompenzačných sporov, ale aj pri riešení kompetenčných sporov medzi správnymi orgánmi. Pre potreby tohto príspevku venujeme bližšiu pozornosť možnostiam využitia zmieru a mediácie.

2. ZMIER, MEDIÁCIA A SPRÁVNY SÚDNY PORIADOK

Medzi významné prostriedky predchádzania súdnym sporom radí Odporúčanie Rec (2001)⁹ zmier a mediáciu. Aj v tomto prípade sa uvažuje o ich využití už v priebehu primárnej úrovne rozhodovania pred správnymi orgánmi, teda počas správneho konania, avšak priestor pre ich využitie je možné vidieť aj v správnom súdnictve.

Mediáciu označuje teória také alternatívne riešenie sporu, pri ktorom mediátor, ako nezainterosovaná tretia osoba pomáha sporovým stranám dospieť k dohode. H. A. Khan charakterizuje mediáciu ako veľmi neformálny, súkromný a individualistický druh vyjednávania.⁵ Podľa J. B. Stephensa je mediácia formou asistovaného vyjednávania, kde nestranná a nezávislá osoba, ktorá nie je oprávnená rozhodnúť vo veci, pomáha sporovým stranám lepšie komunikovať a zväziť možné riešenie ich sporu.⁶ Napokon napr. A. H. Bevan pod mediáciou rozumie využitie tretej strany na pomoc sporovým stranám pri vykonaní úkonov a dosiahnutí dohôd, ktoré by inak neurobili, alebo by ich urobili v rámci sporu neskôr, čo by viedlo k škodám na oboch stranách. Mediátor na základe mediačných postupov pripraví sporovým stranám návrh mediačnej dohody, ktorá je po jej podpísaní pre sporové strany záväzná.⁷

Zmierovacím konaním je proces, v ktorom sa strany sporu s pomocou zmierovateľa snažia identifikovať problémové oblasti, vytvárať možnosti riešenia, zvažovať alternatívy a pokúšajú sa dosiahnuť dohodu. Zmierovateľ môže pri tom mať poradnú úlohu vo vzťahu k obsahu sporu a výsledok potvrdzovať svojim rozhodnutím. Zmierovateľ tiež môže poradiť alebo určiť postup zmierovacieho konania.⁸

Medzi zmierovacím konaním a mediáciou rozlišuje aj Odporúčanie, pričom zároveň poukazuje na ich veľmi úzku súvislosť. Spoločnými znakmi oboch inštitútov sú najmä ingerencia tretieho subjektu medzi sporové strany, pružnosť využitia týchto inštitútov a ich zameranie na hľadanie riešenia, ktoré ukončí spor. Už z povahy oboch inštitútov je zrejmé, že ich využitie v správnom konaní či v rámci súdneho prieskumu v správnom súdnictve bude prichádzať do úvahy iba ako to bude vyplývať z povahy predmetu konania. Rozdiel medzi mediáciou a zmierom je potrebné vidieť najmä v tom, že cieľom zmierovacieho konania má byť hľadanie styčného bodu, v ktorom je možné zosúladiť pozície sporových strán, pričom zmierovateľ nepredkladá vlastný návrh riešenia sporu v podobe konkrétneho, pre strany záväzného dokumentu, ale zaujíma stanovisko k návrhu predloženému stranami sporu. Zmier a mediácia sa teda líšia skôr v miere ingerencie tretieho subjektu medzi sporové strany, než čo do podstatného obsahu a cieľa.

Podmienky mediácie upravuje v Slovenskej republike (pre netrestnú oblasť) zákon č. 420/2004 Z. z., o mediácii a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý definuje mediáciu ako mimosúdnú činnosť, pri ktorej osoby zúčastnené na mediácii

⁵ KHAN, H. A. *An Introduction to Public Administration*. Lanham, Maryland: University Press of America, 2008, s. 136.

⁶ STEPHENS, J. B. Mediation. In: D. A. Schultz – J. A. Beverly (ed.). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: Facts On File, 2004, s. 267.

⁷ BEVAN, A. H. *Alternative dispute resolution: a lawyer's guide to mediation and other forms of dispute resolution*. London: Sweet and Maxwell, 1992, s. 18.

⁸ NATIONAL ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION ADVISORY COUNCIL. *Dispute Resolution Terms*. 2003, s. 5. Dostupné z: <<https://www.ag.gov.au/LegalSystem/AlternateDisputeResolution/Pages/NADRACPublications-A-Z.aspx>>.

cii pomocou mediátora riešia spor, ktorý vznikol z ich zmluvného vzťahu alebo iného právneho vzťahu (§ 2 ods. 1). Zákon však neobsahuje žiadne ustanovenie, z ktorého by vyplývalo, že je aplikovateľný aj na konania vo verejnej správe, naopak, v § 1 ods. 2 výslovne určuje pôsobnosť zákona na spory, ktoré vznikajú z občianskoprávných vzťahov, rodinnoprávných vzťahov, obchodných záväzkových vzťahov a pracovnoprávných vzťahov, ako aj na cezhraničné spory, ktoré vznikajú z obdobných právnych vzťahov. Pre porovnanie, možnosti využitia mediácie vo vzťahu k sporom riešeným správnymi súdmi sú v Českej republike limitované ustanoveniami zákona č. 202/2012 Sb., o mediácii, ktorý definuje základné pojmy mediácie v § 2, pričom z obsahu tohto ustanovenia nie je možné jednoznačne konštatovať vylúčenie mediácie vo veciach správnych, a to aj napriek tomu, že tento postup nie je pre oblasť správneho práva typickým. Z terminologického hľadiska je, v porovnaní so slovenskou právnou úpravou zaujímavé, že zákonodarca nepoužil pri definovaní predmetu mediácie pojem „spor“, ale pojem „konflikt“, ktorý je pojmom nesmerujúcim natoľko markantne k tradičnému sporovému súdnemu konaniu vo veciach občianskoprávných alebo obchodných.

Zmier pre účely správneho konania upravuje Správny poriadok jednak v § 3 ods. 4, kde snahu správneho orgánu o zmierne vybavenie veci koncipuje priamo ako jedno zo základných pravidiel správneho konania, a následne tiež v § 48, kde upravuje konkrétne podmienky uzavretia zmiaru. Z osobitných predpisov je možné spomenúť najmä zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, ktorý zmier upravuje v § 72, pričom jeho uzatvorenie výslovne pripúšťa medzi obvineným a navrhovateľom, a následkom uzavretia zmiaru je zastavenie konania podľa § 76 ods. 1 písm. k) zákona o priestupkoch.

