

Ochrana verejného záujmu a legitímne očakávania/precedensy – ako základné pravidlá správneho konania (teória a prax)

Protection of Public Interest and Legitimate Expectations/Precedents – as Basic Rules of Administrative Proceedings (Theory and Practice)

doc. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD.

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, Ústav verejného práva

Anotácia

Štúdia sa venuje dvom základným procesným elementom správneho konania Slovenskej republiky, a to ochrane verejného záujmu a precedenčnej zásade. Autor v štúdii venuje priestor najmä úvahám o tom, či sa ochrana verejného záujmu (podľa § 3 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)) môže považovať za základné pravidlo správneho konania a následne poskytuje základné úvahy smerujúce k tomuto inštitútu. Druhá časť štúdie pokrýva tému legitímnych očakávaní/precedensov v rovine súdneho konania aj správneho konania. Ako východiskový bod autor používa anglickú právnu úpravu a následne ju konfrontuje so slovenskou právnou úpravou – a to tak vo všeobecnej rovine, ako aj v rovine súdnej, ale aj v rovine správneho konania.

Annotation

The presented study deals with the procedural elements of administrative proceedings in Slovak Republic, namely the protection of public interest and the rule of precedents. Most importantly, the author deals with the fact if the requirement to protect public interest via Art. 3 Section 1 of the Slovak Code of Administrative Procedure (71/1967 Coll.) can be referred to as a „basic rule of proceeding“. In addition to that, the author deals with some supplementary matters relating to the issue. In the second part of the study, the author focuses on the rule of precedents (legitimate expectations) in court proceedings and also in administrative proceedings. The starting point of this part of the study is the English legal system. The English approach is then compared to the Slovak law and it is looked at from the general perspective and also from the point of court proceedings and administrative procedure.

Kľúčové slová

správne konanie, verejný záujem, ochrana, legitímne očakávanie, precedens, súd, správny orgán, Anglicko, Ústava SR

Key words

administrative proceedings, public interest, protection, legitimate expectations, precedent, court, administrative body, England, Constitution of the Slovak Republic

I. Všeobecný úvod

Aj keď sa na prvý pohľad môže javiť, že základné pravidlá správneho konania (tak ako sú vymedzené v § 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) – ďalej aj ako „ZoSK“) sú už témou prebádanou, nie je tomu tak. Autor tejto štúdie nielen ako osoba pôsobiaca v akademicknej sfére, ale aj ako praktizujúci advokát pri výkone tohto povolania identifikoval niekoľko parciálnych – nezodpovedaných otázok, na ktoré neposkytuje jednoznačnú a vyčerpávajúcu odpoveď tak slovenská teória, ako ani súdna prax. Autor nepredpokladá, že by táto štúdia všetky otvorené otázky zodpovedala, ale pokúsi sa tento stav dosiahnuť aspoň vo vzťahu k niektorým prvkom, ktoré budú predmetom tejto štúdie. Zamiera sa pritom na ochranu verejného záujmu (§ 3 ods. 1 ZoSK) a na precedenčnú zásadu (§ 3 ods. 5 ZoSK).

II. Ochrana verejného záujmu ako (opomínaná) procesná zásada/procesný princíp (?)

V ostatnom období sa čoraz častejšie v odborných kruhoch skloňuje inštitút verejného záujmu ako akéhosi kritéria, na ktoré sa prihliada v kontexte rozhodovacích procesov správnych súdov, resp. správnych orgánov. Spúšťačom – alebo presnejšie – faktorom zintenzívnenia diskusií na túto tému, bolo prijatie zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj ako „SSP“) a konkrétne ustanovenie § 5 ods. 3 SSP, podľa ktorého „Pri rozhodovaní správny súd dbá na ochranu zákonnosti a verejného záujmu.“ Štrukturálne je predmetné ustanovenie zákona zahrnuté pod ustanovenie § 5, ktoré zákonodarcu označil ako „Základné princípy konania“ (správneho súdu, resp. pred správnym súdom). V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že aktuálne znenie § 5 ods. 3 SSP (v kombinácii s ustanovením § 5 ods. 4 SSP) svojím obsahom ide nad rámec toho, čo by sme štandardne mohli označiť pojmom „princíp legality“. Zákon totiž explicitne deklaruje, že správny súd pri rozhodovaní dbá (popri zákonnosti) aj na ochranu verejného záujmu. Autori publikácie Správny súdny poriadok – Veľký komentár (C.H. BECK : Bratislava, 2018) explicitne pri výklade uvedeného zákonného ustanovenia SSP pojednávajú o „princípe ochrany zákonnosti a verejného záujmu“[1].

