

4. PRÍČINY ŠKODY SPÔSOBENEJ PRI VÝKONE VEREJNEJ MOCI, SPÔSOB A ROZSAH JEJ NÁHRADY

4.1 Nezákonné rozhodnutie

Nezákonné rozhodnutie nenachádza v zákone č. 514/2003 Z. z. svoju legálnu definíciu. Možno však poukázať na § 3 ods. 1 písm. b) zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku, ktorým je legálne zadenované rozhodnutie orgánu verejnej správy ako „*správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka.*“ V rovine zákona č. 514/2003 Z. z. je preto rozhodnutie synonymom individuálneho právneho aktu, teda aktu individuálnej povahy, ktorým oprávnený orgán verejnej moci autoritatívne usporadúva alebo kreuje právny vzťah medzi subjektmi daného konania (prípadne deklaruje práva a povinnosti medzi týmito subjektmi). O nezákennom rozhodnutí hovoríme následne vtedy, ak je takýto individuálny právny akt rozporný s právnym poriadkom - objektívnym právom.⁵⁸ Nezákonné rozhodnutie môže byť deklaratórnej alebo konštitutívnej povahy, a tiež rozhodnutím procesným alebo rozhodnutím vo veci samej. Princíp zákonnosti ako elementárne východisko rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy potvrdzuje aj § 46 SP. Porušovanie zákonnosti a následný výskyt arbitrárneho konania možno jednoznačne označiť za spoločensky nežiaduci a škodlivý jav.

Predpokladom úspešného uplatnenia nároku (dospeleho subjektívneho práva) na náhradu takto spôsobenej škody je **právoplatné rozhodnutie**, ktoré bolo **zrušené alebo zmenené pre nezákonnosť** príslušným orgánom, a v tomto konaní došlo k **vyčerpaniu riadneho opravného prostriedku** ustanovenom v osobitnom právnom predpise.⁵⁹ Oproti pôvodnej právnej úprave v zákone

⁵⁸ Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 20. marca 2012, sp. zn. 7 Cdo 27/2011; uznesenie Najvyššieho súdu SR z 30. mája 2011, sp. zn. 4 M Cdo 20/2009 alebo nález Ústavného súdu ČR z 27. decembra 2011, sp. zn. IV. ÚS 1391/09.

⁵⁹ Bližšie pozri tiež CEPEK, B. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C.H. Beck, 2012, s. 342 a nasl.

č. 58/1969 Zb. došlo ku zmene formulácie podmienky iniciovania opravného konania. V § 3 spomínaného zákona boli *expressis verbis* vymenované kategórie opravných prostriedkov, ktoré bolo nutné alternatívne využiť a ktoré boli podmienkou oprávnenosti nároku na náhradu škody podľa tohto zákona. Týmto boli odvolanie, rozklad, námietky, odpor alebo sťažnosť. Súčasná právna úprava tieto kategórie zjednotila a v § 6 ods. 2 zákona č. 514/2003 Z. z. sa spomína len využite riadneho opravného prostriedku ako strešného pojmu pre pôvodne uvádzané kategórie.⁶⁰

Z hľadiska existujúceho rozhodnutia musí byť splnená podmienka, že tento individuálny právny akt sa stal **právoplatným**, t. j. záväzným a relatívne nezmeniteľným. Právoplatnosť rozhodnutia je podmienkou toho, že vyvolá regulačné účinky v oblasti spoločenských vzťahov.

Z hľadiska zrušenia alebo zmenenia tohto právoplatného rozhodnutia pre nezákonnosť príslušným orgánom je nutné dodať, že súd rozhodujúci o uplatnenom nároku poškodeným je týmto rozhodnutím príslušného orgánu viazaný. Výnimka z nutnosti splnenia tohto kritéria je v § 6 ods. 4 zákona č. 514/2003 Z. z. Podľa tohto sa nevyžaduje splnenie kritéria zrušenia alebo zmeny rozhodnutia pre jeho nezákonnosť, ak konajúci orgán verejnej moci **prekročil svoju právomoc**. Prekročenie hraníc svojej právomoci je totiž výrazným zásahom do princípu legality aj princípu právnej istoty. Uvedené kritérium je v ostatných prípadoch kľúčové, keďže sa od neho odvíja samotná oprávnenosť (základ) nároku poškodeného na náhradu škodu vzniknutej týmto spôsobom.

Aj pri splnení kritéria **vyčerpania riadneho opravného prostriedku** ustanoveného osobitným právnym predpisom ustanovil zákonodarca výnimku. Výnimku ustanovuje § 6 ods. 2 druhá veta zákona č. 514/2003 Z. z., podľa ktorej sa splnenie tejto podmienky nevyžaduje, pokiaľ ide o **prípád hodný osobitného zreteľa**. Ide o príklad prieniku morálky do práva, keď sa poskytnutou možnosťou úvahy orgánu aplikácie práva vytvára pre tento orgán priestor na vyhnutie sa formalistickému a drakonicky prísnemu postupu v právno-aplikačnom procese.⁶¹

⁶⁰ Primerane pozri tiež uznesenie Najvyššieho súdu SR z 30. septembra 2008, sp. zn. 1 Cdo 71/2018.