Pokiaľ ide o mediáciu alebo zmier v súvislosti s už prebiehajúcim súdnym konaním, doterajšia právna úprava správneho súdnictva výslovne zmier neupravovala, avšak podľa § 246c ods. 1 o. s. p. pre riešenie otázok, ktoré neboli priamo upravené v piatej časti, sa mohli primerane použiť ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti zákona. Možnosť uzatvorenia zmiaru bola teda upravená len v rámci všeobecnej úpravy občianskeho súdneho konania, konkrétne v § 99 o. s. p., ktorý v rámci systematiky o. s. p. patril do tretej časti zákona, a teda jeho použitie aj v správnom súdnictve do úvahy prichádzalo. Podľa tohto ustanovenia, ak to povaha veci pripúšťala, mohli účastníci skončiť konanie súdnym zmierom. O zmier sa mal súd v takomto prípade pokúsiť vždy. Ak to umožňovali okolnosti prejednávanej veci, mohol súd pred prvým pojednávaním a počas konania účastníkov vyzvať, aby sa o zmier pokúsili mediáciou a zúčastnili sa na informatívnom stretnutí u mediátora zapísaného v registri mediátorov. Súd uzatvorený zmier schvaloval, pričom v prípade jeho rozporu s právnymi predpismi ho neschválil. V praxi správneho súdnictva sa tento postup neaplikoval.

Ani nová právna úprava v Správnom súdnom poriadku s pojmami zmier a mediácia výslovne nepracuje. Oba tieto nástroje alternatívneho riešenia sporov sa objavujú iba v úprave Civilného sporového poriadku (ďalej len „c. s. p.“), konkrétne v čl. 7 ods. 2, v § 148 a § 170 ods. 2 c. s. p., avšak s ohľadom na zakotvenie inštitútu uspokojenia žalobcu v § 101 spr. s. p., ktorý je zmiaru veľmi podobný, nebude v prípade vôle sporových strán vyriešiť spor kompromisne daný dôvod ani podmienky pre subsidiárne použitie úpravy zmiaru v c. s. p., a to napriek tomu, že primerané použitie ustanovení CSP pripúšťa aj Správny súdny poriadok v § 25.

Znenie vecného zámeru Správneho súdneho poriadku z júla 2012 počítalo s osobitnou a výslovnou úpravou možnosti skončiť konanie v správnom súdnictve zmierom, pričom v návrhu sa objavili dva procesné postupy, majúce za cieľ primäť účastníkov konania k dohode, teda postupy majúce zmierovací charakter. V prvom prípade sa malo jednať o tzv. pohovor, na ktorý si predseda senátu na základe návrhu mal pozvať toho účastníka, ktorého postup by mohol zabrániť ďalšiemu trvaniu sporu. V rámci tohto pohovoru sa mali prebrať okolnosti prípadu za účasti toho, kto by pohovor navrhol. V prípade, ak by bolo rozhodnutie orgánu verejnej správy zjavne nezákonné a bolo by ho treba zrušiť, vyzval by súd orgán verejnej správy, aby tak urobil vo vlastnej právomoci, ak by boli splnené zákonné podmienky pre takýto postup. V prípade, ak by účastník porušil svoje povinnosti spôsobom, ktorý môže mať vplyv na rozhodnutie vo veci, vysvetlil by mu predseda senátu, v čom spočívajú jeho povinnosti, poukázal na následky ich porušenia aj z hľadiska ochrany verejného záujmu a ochrany základných práv a slobôd.⁹

Druhým spôsobom alternatívneho riešenia sporu malo byť samotné zmierovacie konanie. Zmier mohol podľa pôvodného zámeru účastník konania „*navrhnuť na ktoromkoľvek súde, ktorý by bol vecne príslušný na rozhodovanie veci, (zmierovacie konanie), a ak došlo k jeho uzavretiu, aby rozhodol aj o jeho schválení. Ak to považuje za vhodné, vyzve k súčinnosti orgány verejnej správy, ktoré môžu vykonať opatrenia, umožňujúce uzavretie zmiery.*“¹⁰ Zmierovacie konanie by takto mohlo prichádzať do úvahy nie len v rámci už začatého súdneho konania, ale aj vo fáze pred podaním žaloby, čo by sa aj najviac priblížilo zámerom vyplývajúcim z Odporúčania. Zmyslom takto realizovaného zmierovacieho konania (prípadne mediácie) by bola v prvom rade prezentácia argumentov (sporových strán, ale prípadne tiež konajúceho „zmierovacieho“ sudcu), na základe ktorých by potom mohol správny orgán svoje rozhodnutie zmeniť, respektíve zrušiť, prípadne by mohlo dôjsť k presvedčeniu účastníka konania, aby rozhodnutie rešpektoval a podľa možnosti nevyvolával zbytočný súdny spor. Predmetom zmiery by mohli byť samozrejme aj iné spory, než len spory o zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov.

Poskytnutie možnosti prezentovať argumenty v rámci riadenej komunikácie ešte pred začatím súdneho konania, či už pred sudcom alebo mediátorom, by bolo celkom nepochybné významným prvkom alternatívneho riešenia sporov v oblasti administratívy, ktorý by mohol vo výraznej miere prispieť k eliminácii zbytočných súdnych konaní.¹¹ Pokiaľ totiž majú prostriedky alternatívneho riešenia sporov napomôcť zníženiu zaťaženia súdov v správnom súdnictve, mali by umožniť nie len skrátenie (hoc aj výrazné) súdneho sporu už začatého, ale v prvom rade otvoriť cestu riešeniu, pri ktorom vôbec k iniciácii súdneho sporu nedôjde. Už začatie sporu pred správnym súdom totiž so sebou nutne nesie celý rad procesných úkonov zo strany súdu, ktorým sa pri súčasnom nastavení Správneho súdneho poriadku nie je možné vyhnúť ani v prípade, pokiaľ by spor bol potenciálne vhodný na alternatívne riešenie. V tejto súvislosti by nepochybné prichádzala do úvahy aj možnosť podmieniť niektoré konania v oblasti správneho súdnictva nie

⁹ MINISTERSTVO SPRAVODLIVOSTI SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Vecný zámer zákona o konaní v správnom súdnictve*. 2012. Dostupné z: <<http://www.justice.gov.sk/Stranky/Nase-služby/Nase-projekty/Obciansky-sudny-poriadok/Materialy-Rekodifikacnej-komisie/Ostatne-materialy/Uvod.aspx>>.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ LANGBROEK, P. M. – BUIJZE, A. – REMAC, M. *Designing Administrative Pre-Trial Proceedings*. Utrecht: Eleven International Publishing, 2012, s. 2.

len vyčerpaním opravných prostriedkov či iných účinných prostriedkov nápravy, ale tiež pokusom o zmierovacie konanie či mediáciu.