Práve vo svetle uvedenej skutočnosti stojí ale za zmienku, že ochrana verejného záujmu ako základnej zásady správneho konania, je dnes súčasťou aj ustanovenia § 3 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Aj keď v tejto súvislosti nie je výslovne použitý pojem „verejný záujem“ (§ 3 ods. 1 ZoSK – „Správne právne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti...“), nemôžu byť žiadne pochybnosti o tom, že sa daným vyjadrením mal na mysli verejný záujem (ako je chápaný v súčasnosti). Napriek tomu je druhá veta ustanovenia § 3 ods. 1 ZoSK dlhodobo opomínaná a v doktrínálnej literatúre je málokedy výslovne pomenovaná za zásadu správneho konania (aj keď autori nepopierajú, že ochrana verejného záujmu ako taká v predmetnom ustanovení vyjadrená je). Prof. Košičiarová vo svojej publikácii k tomuto zákonnému ustanoveniu uvádza „Druhá veta odseku 1 zakotvuje úlohu správnych orgánov pri výkone ich právomoci. Zo zákona vyplýva povinnosť chrániť záujmy štátu a spoločnosti. V súčasnosti sa používa modernejší právny termín – verejný záujem. V zásade ide o legitímny verejný záujem, ktorý požíva ochranu podľa zákona. Predstavuje všeobecný či všeobecne prospešný záujem. Reprezentuje určité hodnoty chránené zákonom, ktoré správne orgány musia presadzovať v rámci svojej rozhodovacej činnosti.“[2]

Rovnako aj prof. Vrabko v diele Vrabko, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. C. H. BECK : Bratislava. 2013) uvádza: „Súkromnoprávne záujmy však nemôžu byť presadzované na úkor verejnoprávných či skupinových.“[3], čím autor potvrdzuje preferenčný režim ochrany verejného záujmu (samozrejme, za splnenia zákonných predpokladov a podmienok).

Javí sa teda, že ochrana verejného záujmu je zásadou, ktorá je relevantná tak v rámci rozhodovania správnych orgánov (v správnom konaní) konajúcich a rozhodujúcich podľa ZoSK, ako aj v rámci rozhodovania správnych súdov (podľa SSP). Napriek tomu však stojí za zmienku, že odborná obec pri analýze tohto ustanovenia zákona (§ 3 ods. 1 ZoSK) spravidla konštatuje len toľko, že sa jedná o zásadu zákonnosti (princíp legality) a nevenuje väčší priestor inštitútu ochrany verejného záujmu. Z tohto hľadiska ide potom o akési novum, ktoré ale nebudeme môcť považovať za materiálnu „novinku“. Ide skôr o formálne zosúladenie toho, čo od prijatia ZoSK tvorí jeho súčasť, avšak súčasná doktrína uvedený stav explicitne (ako zásadu ochrany verejného záujmu v správnom konaní), nepomenúvala alebo ho minimálne opomínala/marginalizovala.

V súvislosti s tým, či sa vôbec jedná o zásadu (ochrana verejného záujmu) zastávame názor, že tomu tak je. Tento náš postoj opierame najmä o to, že ochrana verejného záujmu je v ZoSK inkorporovaná do § 3 označeného ako „Základné zásady správneho konania“, t.j. takmer identicky, ako je tomu v prípade § 5 SSP (Základné princípy konania). V oboch prípadoch ide o procesné kódexy, v oboch prípadoch je v rámci rozhodovania prítomný verejnomocenský element (rozhoduje správny orgán alebo súd) a v oboch prípadoch ide o ustanovenie, ktoré sa legislatívne inkorporovalo do časti všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorá upravuje základné pravidlá/princípy konania pred tým-ktorým orgánom.