⁶¹ „Aby sa predišlo nežiaducemu formalizmu v rozhodovaní orgánov aplikácie práva, ponecháva im právna úprava možnosť prihliadať na konkrétne špecifická posudzovaného prípadu, ktoré majú orgány aplikácie práva možnosť lepšie poznať ako zákonodarca.“ OTTOVÁ, E. Teória práva. 3. vyd. Šamorín : HEURÉKA, 2010, s. 307.

Zväčša sa zohľadňujú osobné, zdravotné, rodinné, pracovné alebo iné obdobné pomery poškodeného. Príkladom poukazujeme na uznesenie Najvyššieho súdu SR z 30. marca 2009, sp. zn. 6 Obo 33/2009, ktorého predmetom bol prieskum rozhodnutia o **poriadkovej pokute uloženej správcovi konkurznej podstaty za nepredloženie správy o súčasnom stave konkurzného konania** ani na opakovanú výzvu súdu.⁶² Hoci ide o potvrdzujúce rozhodnutie, v samom závere poskytol Najvyšší súd SR všeobecnému súdu nižšieho stupňa vôdžku k naplneniu kritérií etickej spravodlivosti v danom prípade, keď uvádza: „Najvyšší súd ešte dopĺňa, že poriadkovú pokutu môže súd prvého stupňa dodatočne aj po skončení konania odpustiť (...) ak nastali dôvody hodné osobitného zreteľa, pričom úmrtie rodičov správcu konkurznej podstaty v rozhodnom období je dôvodom hodným osobitného zreteľa.“

Per analogiam môžeme konštatovať, že prípady hodné osobitného zreteľa sú také prípady, ktoré znemožnili poškodenému vykonanie svojho práva podať voči rozhodnutiu opravný prostriedok a vzhľadom na povahu tejto preukázanej skutočnosti by sa zotrvanie pri princípe *vigilantibus iura scripta sunt* javilo ako nespravodlivé, neprimerané alebo nehumánne. Tieto prípady hodné osobitného zreteľa sa môžu vyskytnúť aj na strane orgánu, ktorý nezákonné rozhodnutie vydal.⁶³

Ustanovenie § 5 zákona č. 514/2003 Z. z. upravuje subjekty, ktorým svedčí právo na náhradu takto spôsobenej škody (aktívnu vecnú legitimáciu v tomto konaní). Sú nimi účastník konania, ktorému vznikla škoda dôsledkom rozhodnutia vydaného v správnom konaní, ďalej osoba, s ktorou nebolo konané ako s účastníkom konania napriek existencii takej zákonnej povinnosti, a napokon aj ten právny subjekt, ktorému nezákonným rozhodnutím vydanom v konaní vedenom v intenciách osobitného právneho predpisu škoda vznikla.⁶⁴

⁶² Od účinnosti Civilného sporového poriadku (§ 102 tohto zákona) však možnosť dodatočného odpustenia poriadkovej pokuty zanikla.

⁶³ Vo všeobecnosti však možno ustáliť, že by „malo ísť o prípady, keď nepodanie riadneho opravného prostriedku bolo spôsobené skutkovým alebo právnym stavom, ktorý vylučoval alebo znemožňoval jeho podanie. Malo by ísť o okolnosti na strane účastníka (náhla nevyhnutná hospitalizácia v zdravotníckom zariadení, obmedzenie alebo strata procesnej spôsobilosti a pod.) alebo na strane orgánu, ktorý nezákonné rozhodnutie vydal (nesprávne poučenie o možnosti podania opravného prostriedku, diskriminácia a pod.)“ Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 29. apríla 2010, sp. zn. 5 Cdo 171/2009.

⁶⁴ Oproti pôvodnej právnej úprave došlo k rozšíreniu okruhu subjektov, ktorým svedčí právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím, o posledné dve kategórie subjektov. Podľa § 2 zákona č. 58/1969 Zb. totiž právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhod-

4.2 Nesprávny úradný postup

Už z logiky veci vyplýva, že tieto dve kategórie nemožno navzájom stotožňovať. Nezákonné rozhodnutie nemožno subsumovať pod nesprávny úradný postup a uvedené platí aj naopak. Prísne rozlišovanie medzi uvedenými kategóriami zodpovedá vôli racionálneho zákonodarcu, keďže v § 3 ods. 1 písm. a) až d) zákona č. 514/2003 Z. z. vymenúva celkovo štyri kategórie spôsobov (príčin), akými môže vzniknúť škoda (následok). Tieto sú vzájomne nezávislé, nepodmieňujú sa a ani jedna kategória nevystupuje vo vzťahu k ostatným kategóriám v podradenom postavení alebo nadradenom postavení.