Koncept zmierovacieho konania v konaní pred súdom, ako ho poznáme z doterajšej právnej úpravy civilného súdneho procesu, špecifikám správneho súdnictva zjavne nepostačuje a nevyhovuje. Úloha sudcu vo vzťahu k zmierovaciemu konaniu alebo mediácii sa totiž podľa zažitých štandardov v civilných konaniach spravidla vyčerpá formálnym upozornením na možnosť ukončiť spor zmierom či poukázaním na možnosť mediácie, a to väčšinou v rámci, respektíve pred začatím prvého pojednávania, prípadne v písomnom poučení zaslanom účastníkom konania. Ingerencia sudcu do zmierovacích konaní v niektorých, nie až tak ojedinelých prípadoch zložitejších sporov, najmä sporov majetkovej povahy, sa vo vzťahu k účastníkom realizuje často tiež opakovaným a dôrazným upozorňovaním na rozsah plánovaného dokazovania a v súvislosti s tým aj na výšku nákladov konania, čo v extrémnych prípadoch z hľadiska formy prezentácie sudcu hraničí až s určitou formou „nátlaku“ na účastníkov.¹² Sudca pritom, v súlade s vyššie uvedeným definičným vymedzením zmierovacieho konania, neponúka účastníkom konania konkrétny návrh riešenia, nanajvýš komentuje prezentované návrhy a prezentuje svoj názor na to, či dohoda s určitým konkrétnym, účastníkmi predneseným znením bude môcť byť súdom schválená alebo nie. Uvedený postup má, popri z etického hľadiska polemickom vyznení použitia nátlakových foriem pôsobenia, vo vzťahu k správne súdnictvu niekoľko slabín vyvolávajúcich pochybnosť o vhodnosti využitia civilného konceptu súdneho zmieru. V prvom rade je potrebné upozorniť na to, že zmierovacie pôsobenie sudcu sa veľmi ťažko bude realizovať v prípadoch, kedy súd rozhoduje bez nariadenia pojednávania, čo mu v správnom súdnictve umožňuje § 107 Správneho súdneho poriadku. Procesná aktivita súdu smerom k možnostiam zmieru by sa v takomto prípade zrejme vyčerpala v zásade iba strohým písomným poučením o možnosti zmieru, čo však nie je možné považovať za spôsob, prostredníctvom ktorého by sudca mohol efektívne využívať svoju autoritu a priamo ovplyvňovať postoje účastníkov konania s cieľom predísť zbytočnému súdne mu sporu. Druhým nedostatkom by mohla byť skutočnosť, že štandardné súdne zmierovacie konanie je súčasťou už začatého súdneho konania, a teda súd ku komunikácii možností zmieru pristupuje často až v čase, kedy od podania návrhu po realizáciu prvého pojednávania (ak sa koná) nezriedka uplynie pomerne dlhá doba, čo efektívnosť ochrany práv účastníkov konania týmto nástrojom do veľkej miery znižuje a v nadväznosti na to znižuje aj záujem sporových strán o takéto alternatívne riešenie sporu. Limity klasickej, „civilistickej“ koncepcie súdneho zmieru, v ktorom je gro zmierovacích aktivít ponechané na samotné sporové strany, vedú k úvahám o možnostiach širšieho uplatnenia mediačných postupov zo strany správnych súdov, a to predovšetkým vo fáze pred začatím súdneho konania.

V týchto súvislostiach sa najmä nemecká administratívistika zaoberala úvahami o možnom pôsobení sudcu v postavení mediátora (*Gerichtsmediation*). R. Pitschas si vo svojich prácach na tému súdnej mediácie v správnom súdnictve kládol tri kardinálne otázky: Aký je význam a v čom je prínos mediácie pre sudcov v správnom súdnictve?

¹² Napr. MAGURA, J. Mediácia a jej etablovanie v praktickej činnosti mediátorov v podmienkach Slovenskej republiky. In: *Súčasnosť a perspektívy mediácie a probácie*. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, 2013, s. 38–44.

Aký dopad by malo pôsobenie sudcu ako mediátora pred začatím súdneho konania na správne orgány, v ktorých kompetencii bolo primárne správne konanie? Je sudca spôsobilý zabezpečiť v pozícii mediátora to, čo mediácia ako technika riešenia konfliktov ponúka v správnom súdnictve? Na základe analýzy účelov správneho súdnictva, ako aj na základe experimentálneho výskumu v praxi vybraných nemeckých správnych súdov v priebehu roku 2004 dospel R. Pitschas k záveru, že pôsobenie sudcu v úlohe mediátora vo fáze pred začatím súdneho konania by umožnilo, aby konflikt medzi sporovými stranami bol riešený spôsobom, ktorý skutočne vedie k ochrane ich záujmov a tým aj k riešeniu, ktoré by obe strany považovali za spravodlivé a teda aj za akceptovateľné. Osoba sudcu by zároveň bola garantom zákonnosti prijatého riešenia. Vo vzťahu k správnym orgánom by však, s ohľadom na záväznosť mediáciou prijatého riešenia a zároveň s ohľadom na zodpovednosť správneho orgánu za realizáciu tohto riešenia, bolo nevyhnutné vytvoriť legislatívne rámce na úrovni správneho konania, respektíve kompetenčných predpisov. Aby však mohlo zmierovacie pôsobenie sudcu ako mediátora naplniť svoj účel a viesť k riešeniu, ktoré bude zákonné, spravodlivé, stranami akceptované a zároveň reflektujúce aj verejný záujem, ktorého ochrana správnym súdom je nevyhnutnou súčasťou rozhodovania, bolo by potrebné zabezpečiť kontinuálne odborné vzdelávanie sudcov správnych súdov, nie však len v oblasti správneho práva, ale tiež v zmierovacích a mediálnych technikách.¹³

Trojaké postavenie správneho súdu ako „strážcu“ zákonnosti rozhodnutí a postupov správnych orgánov, ako subjektu nachádzania práva vo veciach správnych¹⁴ a zároveň ako subjektu dbajúceho pri rozhodovaní nie len o ochranu práv a oprávnených záujmov sporových strán, ale aj o ochranu verejného záujmu,¹⁵ vedie v podmienkach Slovenskej republiky k záveru o aktuálnej nemožnosti vyššieho zapojenia sudcov slovenských správnych súdov do mediálnych či zmierovacích aktivít vo fáze pred začatím súdneho konania. Tento záver vyplýva najmä z nastavenia procesných noriem upravujúcich správne súdnictvo, ale tiež z úpravy predpisov regulujúcich správne konanie a z kompetenčných predpisov, ktoré s aplikáciou „dohôd s účastníkmi“ vo veciach rozhodovaných verejnou správou prakticky vôbec nepočítajú.¹⁶ V neposlednom rade sa pod toto konštatovanie podpisujú tiež prvky tradície v našom právnom prostredí, ako aj reálna vyťaženosť a personálna poddimenzovanosť správnych súdov. Vecný zámer Správneho súdneho poriadku vo verzii z júla 2012 istú formu „mimosúdnej“ aktivity sudcov zvažoval, avšak tento zámer sa napokon do finálnej verzie návrhu Správneho súdneho poriadku nepresadil.¹⁷ Pokiaľ

¹³ PITSCHAS, R. *Verwaltungsrechtsschutz durch Gerichtsmediation?* In: R. Pitschas – H. Walther. *Mediation im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. Band 5.* Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2008, s. 111–119.

¹⁴ MIKULE, V. *Správní soudnictví.* In: D. Hendrych. *Správní právo. Obecná část.* 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 593.

¹⁵ Pri rozhodovaní správny súd dbá na ochranu zákonnosti a verejného záujmu (§ 5 ods. 3 spr. s. p.).

¹⁶ Napr. zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov účinný do 31. 12. 2009 v § 29 ods. 5 upravoval možnosť dohody o výške dane medzi správcom dane a daňovým subjektom, platný a účinný zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní už takúto možnosť neobsahuje.