To, že ochrana verejného záujmu je aj zásadou správneho konania, vyplýva napr. aj z rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Českej republiky – sp. zn.: 6As 65/2012 – „Zásada ochrany verejného záujmu neznamena, že by správne orgány mali verejný záujem, lepšie povedané verejné záujmy, samy formulovať, to je zásadná úloha moci zákonodarnej. Úlohou správnych orgánov je pri aplikácii zákonov, ktoré jednotlivé verejné záujmy definujú, v jednotlivých prípadoch takto všeobecne formulované verejné záujmy konkretizovať.“, ktorým NSS ČR implicitne potvrdzuje, že ochrana verejného záujmu je „zásadou“ a súčasne deklaruje, čo je obsahom tejto zásady (v rovine rozhodovacej praxe správnych orgánov).

Už v tejto časti štúdie preto môžeme ustáliť, že ochrana verejného záujmu tak, ako je vymedzená v § 3 ods. 1 ZoSK je zásadou správneho konania (analogicky vyjadrená aj v rámci správneho súdneho konania v § 5 ods. 3 SSP). Uvedené platí bez ohľadu na to, že z formálneho hľadiska je táto zásada vnímaná ako integrálna súčasť zásady legality. Na strane druhej, mala by byť od nej vnímaná oddelene. Stotožňujeme sa preto s tými názormi, ktoré naznačujú, že ochrana verejného záujmu je spätá, ale nie je súčasťou zásady zákonnosti v užšom zmysle (napr. Fečík, M. In Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. – Správny súdny poriadok. Veľké komentáre. C. H. Beck : Bratislava. 2018, str. 70 – „Zákonnosť je súčasne neoddeliteľne spätá s ochranou verejného záujmu.“).

Ak akceptujeme premisu, že ochrana verejného záujmu je zásadou správneho konania, považujeme za potrebné venovať sa tomuto inštitútu z hľadiska jeho obsahu.

Verejný záujem je typický neurčitý právny pojem, ktorý nie je a ani nemôže byť legálne definovaný, pretože vyjadruje momentálny stav záujmov a ich vzájomnú hierarchiu. Z toho vyplýva, že verejný

záujem je časovo a miestne premenný, a preto aj musí byť vyhodnocovaný v konkrétnej situácii, mieste a čase. Signifikantnou črtou verejného záujmu je jeho celospoločenský charakter, ktorý ho uprednostňuje pred iné miestne, skupinové či súkromné záujmy. Ochrana verejného záujmu bude preto vždy spätá s jeho identifikáciou vo vzťahu k tej oblasti výkonu verejnej správy, ktorej sa bude týkať posudzovaná administratívna vec[4]. [5]

Uvedené však za žiadnych okolností neznamená, že správny orgán bude môcť tento inštitút uplatňovať svojvoľne, resp. že bude môcť jeho obsah sám tvoriť. Naopak, ako uvádzame vyššie (ilustračne prostredníctvom použitia rozhodnutia NSS ČR), správne orgány konkretizujú všeobecný verejný záujem vo veci/na vec, ktorá je nimi posudzovaná (a o ktorej rozhodujú). Vymedzenie verejného záujmu je teda realizované normatívne, čo na strane jednej predstavuje nielen ochranu verejného záujmu ako takého nástrojmi všeobecne záväznej právnej úpravy, ale práve prostredníctvom normatívneho vyjadrenia ochrany verejného záujmu je potom legitímny a zákonný aj samotný vstup do práv a právom chránených záujmov adresátov správy z dôvodu ochrany verejného záujmu.