Ani pojem **nesprávny úradný postup** nenachádza v zákone č. 514/2003 Z. z. svoju legálnu definíciu. Zákonodarca len **exemplifikatívne vypočítavá kategórie, ktoré možno pod nesprávny úradný postup subsumovať** (§ 9 ods. 1). Podľa tohto ustanovenia sa za nesprávny úradný postup považuje aj „*porušenie povinnosti orgánu verejnej moci urobiť úkon alebo vydať rozhodnutie v zákonom ustanovenej lehote, nečinnosť orgánu verejnej moci pri výkone verejnej moci, zbytočné prietahy v konaní alebo iný nezákonný zásah do práv, právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb.*“⁶⁵ Takisto ako v prípade nezákonného rozhodnutia je daná výnimka vo vzťahu k postupu Národnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 86 písm. a) a d) Ústavy SR, ako aj vo vzťahu k postupu vlády SR pri výkone pôsobnosti podľa čl. 119 písm. b) Ústavy SR. Právo na náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom má ten, komu bola takým postupom spôsobená škoda (§ 9 ods. 4 zákona č. 514/2003 Z. z.).

Výstižne k tomu uvádza Drgonec: „*Úradným postupom nie je každý postup orgánu verejnej moci. Úradným postupom je výlučne postup v medziach právomoci, ktorú orgánu verejnej moci vymedzil platný právny poriadok. (...) Úradný postup môže mať dve kvality: buď je správny alebo je nesprávny. Správny úradný postup každého orgánu verejnej moci je postup orgánu verejnej moci, ktorý sa zakladá na platnej právnej úprave a s platnou právnou úpravou sa zhoduje. (...)*

nutím mali len tí, ktorí boli účastníkmi konania a boli poškodení nezákonným rozhodnutím vydaným v tomto konaní.

⁶⁵ „*Nesprávnym úradným postupom je porušovanie povinností pri uskutočňovaní úkonov v konaní, najmä jeho nesprávne vykonanie alebo vykonanie bez splnenia zákonných podmienok. Nesprávnym úradným postupom je aj opomenutie urobiť úkon alebo vydať rozhodnutie v zákonom ustanovenej lehote. Aj nevydanie rozhodnutia je nesprávnym úradným postupom. Za nesprávny úradný postup je možné považovať aj iné nekonanie príslušného orgánu, teda nevykonávanie úradného postupu.*“ Dôvodová správa k zákonu č. 514/2003 Z. z.

*Nesprávny úradný postup spočíva v konaní bez právomoci, v uplatnení právomoci nad rámec zákona, za podmienok alebo spôsobom, ktorý nie je v súlade so zákonom.*⁶⁶

Nesprávnym úradným postupom možno teda rozumieť postup kompetentného orgánu, pri ktorom využíva svoju právomoc na plnenie jemu zverených úloh v oblasti verejnej správy v rozpore s právnym poriadkom a účelom, na ktorý mu bola táto právomoc zverená, pričom zväčša ide o porušenie procesno-právnych noriem.

Možno vidieť úzky súvis s právom na spravodlivý proces⁶⁷ v intenciách čl. 6 ods.1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.⁶⁸ Týmto sa ukladá a potvrdzuje zachovávanie vedúcich ideí spravodlivosti, verejnosti a rýchlosti konania, pričom absencia prietahov v konaní je ponímaná ako determinant jeho spravodlivosti. Nečinnosť orgánu verejnej moci, resp. nekonanie alebo nerozhodnutie v zákonnom ustanovenej lehote je navyše v rozpore so samotnou podstatou procesnoprávneho inštitútu príslušnosti pre realizáciu právno-aplikačných procesov v oblasti verejnej správy. Týmto je dané nielen oprávnenie, ale aj povinnosť v konkrétnej veci konať a rozhodnúť vydaním individuálneho (s)právneho aktu, pokiaľ tomu, samozrejme, nebráni zákonom ustanovená prekážka.⁶⁹

⁶⁶ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vyd. Bratislava : Heuréka, 2012, s. 758 – 759.

⁶⁷ „Ide o právo, ktoré slúži súčasne ako nepriama záruka skutočného a účinného presadzovania ochrany ďalších práv vyhlásených a garantovaných Dohovorom. Aj pri jeho presadzovaní však treba vždy vyvážiť legitímne záujmy všetkých strán s ohľadom na zabezpečenie bezodkladného súdneho procesu a účinnej a efektívnej verejnej správy.“ SREBALOVÁ, M. Rozhodnutie o žalobe a niektoré otázky rozsahu preskúmania právoplatných rozhodnutí správnych orgánov. In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 123.

⁶⁸ Resp. jemu zodpovedajúcim princípom dobrej verejnej správy, pozri definíciu verejnej správy v úvode tejto monografie.

⁶⁹ Bližšie pozri ŠKROBÁK, J. Príslušnosť v správnom konaní. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C.H. Beck, 2013, s. 77 – 79.