¹⁷ Vecný zámer z júla 2012 počítal s možnosťou zriadenia nezávislých komisií osobitnými zákonmi na preskúmanie rozhodnutí niektorých rozhodnutí orgánov verejnej správy alebo na rozhodovanie o sporoch vyplývajúcich z verejnoprávnych zmlúv. Komisie by zriaďovali ústredné orgány štátnej správy, orgány samosprávnych krajov alebo obcí na základe zmluvy, alebo verejnoprávne korporácie. Predsedom komisie by mal byť vždy sudca, ktorý by garantoval odbornosť a nezávislosť komisie. U sudcov, ktorí by mali byť poverení riadením nezávislých správnych komisií prípadne rozhodcovských správnych súdov v poisťovníctve alebo v azyľových

by teda malo naozaj dôjsť k odbremeneniu súdov v správnom súdnictve eliminovaním sporov ešte pred ich začatím, bolo by v prvom rade potrebné dôsledne legislatívne prepracovať podmienky uskutočnenia mediácie v oblasti verejnej správy. Administratívnou mediáciou by bolo možné v širšej miere riešiť nie len vzájomné konflikty medzi účastníkmi konania, ale tiež konflikty medzi občanmi a správnymi orgánmi, medzi správnymi orgánmi navzájom či konflikty medzi správnymi orgánmi a kontrolnými respektíve dozorovacími orgánmi.¹⁸ Na konanie pred mediátorom by mohol, obdobne ako je tomu podľa § 170 c. s. p., odkázať sporové strany sudca. Dopady úspešnej mediácie vo vzťahu k začatému súdному konaniu pred správnym súdom by sa mohli premietnuť aj do následného návrhu žalovaného správneho orgánu na uspokojenie žalobcu, ako ho koncipuje nová právna úprava, prípadne do späťvzťatia žaloby zo strany žalobcu.¹⁹

3. USPOKOJENIE ŽALOBCEU

Aktuálne znenie Správneho súdneho poriadku otvára priestor pre pôsobenie sudcu správneho súdu ako zmierovateľa v rámci inštitútu uspokojenia žalobcu, ktorý je upravený v § 101 spr. s. p. a predstavuje osobitý prípad autoremedúry. Podľa tohto ustanovenia žalovaný orgán verejnej správy môže v čase pred rozhodnutím správneho súdu podať súdu návrh na uspokojenie žalobcu vydaním nového rozhodnutia, opatrenia alebo vykonaním iného úkonu (ďalej len „rozhodnutie“). Podmienkou je, aby sa tým nezasiahlo do práv, právom chránených záujmov alebo povinností tretích osôb. Správny súd uznesením rozhodne o vydaní alebo nevydaní súhlasu s navrhovaným uspokojením, pričom ak súhlas vydá, určí zároveň lehotu, v ktorej je potrebné vydať nové rozhodnutie a oznámiť ho správnemu súdu. Márnym uplynutím tejto lehoty stráca uznesenie o vydaní súhlasu svoje účinky a správny súd pokračuje v konaní. Ak orgán verejnej správy rozhodnutie v lehote súdu doručí, predseda senátu ho zašle žalobcovi spolu s výzvou, aby sa v stanovenej lehote vyjadril, či bol orgánom verejnej správy uspokojený. Zmeškanie tejto lehoty nemožno žalobcovi odpustiť. Ak žalobca oznámil, že je uspokojený, alebo ak sa v určenej lehote nevyjadril, avšak zo všetkých okolností prípadu je zrejmé, že k jeho uspokojeniu došlo, súd konanie zastaví. Nové rozhodnutie nadobúda právoplatnosť alebo obdobné právne účinky dňom právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu o zastavení konania. Tým istým dňom zanikajú právne účinky napadnutého rozhodnutia.

Osobitnú úpravu vo vzťahu k § 101 spr. s. p. pod označením „autoremedúra“ prináša konanie v sociálnych veciach (§ 205 spr. s. p.).²⁰ Podľa dôvodovej správy v tomto prípade

veciach by mal zákon umožniť výkon sudcovskej funkcie mimo systému klasického súdu. Podstatu činnosti týchto sudcov, okrem ich rozhodovacej činnosti, by tvorilo organizovanie rozhodovacej činnosti komisíí, zložených z nesudcov a dohľad nad nezávislým výkonom ich činnosti.

¹⁸ Napriek citovanému vymedzeniu pôsobnosti zákona o mediácii sa v Slovenskej republike mediácia začína častejšie realizovať aj v oblasti verejnej správy, najmä prostredníctvom mediálnych centier zriaďovaných obcami a mestami, väčšinou za účelom riešenia susedských sporov, sporov v oblasti ochrany životného prostredia či stavebných vecí.

¹⁹ Na perspektívne využitie mediácie vo vzťahu ku konaniu v správnom súdnictve poukázal napr. aj VRABKO, M. Teoretické východiská správneho súdnictva. In: M. Vrabko a kol. *Teoretické problémy správneho súdnictva*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 21.

²⁰ Ak orgán verejnej správy vydal nové rozhodnutie alebo nové opatrenie, ktorým žalobcovi v plnom rozsahu vyhovel, správny súd konanie uznesením zastaví. Právoplatnosťou uznesenia o zastavení konania zanikajú

ide o zachovanie autoremedúry podľa § 250o o. s. p. a to najmä „s ohľadom na zmenové rozhodnutia, kedy Sociálna poisťovňa musí vydať aj rozhodnutia na preskúmané rozhodnutie nadväzujúce, napr. rozhodnutia zvyšujúce dôchodok podľa valorizačných predpisov alebo i z iných dôvodov. Obdobe to platí aj o dávkach štátnej sociálnej podpory (napr. rodičovský príspevok) a dávkach sociálnej pomoci podľa osobitných predpisov (napr. peňažné príspevky na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia) či dávkach v hmotnej núdzi.“²¹ Obdobne s autoremedúrou v tomto kontexte počíta aj konanie o azyle v § 218 spr. s. p.

Konstruktívna procesná úprava žalobcu upravená v Správnom súdnom poriadku je najviac podobná právnej úprave v Českej republike, konkrétne § 62 *Soudního řádu správního* (ďalej tiež „s. ř. spr.“). Rozdiel medzi slovenskou a českou právnou úpravou tohto inštitútu je možné vidieť už v nastavení aktivity správneho súdu pred realizáciou autoremedúry vedúcej k uspokojeniu žalobcu. Podľa § 62 s. ř. spr. zámer správneho orgánu uspokojiť navrhovateľa nepodlieha predchádzajúcemu formálnemu schváleniu uznesením súdu, ako je tomu podľa slovenskej právnej úpravy (§ 101 ods. 2 spr. s. p.). Predseda senátu na základe oznámenia zámeru uspokojiť navrhovateľa vráti na vyžiadanie správneho orgánu administratívny spis a určí lehotu, v ktorej je potrebné uspokojujúce rozhodnutie vydať a oznámiť súdu a navrhovateľovi. Ak sa navrhovateľ vyjadrí, že bol uspokojený, respektíve ak mu lehota na vyjadrenie uplynie márne a z okolností vyplýva, že uspokojený bol, súd uznesením konanie zastaví.