Ak sme vyššie uviedli, že ochrana verejného záujmu (správnym orgánom a v konečnom dôsledku ani správnym súdom) nemôže viesť k ľubovôli príslušného orgánu verejnej moci, je potrebné poukázať na nevyhnutú požiadavku riadneho odôvodnenia toho, ako sa správny orgán vysporiadal s otázkou verejného záujmu (ak išlo o otázku, ktorá bola pre rozhodnutie vo veci relevantná). Najvyšší súd Slovenskej republiky to vo svojom rozsudku vo veci sp. zn.: 1Sža 2/2009 vyjadril nasledovne: „Ak správny orgán dospeje k záveru, že došlo k stretu záujmu súkromného so záujmom verejným, musí v prípade, že uprednostní záujem verejný, v rozhodnutí náležite odôvodniť prečo došlo k jeho uprednostneniu“. Nebude preto postačovať všeobecne deklarovanie toho, že vo veci bolo určitým spôsobom rozhodnuté s prihliadnutím na verejný záujem, ale správny orgán bude musieť tento verejný záujem (a prípadný rozpor s ním alebo jeho ohrozenie) v texte svojho rozhodnutia riadne odôvodniť. Neraz bude rozsiahle odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu potrebné a relevantné aj z dôvodu, že v konkrétnych veciach, v ktorých bude správny orgán rozhodovať, bude môcť dochádzať ku stretu viacerých parciálnych verejných záujmov a v takom prípade bude na správnom orgáne (a následne na súde), aby posúdil, ktorému elementu verejného záujmu poskytne preferenčný režim a nadväzujúcu ochranu. Je totiž potrebné uvedomiť si, že pojem „verejný záujem“ nemá univerzálny obsah. Naopak, je dokonca možné polemizovať s niektorými úvahami, či je vôbec správne vychádzať z premisy, že „verejný záujem“ (ako celok) je neurčitý pojem. Autor tejto štúdie má za to, že univerzálny verejný záujem ani neexistuje. Existujú len partikulárne verejné záujmy, t.j. verejné záujmy na konkrétnych úsekoch, pričom práve ich diferenciácia vedie k tomu, že ich ako množinu nie je možné súhrnne univerzálnie definovať. Často je totiž správny orgán v konaní nútený skúmať a porovnávať niekoľko verejných záujmov, ktoré môžu mať aj protichodný charakter (napr. ochrana životného prostredia vs. verejný záujem na budovaní diaľnic).

V každom prípade je však potrebné poukázať na to, že ochrana verejného záujmu môže mať minimálne dva rozmery – ochrana verejného záujmu spočívajúca v riadnej aplikácii všeobecne záväzných právnych predpisov, príp. iných prameňov práva vzťahujúcich sa na vec (ochrana verejného záujmu v širšom zmysle) a na strane druhej, ochrana verejného záujmu v užšom zmysle (t.j. ochrana tých záujmov, ktoré sú prameňmi práva chránené vo všeobecnej rovine a následne je ich ochrana konkretizovaná a implementovaná v konkrétnom rozhodovacom procese). Rozdiel medzi uvedenými položkami je možné zdokumentovať napr. na nasledovnej modelovej situácii: Podľa čl. 4 ods. 2 Ústavy Slovenskej