Právnu úpravu inštitútu umožňujúceho uspokojenie navrhovateľa (respektíve autoremedúry) nachádzame aj v právnom poriadku Poľskej republiky, a to v zákone Dz. U. 2002 Nr 153 poz. 1270, o postupe pred správnymi súdmi.²² Žalobu podanú účastníkom správneho konania spolu s administratívnym spisom predkladá súdu správny orgán, ktorého rozhodnutie bolo žalobou napadnuté. V rozsahu svojej pôsobnosti môže žalobe aj sám vyhovieť, avšak, na rozdiel od právnej úpravy slovenskej a českej, iba do začiatku súdneho konania, teda nie až do rozhodnutia správneho súdu. Rozhodnutie môže správny orgán preskúmať iba z hľadiska jeho zákonnosti a podľa kritérií, ktoré by mohol aplikovať aj správny súd. Správny orgán pritom nie je viazaný rozsahom žaloby.²³ Možnosť zrušenia napadnutého rozhodnutia žalovaným správnym orgánom v súdnom konaní, ktoré už bolo začaté, prináša poľský zákon o postupe pred správnymi súdmi v rámci úpravy tzv. súdnej mediácie v čl. 115 až 118 (*Postępowanie mediacyjne i uproszczone*). Zákon tu pripúšťa začatie mediácie z podnetu účastníkov konania alebo bez neho (čl. 115, § 2), pričom samotnú mediáciu riadi sudca alebo určený referent. Tento postup prichádza do úvahy vo všetkých veciach prejednávanych správnymi súdmi, vrátane konania proti nečinnosti. Návrh na mediáciu je potrebné zo strany ktoréhokolvek z účastníkov konania podať ešte pred stanovením termínu pojednávania súdom. Začatie súdnej mediácie z úradnej povinnosti (*ex officio*) podľa čl. 115, § 2 poľského zákona

právne účinky napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ak nezankli skôr podľa osobitného predpisu.

²¹ Dôvodová správa k Správnomu súdnomu poriadku. Dostupné z: <<http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>>.

²² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

²³ Bližšie k tomu napr. KRYSKA, D. Alternatívni řešení sporů a správní soudnictví. In: V. Sládeček – P. Melotíková (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví*. Praha: Leges, 2013, s. 169.

o postupe pred správnymi súdmi prichádza do úvahy v prípade, ak o to strany konania nežiadajú, avšak z povahy veci vyplýva, že je pre mediáciu vhodná, respektíve v prípade, ak účastník síce o mediáciu požiadal, avšak nie v zákonom stanovenej lehote. Výsledkom mediácie môže byť zrušenie napadnutého správneho aktu správnym orgánom, alebo späťvzatie žaloby zo strany žalobcu. Vývoj využívania inštitútu súdnej mediácie v Poľsku, ako naň poukazujú štatistiky publikované poľským Najvyšším správnym súdom (*Naczelny Sąd Administracyjny*) svedčí o tom, že tento inštitút sa po počiatočnom optimizme v právnom prostredí veľmi neudomácnil a počet administratívnych sporov riešených a vyriešených súdnou mediáciou neustále klesá.²⁴

Obdobný koncept mediácie nariadenej alebo vykonanej súdom na návrh účastníkov predstavuje aj nemecká právna úprava. Súd môže na mediáciu účastníkov priamo odkázať po začatí konania pred súdom (mediácia teda prebieha paralelne s konaním súdu, tzv. *gerichtsnahe Mediation*), prípadne realizovať mediáciu priamo sudcom počas konania, ktoré už prebieha (*gerichtsintegrierte Mediation, court in-house mediation*). Táto však prichádza do úvahy iba v prípadoch pre mediáciu vhodných, ako sú dávkové veci, daňové veci, prípadne spory z verejnoprávnych zmlúv, zo štátnej služby a pod. V takom prípade je vec predložená súdnemu rozhodcovi (*Güterichter*). Inštitút súdneho rozhodcu sa stal súčasťou nemeckého právneho poriadku na základe zákona o podpore využívania mediácie a iných metód alternatívneho riešenia sporov z 21. júla 2012 a je upravený v čl. 278, § 5 Civilného sporového poriadku (*Zivilprozessordnung*, ďalej len „ZPO“). Súdny rozhodca je sudcom súdu, ktorý vo veci koná, ale nie je členom senátu príslušného vo veci rozhodnúť. Rozhodca nemá právomoc vo veci rozhodnúť, ale je oprávnený využiť všetky spôsoby riešenia konfliktov s cieľom vyriešiť vec mediáciou. Príslušný senát po predbežnom vypočutí účastníkov konania rozhodne, či vec postúpi rozhodcovi alebo nie. Konanie na súde sa na čas súdnej mediácie preruší. Uvedený postup je *mutatis mutandis* aplikovateľný aj v konaní pred správnymi súdmi na všetkých úrovniach, čo explicitne vyplýva z § 173 ods. 1 *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGo), pričom vyústiť môže do schválenia zmiery (*Vergleich*) podľa § 106 VwGo. Zákon tu rozlišuje dva spôsoby uzatvorenia zmiery. Prvou možnosťou je uzavretie zmiery do súdnej zápisnice v podobe dohodnutej (bez súdnej asistencie) účastníkmi konania. Druhou možnosťou je akceptácia zmiery v podobe, v akej ju účastníkom konania predloží súd.

Možnosť iniciácie konania o uspokojení žalobcu súdom nie je, na rozdiel od poľskej a nemeckej právnej úpravy v Správnom súdnom poriadku výslovne upravená (ani v s. ř. spr.). Na rozdiel od klasického zmierovacieho konania známeho v civilnom sporovom procese nie je v Správnom súdnom poriadku stanovené ani to, že súd by mal účastníkov konania k postupu pri uspokojení žalobcu viesť. Na druhej strane však, podľa § 5 ods. 1 spr. s. p. sa na konanie v správnom súdnictve primerane vzťahujú aj princípy civilného sporového konania, pričom čl. 7 ods. 2 c. s. p. koncipuje vedenie strán sporu k zmierlivému riešeniu ako základnú povinnosť súdu. Správny súdny poriadok tiež v § 5 ods. 7 zakotvuje zásadu rýchlosti a hospodárnosti, ktorá takisto môže aktivitu súdu smerom k realizácii uspokojenia žalobcu odôvodňovať.

²⁴ Napr. v roku 2014 bolo touto formou riešených iba 10 sporov, pri čom k dohode sa dospelo iba v 4 prípadoch. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2015, s. 18.

4. K NIEKTORÝM SPORNÝM OTÁZKAM PRÁVNEJ ÚPRAVY USPOKOJENIA ŽALOBCEU PODĽA SPRÁVNEHO SÚDNEHO PORIADKU

Pokiaľ ide o postup pri uspokojení žalobcu podľa Správneho súdneho poriadku, je potrebné venovať pozornosť niekoľkým právne významným otázkam.

Prvou otázkou je, aký obsah má mať súdu predkladaný návrh na uspokojenie žalobcu. Z konštrukcie podmienky predbežného schvaľovania návrhu na uspokojenie žalobcu súdom podľa Správneho súdneho poriadku je zrejmé, že súd musí pred rozhodnutím o tomto návrhu získať dostatok informácií, na základe ktorých by mohol vhodnosť takéhoto postupu posúdiť. Žalovaný správny orgán by teda nemal správne súdu iba stroho oznamovať, že má záujem žalobcu uspokojiť, ale mal by súdu podrobne oznámiť akým spôsobom žalobcu uspokojí, prípadne či ho uspokojí vo vzťahu k celej žalobe alebo iba k jej časti a z akých dôvodov sa rozhodol žalobcu uspokojiť.

Ďalšou významnou otázkou je, aký rozsah uspokojenia žalobcu je možné zo strany súdu akceptovať, a teda či prichádza do úvahy aj uspokojenie čiastočné. Správny súdny poriadok nikde túto otázku neupravuje, avšak s ohľadom na variabilitu správnych žalôb čiastočné uspokojenie žalobcu nie je možné vylúčiť. Pokiaľ ide o rozsah uspokojenia, správny orgán bude primárne vždy viazaný predmetom konania na správnom súde, pričom zo znenia zákona nevyplýva, že by bol správny orgán pri uspokojení žalobcu viazaný iba námietkami prezentovanými žalobcom v žalobe. Svoje rozhodnutie teda zrejme môže nahradiť novým rozhodnutím aj z iných dôvodov, než žalobca v žalobe namietal. Správny súdny poriadok tiež nerieši, či takýmito dôvodmi môžu byť aj dôvody skutkové. Skutočnosť, že súdny prieskum rozhodnutí je viazaný primárne na prieskum zákonnosti právoplatných rozhodnutí, čo podčiarkuje charakter správneho súdnictva ako mimoriadneho prostriedku nápravy, dôvody vyhovievania návrhu by teda určite nemali prekročiť rámce prípustnosti návrhu v správnom súdnictve ako vyplývajú z § 27 ods. 3 spr. s. sp.

Z hľadiska procesného postupu Správny súdny poriadok neupravuje explicitne ani spôsob nakladania so spisom správneho orgánu v prípade, ak správny orgán má záujem na uspokojení žalobcu. Pokiaľ správny orgán má v úmysle vo veci vydať nové rozhodnutie avšak k tomuto zámeru dospeje až potom, ako správne spisy už predložil súdu, bude si ich musieť za účelom nového rozhodnutia od súdu vyžiadať, a následne spisy, spolu s novým rozhodnutím súdu vrátiť. Súd totiž na to, aby mohol vydať rozhodnutie o zastavení konania z dôvodu uspokojenia žalobcu, musí nové rozhodnutie preskúmať, a to z hľadiska jeho zákonnosti, z hľadiska ochrany verejného záujmu, ako aj s ohľadom na možné uplatnenie domnienky uspokojenia žalobcu v prípade, ak sa tento v určenej lehote na výzvu súdu nevyjadrí, či bol novým rozhodnutím uspokojený. Súd by navyše mal disponovať spisovým materiálom už v čase, kedy mu správny orgán uspokojenie žalobcu navrhne, keďže aj v tomto prípade je úlohou súdu vydať rozhodnutie (uznesenie) o tom, či takýto postup akceptuje a aj na toto rozhodnutie by mal mať dostatočnú vedomosť o podstate žalovanej veci. Úlohou súdu v správnom súdnictve, a to aj v prípade alternatívneho riešenia sporu bez meritórneho rozhodovania súdu rozsudkom je totiž vždy aj garancia zákonnosti prijatých riešení.²⁵ Načrtnuté postupy pri dispozícii

²⁵ Obdobne VOPÁLKA, V. – MIKULE, V. – ŠIMŮNKOVÁ, V. – ŠOLÍN, M. *Správni řád soudní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 143.

so spisom správneho orgánu teda predpokladajú, že správny orgán, ktorému bola doručená žaloba a rozhodne sa realizovať uspokojenie žalobcu by mal najneskôr spolu s návrhom na uspokojenie žalobcu doručiť správne súdu aj kompletný spisový materiál. Tento mu bude následne, v prípade schválenia návrhu na uspokojenie, súdom vrátený za účelom vydania nového rozhodnutia. Po vydaní nového rozhodnutia by mal správny orgán toto nové rozhodnutie doručiť súdu opätovne aj s administratívnym spisom, a to pre potreby posúdenia nového rozhodnutia súdom, napr. za účelom uplatnenia domnienky uspokojenia pri nevyjadrení sa žalobcu. Preskúmaním spisového materiálu v intenciách nového rozhodnutia súd tiež zistí, či bolo nové rozhodnutie vydané v súlade so súdom schváleným návrhom na uspokojenie žalobcu. V prípade, ak v novom rozhodnutí zistí vady, respektíve ak sa žalobca vyjadrí, že uspokojený nebol, bude súd pokračovať v konaní. Postup podľa Správneho súdneho poriadku sa javí ako zbytočne komplikovaný a rozhodovanie súdu o udelení súhlasu s návrhom formou uznesenia, s jeho následným doručovaním účastníkom konania ako potenciálne zbytočne zdĺhavé a komplikované. Menej formálna úprava podľa s. ř. spr. sa preto v tomto smere javí ako vhodnejšia.

V súvislosti s uspokojením žalobcu je namieste aj otázka, či môže súd konanie zastaviť s poukazom na uspokojenie žalobcu aj v prípade, ak sa tento výslovné vyjadrí, že uspokojený nebol a zároveň či súd môže spochybníť vyhlásenie navrhovateľa o tom, že uspokojený bol a konanie napriek takémuto vyhláseniu nezastaviť. Tu je možné poukázať na výklad, ktorý vo vzťahu k porovnateľným otázkam vyplývajúcim z § 62 s. ř. spr. podal Najvyšší správny súd. Tento v uznesení č. k. A 9/2003 z 24. 2. 2004 pripustil možnosť aby súd uznesením podľa § 62 ods. 4 s. ř. spr. zastavil konanie z dôvodu uspokojenia navrhovateľa aj napriek jeho výslovnému vyjadreniu, že odporcovým novým rozhodnutím uspokojený nebol, pokiaľ z ďalších okolností prípadu nepochybne vyplýva, že uspokojený bol. K druhej nastolenej otázke Najvyšší správny súd konštatoval, že pokiaľ navrhovateľ vyhlási, že uspokojený bol, nie je v právomoci súdu túto skutočnosť skúmať a spochybníť (napr. NSS 6 Ads 3/2013 z 17. 10. 2013), preto pokiaľ došlo k naplneniu všetkých procesných podmienok podľa § 62 s. ř. spr. a pokiaľ nové rozhodnutie správneho orgánu nie je v rozpore so zákonom, súd konanie v takomto prípade uznesením zastaví. Rovnaký výklad je možné aplikovať aj pre podmienky slovenskej právnej úpravy, keďže táto je v tejto otázke rámcovo českej úprave podobná.