republiky „Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje...“, podľa § 12 ods. 7 písm. a) zákona č. 538/2005 Z. z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečebných kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných minerálnych vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov „Štátna kúpeľná komisia zamietne žiadosť o vydanie povolenia využívať zdroj, ak a) je vo verejnom záujme prírodný liečivý zdroj alebo prírodný minerálny zdroj nevyužívať, ...“. Konanie o vydanie povolenia na využívanie zdroja minerálnej vody prebieha v prvom stupni na správnom orgáne, ktorým je Štátna kúpeľná komisia. Štátna kúpeľná komisia žiadosť zamietne, ak by vyhovie žiadosti predstavovalo rozpor s verejným záujmom. V prípade, ak by o využívanie zdroja minerálnej vody požiadala oprávnená osoba tak, že využívanie tejto vody by malo zahŕňať jej prepravu/vývoz mimo územia Slovenskej republiky spôsobom, ktorý je v zmysle čl. 4 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zakázaný, správny orgán by v takomto prípade rozpor/súlady s verejným záujmom (na využívaní prameňa minerálnej vody neskúmal), keďže dôvodom pre nevyhovie žiadosti by nebol rozpor s verejným záujmom (v užšom zmysle), ale rozpor navrhovanej činnosti so zákonom (ochrana verejného záujmu v širšom zmysle – legalita). Uvedené potom, logicky, vedie aj k tomu, že samotné odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu bude kvalitatívne iné, ak sa žiadosť o vydanie povolenia bude zamietť pre rozpor činnosti s Ústavou SR, príp. iným zákonom a iné, ak pôjde o takú žiadosť, ktorá vo svojej podstate nebude predstavovať rozpor s objektívnym právom, ale dôvodom pre zamietnutie žiadosti bude rozpor s verejným záujmom (pri dodržaní inak všetkých ostatných zákonných predpokladov pre vydanie príslušného povolenia). V plnom rozsahu treba akceptovať predpoklad, že už aj samotný ústavný zákaz vývozu vody podľa čl. 4 ods. 2 Ústavy SR bol realizovaný „vo verejnom záujme“, ktorého ochrana ale bola zabezpečená výslovne a legislatívnym procesom, a to zmenou znenia právnej normy (explicitným zákazom takéhoto vývozu). Od správnych orgánov, ktoré budú vo veci rozhodovať, nie je možné spravodlivo očakávať, aby odôvodňovali rozpor (napr. činnosti, ktorej sa žiadosť týka) s verejným záujmom, ak je táto činnosť bez ďalšieho v rozpore s objektívnym právom. Správnomu orgánu v rámci rozhodovacieho procesu neprislúcha hodnotiť správnosť prípadného ústavného/zákonného zákazu, ale tento zákaz v rámci konkrétneho rozhodovacieho procesu uplatniť. Ochrana verejného záujmu (v užšom zmysle), resp. jej detailné odôvodnenie súvisiacich otázok sa – naopak – stáva relevantnou práve v okamihu, keď predmet konania smeruje k činnosti, ktorá je inak zákonom povolená (nie je ex lege zakázaná), ale správny orgán v kontexte ochrany partikulárneho verejného záujmu (napr. potreba ochrany zdroja vody pre jej obmedzenú kapacitu a pod.) vydá také rozhodnutie, ktorým tento verejný záujem chráni (a teda vo veci rozhodne negatívne). V tomto prípade – a to aj z dôvodu, že sa nevyhovuje žiadosti, predmetom ktorej je činnosť, ktorá by inak bola zo zákona povolená – je na správnom orgáne bremeno riadne odôvodniť, aký verejný záujem chráni, ako, na základe čoho, z akého dôvodu a ako vyhodnotil existujúci verejný záujem v kontexte posudzovanej veci a činnosti, ktorá by s ním mala byť v rozpore, resp. ktorá by mohla tento verejný záujem ohroziť. Z uvedeného tiež vyplýva, že kým v prvom prípade je ochrana verejného záujmu uskutočňovaná v kontexte zásady zákonnosti (t.j. overovaním súladu činnosti s verejným záujmom v kontexte jej súladu so všeobecne záväznou právnou úpravou), v druhom prípade je ochrana verejného záujmu akousi „nadstavbou“ k zásade legality (princípu legality), kedy sa predmet správneho konania konfrontuje v kontexte verejného záujmu chráneného správnym orgánom (v užšom zmysle).

Práve uvedený rozdiel bude mať vplyv aj na požiadavky týkajúce sa odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu. Kým v prvom prípade bude – podľa nášho názoru – postačovať jednoznačné a

nepochybné poukázanie na rozpor činnosti s Ústavou SR/so zákonom, v druhom prípade (pri súlade činnosti s Ústavou SR/so zákonom) ale pri súčasnom rozpore tejto činnosti s verejným záujmom (v užšom zmysle), bude musieť správny orgán detailne odôvodniť všetky okolnosti týkajúce sa ochrany verejného záujmu v kontexte rozhodovanej veci (ak práve rozpor činnosti s verejným záujmom v užšom zmysle má byť dôvodom pre nevyhovenie žiadosti).

Záverom poznamenávame, že ochrana verejného záujmu sa vo všeobecnosti považuje za imanentnú súčasť verejnej správy, keďže výkon verejnej správy je podľa klasických doktrínálnych vymedzení vnímaný ako správa vecí verejných uskutočňovaná orgánmi verejnej správy alebo inými splnomocnenými osobami – a ktorá je realizovaná vo verejnom záujme. Domnievame sa, že ochrana verejného záujmu v priebehu správneho konania je s odkazom na § 3 ods. 1 druhá veta ZoSK všeobecnou zákonnou povinnosťou správnych orgánov (čo je podčiarknuté dokonca slovným spojením použitým v zákone, podľa ktorého sú správne orgány „povinné“ chrániť záujmy štátu a spoločnosti). Úvahy autora o tom, že ochrana verejného záujmu by mala byť vnímaná ako všeobecná zásada správneho konania opierame podporne aj o ustanovenie § 2 ods. 4 českého Správniho řádu (500/2004 Sb. – ČR), ktorý – síce v inom slovnom vyjadrení – indikuje ochranu verejného záujmu ako zásadu správneho konania („(4) Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu...“, pričom § 2 je v predmetnom zákone označený ako „Základní zásady činnosti správních orgánů“)