Nesporne zaujímavá je otázka dôsledkov prípadných formálnych nedostatkov v postupe súdu alebo správneho orgánu v procese uspokojenia žalobcu. V rámci svojej rozhodovacej činnosti sa Najvyšší správny súd zaoberal výkladom dotknutých ustanovení s. ř. spr. vo vzťahu k možným formálnym nedostatkom v postupe súdu, ako sú napr. nedodržanie postupu podľa § 62 ods. 2 s. ř. spr., teda nestanovenie lehoty, v ktorej má správny orgán nové rozhodnutie vydať a neoznámenie tejto lehoty navrhovateľovi (obdobne v § 101 ods. 3 spr. s. p.). V uznesení sp. zn. 4 Ads 105/2008 z 26. 2. 2009 Najvyšší správny súd procesné chyby tohto druhu označil za drobné formálne nedostatky nemajúce žiaden vplyv na uspokojenie navrhovateľa, pričom ale zároveň neopomenul zdôrazniť významnú úlohu súdu pri riadení procesu uspokojenia navrhovateľa, a to najmä vo vzťahu k navrhovateľovi a jeho procesným právam a povinnostiam. Najvyšší správny súd tu nad rámec explicitného znenia § 62 s. ř. spr. konštatoval, že je povinnosťou súdu navrhovateľa nie len vyzvať, aby sa po doručení nového rozhodnutia správneho

orgánu vyjadril k tomu, či bol novým rozhodnutím uspokojený, ale tiež ho poučiť o tom, že ak sa v lehote, ktorej zmeškanie nie je možné odpustiť, nevyjadrí, a zo všetkých okolností prípadu bude zrejmé, že k jeho uspokojeniu došlo, konanie bude súdom zastavené. Absencia takéhoto poučenia má podľa názoru Najvyššieho správneho súdu za následok nespĺnenie procesných podmienok pre možné zastavenie konania z dôvodu uspokojenia žalobcu. Aj tento výklad je možné primerane aplikovať na podmienky slovenskej právnej úpravy. V prípade absencie určenia lehoty na predloženie nového rozhodnutia v uznesení o udelení súhlasu s uspokojením totiž nič nebráni súdu túto zjavnú nesprávnosť opraviť. Dôsledkom takejto vady síce bude faktická nemožnosť určenia termínu, v ktorom má súd pokračovať v konaní z dôvodu nepredloženia nového rozhodnutia správnym orgánom, to však samo osebe nebráni tomu, aby na základe takéhoto uznesenia správny orgán žalobcu uspokojil, respektíve aby súd po zistení, že k uspokojeniu nedôjde (napr. na základe výzvy správnemu orgánu) v konaní pokračoval. Obdobne je možné akceptovať súdny výklad absencie poučenia o dôsledkoch nevyjadrenia sa k otázke uspokojenia zo strany žalobcu. V tomto prípade je totiž dôsledkom právna domnienka uspokojenia s následkom zastavenia konania a nadobudnutia právoplatnosti nového rozhodnutia správneho orgánu, čo má spravidla priamy dopad na práva a povinnosti žalobcu.

Pri skúmaní možností aplikácie postupu uspokojenia žalobcu je potrebné sa zamyslieť, nakoľko je táto forma alternatívneho riešenia sporu využiteľná v rámci celého spektra jednotlivých druhov konaní v správnom súdnictve podľa Správneho súdneho poriadku. Pri odpovedi na túto otázku bude vždy potrebné vychádzať z povahy veci a špecifik procesného postupu toho-ktorého druhu konania (účastníci, lehoty, dotknuté práva tretích osôb, predmet konania a pod.). Argumentovať v prospech širšej využiteľnosti tohto inštitútu, než len pri klasickom prieskume rozhodnutia alebo opatrenia na základe žaloby je možné jednak pomerne širokou legálnou definíciou pojmov rozhodnutie, opatrenie či iný zásah v § 3 Správneho súdneho poriadku, ale tiež systematickým zaradením tohto inštitútu do všeobecnej časti Správneho súdneho poriadku. Napokon, pomerne širokej aplikovateľnosti tohto inštitútu nasvedčuje aj vymedzenie spôsobov uspokojenia, ktoré okrem nového rozhodnutia či opatrenia hovorí aj o možnosti vykonať „iný úkon“.

Správny súdny poriadok pri úprave uspokojenia žalobcu operuje iba s pojmom vydania nového rozhodnutia, opatrenia alebo vykonania iného úkonu. Aký by mal byť postup v prípade, ak je predmetom správnej žaloby rozhodnutie, u ktorého je namietaná jeho ničotnosť (nulita), napríklad z dôvodu, že bolo vydané absolútne vecne nepríslušným správnym orgánom alebo na základe neúčinného právneho predpisu? Správny súdny poriadok v štandardnom rozhodovacom postupe pre tieto prípady stanovuje ako spôsob rozhodnutia zrušenie rozhodnutia (§ 191 spr. s. p.). Pokiaľ by malo dôjsť k uspokojeniu žalobcu v prípadoch namietanej nulity, bude teda do úvahy prichádzať jedine také rozhodnutie správneho orgánu, ktorým sa zruší napadnuté rozhodnutie a zároveň (prípadne následne) sa zastaví správne konanie. Z uvedeného je možné uzavrieť, že pod pojmom „vydanie nového rozhodnutia“ je potrebné rozumieť nie len vydanie nového, meritórneho rozhodnutia, ktorým správny orgán zmení svoje pôvodné rozhodnutie, ale tiež vydanie rozhodnutia zrušujúceho pôvodné rozhodnutie s možným následkom v podobe zastavenia správneho konania.

Napriek predchádzajúcemu pokusu o nájdenie odpovedí na niektoré základné a východiskové otázky súvisiace s výkladom platnej právnej úpravy novozavedeného inštitútu

tu uspokojenia žalobcu sa z hľadiska budúcej aplikačnej praxe ako kardinálny problém javí najmä skutočnosť, že v súčasnosti neexistuje procesná úprava, ktorá by upravovala konkrétny procesný postup správneho orgánu v rámci uspokojenia žalobcu. Správny poriadok v jeho aktuálnom znení so zmenou alebo zrušením právoplatného rozhodnutia mimo rámec mimoriadnych opravných prostriedkov (respektíve prostriedkov dozoru) vôbec nepočíta a v prípade osobitných právnych predpisov je stav veľmi podobný. Do úvahy tu neprichádza ani aplikácia ustanovení správneho poriadku upravujúcich prieskum rozhodnutia mimo odvolacieho konania z iniciatívy samotného správneho orgánu, keďže začatie tohto druhu prieskumu má za následok prerušenie súdneho konania podľa § 100 ods. 1 písm. e) spr. s. p. s následným zastavením konania v prípade, ak dôjde v rámci tohto prieskumu k zrušeniu rozhodnutia [§ 99 písm. d) spr. s. p.]. Správne orgány teda zo strany zákonodarcu nedostávajú žiaden návod, ako v prípade ambície uspokojiť žalobcu postupovať, pričom samotný § 101 spr. s. p. je natoľko všeobecný, že úlohu adekvátnej procesnej úpravy pre správne orgány zrejme plniť nebude. Netreba pritom zabúdať ani na praxou mnohokrát potvrdenú Mertonovu teóriu ritualizmu byrokracie, podľa ktorej členovia byrokratického aparátu „*sú funkční len v limitoch určených normami a mimo týchto limitov nemajú k dispozícii platné algoritmy na riešenie reálnych situácií*“,²⁶ čo do veľkej miery relativizuje očakávania, že by byrokratický aparát sám hľadal spôsob, či inicioval legislatívne zmeny, ktoré by mu umožnili nový procesný nástroj predchádzania sporom využiť.