Prax však ukazuje, že ochrana verejného záujmu je z pohľadu správnych orgánov – toho času – skôr marginálnou alebo formálnou vecou. Podporu úvahy, že ochrana verejného záujmu je základným pravidlom konania (ako procesného postupu orgánu verejnej moci) vidíme aj v tom, že s účinnosťou od 01.07.2016 je princíp ochrany verejného záujmu aj integrálnou súčasťou správneho súdneho konania (podľa § 5 ods. 3 SSP) ako iného procesného postupu (realizovaného pred správnym súdom).

Legitímne očakávania/zásada materiálnej rovnosti alebo precedenčná zásada ako nová dimenzia výkonu verejnej správy a jej kvalitatívny ukazovateľ (aj v komparatívnej perspektíve: minulosť-súčasnosť / súdy-správne orgány / Slovenská republika-Anglicko)

Táto časť štúdie sa venuje precedensom[6] (v kontexte súdneho konania aj správneho konania), a to tak, že postupuje od všeobecných úvah ku konkrétnostiam. Naším cieľom pritom nie je poskytnúť úplný obraz, resp. komplexnú analýzu tohto inštitútu, ale poukázať aspoň na niektoré elementy, ktoré s precedenčným právom súvisia. Potrebu tohto kroku odôvodňujeme tým, že v Slovenskej republike – a to najmä v rámci rozhodovania správnych orgánov – je precedenčná zásada uplatňovaná v minimálnom rozsahu. V tejto štúdii preto ozrejmuje niektoré jej charakteristické črty, a to nielen v rovine správneho konania, ale aj vo všeobecnom kontexte (pramene práva, teória práva, súdnictvo a pod.).

Vyjadrenie tejto zásady v správnom konaní (zásada ochrany legitímnych očakávaní, zásada materiálnej rovnosti, precedenčná zásada) nachádzame v § 3 ods. 5 ZoSK (druhá veta), podľa ktorého ustanovenia platí, že „Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.“. Aplikáciou precedenčnej zásady v právnom poriadku (akéhokoľvek štátu) sa primárne sleduje najmä to, aby v rámci rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci (správnych súdov, ale aj správnych orgánov) nevznikali excesívne odklony v skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch, pričom ide nielen o extrémne odklony (napr. jednému účastníkovi sa vyhovie, druhému v tej istej veci a za tých istých podmienok nie), ale aj o akékoľvek iné neopodstatnené

odklony majúce parciálny charakter (napr. výška uloženej pokuty za ten istý skutok by pri identických/podobných parametroch páchatel'a, okolností a pod. mala byť podobná).

Tento trivializovaný výklad koncepcie precedenčnej zásady pritom vychádza zo samotnej podstaty pojmu *precedens*. Podľa Blackovho právnického slovníka (*Black's Law Dictionary*) sa za *precedens* považuje rozhodnutie, ktoré tvorí základ pre budúce rozhodnutia zahŕňajúce podobné skutočnosti alebo otázky. Zásada „*rule of precedent*“ teda veľmi zjednodušene vyjadrene znamená, že súd [pozn. autora: prípadne iný orgán verejnej moci] je viazaný rozhodnutím súdu [pozn. autora: prípadne iného orgánu verejnej moci] vyššieho alebo rovnakého stupňa, ktorý rozhodoval v identickej alebo dostatočne podobnej veci[7]. [8] Na strane druhej, ak by sme mali záujem uplatniť na vymedzenie pojmu *precedens* formálny, resp. formalistický prístup, potom je možné uviesť, že v angloamerickom právnom systéme súdny *precedens* ako taký nemá osobitné formálne vymedzenie a spája sa s teóriou *ratio decidendi* v súdnom rozhodnutí[9], príp. *doctrine of stare decisis*. [10] Nech je však prapôvod systému *precedens* akokoľvek pevne zakorenený v angloamerickom právnom systéme, nie je možné mať v súčasnosti žiadne pochybnosti o tom, že precedenčná zásada je aj v podmienkach Slovenskej republiky prítomná, hoci v modifikovanej forme, a to aj napriek tomu, že v niektorých prípadoch, príp. niektorí autori ju môžu spochybňovať alebo marginalizovať, príp. takéto názory vyjadrili v minulosti, ktoré sa časom mohli – z obsahového hľadiska zmeniť (napr. „Právny systém na Slovensku, ako súčasť kontinentálneho právneho systému, je založený na doktríne písaného práva, tzn. že pod pojmom právo sa výlučne rozumie „písané právo“. Dominantná úloha pripadá zákonnému či štátnemu právu vytváranému najvyššími štátnymi orgánmi a nie právnym obyčajom alebo súdnym *precedensom*“ [11]). V tej istej publikácii sa uvádza, že „Súdy a iné orgány aplikácie práva sú oprávnené právo nachádzať. Nemajú však právomoc právo tvoriť. Sudca je ústami zákona.“). Rovnako napr. Cepek, B. uvádza, že „právotvorný *precedens* – podobne ako právna obyčaj nie je formálnym prameňom správneho práva“, avšak súčasne akceptuje, že predstavuje primárne riešenie konkrétneho prípadu a z dôvodu jeho prvotnosti sa stáva istým „vodidlom“ pre všetky podobné prípady v budúcnosti[12]. Bez ohľadu na uvedené je potrebné uviesť, že hoci sa v slovenskom priestore často argumentuje proti implementácii inštitútov angloamerického práva do právneho poriadku SR (ako jedného z reprezentantov tzv. kontinuálnej právnej kultúry) tvrdením, že tieto inštitúty historicky nie sú vlastné kontinentálnemu právu, často sa zabúda na to, že až do roku 1950, kedy sa na naše územie prenieslo sovietske písané právo, bolo rozhodujúcim prameňom práva na území SR uhorské obyčajové právo vo viacerých smeroch podobné britskému systému *common law*. [13]

V právnej a súdnej praxi sa však napriek tomu pomerne často stáva, že tak sudcovia (v texte svojich rozhodnutí), ako aj advokáti (v rámci prezentovanej argumentácie) poukazujú na rôzne rozhodnutia súdov (ako na základ tvoriaci podstatu ich právnej argumentácie), pričom – podľa niektorých autorov – je uvedené konanie priamo v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky (ak je orgánmi verejnej moci brané do úvahy ako základ pre rozhodnutie). Napr. Kollár, P. v súvislosti so zákonom č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok (CSP) uvádza, že jeho nasledovné ustanovenia sú rozporuplné a protiústavné: Čl. 2 ods. 2, Čl. 4 ods. 2, § 220 ods. 2 a ods. 3, § 393 ods. 2 a ods. 3, § 421 ods. 1 písm. a) a písm. b). Všetky uvedené ustanovenia CSP v zjednodušenej podobe hovoria o tom, že každý spor by mal byť a dokonca „bude rozhodnutý v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít“, to napriek tomu, že sudcovia formálnoprávne (vychádzajúc z Ústavy SR[14]), ustálenou rozhodovacou praxou „najvyšších súdnych autorít“ viazaní nie sú.[15] Čl. 144 ods. 1 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava SR

jednoznačne ustanovuje, že „sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom.“ Uvedené explicitné znenie Ústava SR opätovne uvádza v Čl. 145 ods. 4, kde vymenúvaný sudca skladá do rúk prezidenta SR sľub nasledovného znenia: „Sľubujem na svoju česť a svedomie, že sa budem spravovať ústavou, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a zákonmi, budem vykladať zákony a rozhodovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranne“. Tu je však relevantné poukázať na to, že ak je sudca pri rozhodovaní viazaný „zákonmi“ (čo nepochybne je), potom budem zrejme viazaný aj zákonom (t.j. CSP), ktorý mu v jednotlivých ustanoveniach ukladá povinnosť rozhodovať vo veci aj v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít[16].