Načrtnutý problém však nemá len rozmer procesný, ale tiež rozmer kompetenčný, keďže pokiaľ správny poriadok respektíve osobitný predpis nezverí správnym orgánom právomoc meniť svoje rozhodnutie na základe postupu pri uspokojení žalobcu (teda mimo existujúceho systému opravných prostriedkov a prostriedkov dozoru), s ohľadom na čl. 2 ods. 2 Ústavy SR bude len veľmi ťažko možné nájsť legálny postup pre zmenu žalovaného rozhodnutia, a to aj s potenciálnym využitím analógie. Samotné ustanovenie § 101 spr. s. p. takouto kompetenčnou normou zrejme nie je, a to aj s ohľadom na vymedzenie predmetu právnej úpravy Správneho súdneho poriadku v § 1 spr. s. p. Pre správne orgány preto zrejme bude „bezpečnejšie“ a nesporne tiež pohodlnejšie aj v prípade perspektívne neúspešného sporu počkať na autoritatívne rozhodnutie súdu.

Inšpiráciou by v tomto smere mohla byť česká právna úprava prostredníctvom ustanovenia § 153 *Správneho rádu*. Toto ustanovenie v konkrétnostiach rozviedlo stručnú a rámcovú všeobecnú úpravu § 62 s. ř. spr. a vytvorilo tak procesný základ pre postup správnych orgánov s ohľadom na rôzne varianty uspokojenia účastníka vo vzťahu k jeho žalobnému návrhu. Problematickou v tejto súvislosti stále ostáva otázka, aký bude osud rozhodnutia, ktoré správny orgán v riadnom procese vydá za účelom uspokojenia navrhovateľa v prípade, ak tento vyhlási, že uspokojený nebol a súd, dospejúc k rovnakému názoru, bude v konaní pokračovať.

S ohľadom na aktuálne personálne kapacity správneho súdnictva na Slovensku by úspešnej realizácii inštitútu uspokojenia žalobcu v praxi mohlo pomôcť legislatívne zakotvenie inštitútu *predbežného pojednania žaloby*. Pokiaľ by totiž sporové strany predbežne prerokovali predmet sporu u sudcu, mohol by žalovaný správny orgán, aj na

²⁶ BOLFÍKOVÁ, E. *Teória správy a byrokracie*. Košice: UPJŠ, 2006, s. 109.

základe predbežne vysloveného názoru súdu odhadnúť perspektívu sporu, na základe čoho by mohol byť motivovaný k uspokojeniu žalobcu, respektíve by takýto postup ani nenavrhol a vyhol by sa tým zamietavému uzneseniu súdu a s tým spojenému ďalšiemu zbytočnému predĺženiu konania. V neposlednom rade by riešením mohlo byť posilnenie možností mediácie, zmiery či procesných odklonov už v základnom správnom konaní pred správnymi orgánmi, ktoré by mohlo viesť k zníženiu nápadu sporov na správnych súdoch.

ZÁVER

Prostriedky alternatívneho riešenia sporov môžu aj do sporov vznikajúcich z činnosti správnych orgánov vniesť prvky neformálnosti, relatívnej jednoduchosti a vyššej pružnosti rozhodovania. S tým úzko súvisí aj vyššia rýchlosť a hospodárnosť konania. Predpokladom dosiahnutia týchto efektov je v prvom rade existencia právnych predpisov, ktoré by tieto nástroje upravovali aj s konkretizáciou právnych noriem pre účely verejnej správy a správneho súdnictva. Rekodifikácia procesného správa v oblasti správneho súdnictva tieto ambície mala, avšak aj s ohľadom na existujúce inštitucionálne a personálne zabezpečenie správneho súdnictva v Slovenskej republike, a možno čiastočne aj z pragmatickej opatrnosti, sa niektoré „odvážnejšie“ riešenia do finálnej podoby Správneho súdneho poriadku nepresadili. Jeho platné znenie, ktoré z alternatív ku klasickému súdnemu konaniu upravuje v zásade iba uspokojenie žalobcu nebude zrejme na skutočnú zmenu postačovať. Dôvodom je v prvom rade absencia súvisiacej kompetenčnej a procesnej úpravy postupu správnych orgánov pri uspokojení žalobcu v rámci súdneho konania, ale tiež absencia precíznej právnej úpravy iných prostriedkov alternatívnych riešení pre účely sporov vznikajúcich vo verejnej správe alebo pri výkone verejnej správy (napr. mediácia vo verejnej správe, správne dohody). Situáciu by v tomto smere mohla zlepšiť aj právna úprava niektorej z foriem predbežného prejednaní veci so sudcom pred začatím konania, ktorá by mohla účastníkov viesť k vyriešeniu sporu mimo súdneho konania. Vyššia miera zapojenia sudcov do zmierovacích aktivít vo fáze pred začatím konania by si však zrejme vyžiadala komplexnú reštrukturalizáciu personálnej základne správnych súdov v zmysle jej kvantitatívneho aj kvalitatívneho posilnenia.

Administrative Law Procedures and Alternative Dispute-Settlement

Peter Molitoris

***Abstract:** The continuous growth of agenda of administrative judiciary bodies results in disproportionate delays in the overall duration of court proceedings with the proceedings becoming ineffective and, oftentimes, also inefficient in terms of parties to the proceedings and their rights. The Administrative Procedure Code which, as a new procedural code applicable to administrative judiciary, becomes effective in July 2016 aims, inter alia, to form conditions allowing for faster, more economical and, thus, more efficient court procedures. Means of alternative disputes resolution could represent one of the tools contributing to the speeding up of court proceedings by eliminating the excess of administrative courts agenda. This paper analyses particular alternatives to litigation presented by the Recommendation Rec (2001)9 of the Council of Europe Committee of Ministers while confronting them with the new administrative judiciary legislation in the Slovak Republic. The author of the paper concludes that the space which has opened up during the drafting of the new comprehensive administrative courts adjudication codification for a wider utilisation of alternatives to litigation has been mostly left unused. This fact, connected with the absence of relevant regulations governing the procedures to be adhered to by administrative bodies in administrative proceedings, can potentially result in the situation when the anticipated effect represented by the speeding up of court proceedings secured, inter alia, by alternative means of disputes settlement is not achieved.*

***Key words:** alternative means of resolving administrative disputes, administrative procedure, administrative justice, mediation, The Administrative Procedure Code*