Aj keď autorovi tejto štúdie neprináleží spochybňovať odborné názory iných autorov (ktoré relevanciu tzv. precedenčného práva v podmienkach SR odmietajú, resp. ju spochybňujú – napr. Kollár, P.), poukazuje na to, že existuje aj množstvo diel, ktoré faktickú aplikáciu niektorých rozhodnutí súdov ako „faktických“ prameňov práva akceptujú, resp. akceptovali už aj v minulosti. Napr. J. Prusák vo svojom diele Teória práva uvádza: „Judikáty však nie sú prameňmi práva de iure, ale iba de facto. Často možno vlastne hovoriť o sudcovskej tvorbe práva, prípadne dotváraní práva judikatúrou. Rozhodnutia a stanoviská najvyšších všeobecných súdov nie sú ani u nás všeobecne záväzné, ale fakticky zaväzujú. Nižšie súdy ich vo svojej rozhodovacej činnosti rešpektujú a ich existenciu dokonca vítajú, pretože im pomáha preklenúť medzery v zákonoch a vyrovnáť sa s novými situáciami.“[17]

Ako však uvádza J. Svák – v kontinentálnej právnej kultúre sa v súvislosti s precedensami rešpektuje ich určitá hierarchia (z hľadiska záväznosti, či právnej sily), ktorá je spojená s a) najvyšším súdom, ktorý je považovaný za zodpovedného pri vydávaní precedensov a b) pravidelným opakovaním niektorých precedensov v praxi. Vyššia právna sila rozhodnutí (ale aj tzv. stanovísk) najvyššieho súdu vyplýva nielen z jeho zákonnej zodpovednosti za ich kreáciu a edíciu, ale aj z faktu, že najvyšší súd je v praxi pomerne častým korelátorom (aj korektorom) chýb súdov nižších stupňov, čo v súvislosti s kariérnym systémom (konkurz na sudcu najvyššieho súdu je u nás fakticky v rukách sudcov najvyššieho súdu), dodáva najvyššiemu súdu punc nielen prirodzenej, ale aj právnoformálnej authority.[18]

Autor tejto štúdie sa prikláňa k záveru, že požiadavka viazanosti rozhodnutiami správnych orgánov (resp. súdov) ich skoršími rozhodnutiami (ustálená rozhodovacia prax) v podobných veciach pro futuro (okrem výnimiek, ktoré budú predmetom všeobecnej analýzy nižšie), by mali byť vlastné každému právnenému štátu (aj SR), a to najmä s ohľadom na princíp právnej istoty, resp. rovnosti pred zákonom. Na uvedenom závere nemení – podľa názoru autora tejto štúdie – ani existencia, resp. absencia, príp. kvalita explicitného (slovného) vyjadrenia tejto zásady v zákonoch, keďže faktickú viazanosť orgánov verejnej moci príslušnými rozhodnutiami je možné abstrahovať z ústavnoprávnych princípov.

V ďalšom je potrebné uviesť, že samotná precedenčná zásada, resp. zásada materiálnej rovnosti účastníkov (správneho) konania (precedenčná zásada) je v podmienkach SR premietnutím tzv. inštitútu legitímnych očakávaní do správneho konania Slovenskej republiky, a aj preto je možné – do určitej miery – vnímať prelínanie zásady legitímnych očakávaní s precedenčnou zásadou. Detailizáciu, resp. konkretizáciu precedenčnej zásady v správnom konaní nachádzame aj v časti I. ods. III Odporúčania Výboru ministrov (2007) 7[19], v ktorom sa uvádza, že správne orgány majú konať tak, aby bola zachovaná zásada rovnosti, a to tak, aby v prípade osôb, ktorých situácia je rovnaká, rozhodovali

rovnako. Akýkoľvek odklon od tejto zásady – od takéhoto postupu – musí byť determinovaný objektívnymi okolnosťami.

Precedenčná zásada je tiež prostriedkom ochrany pred svojvôľou, ale napr. aj pred neprimeraným a nezákonným uplatňovaním správnej úvahy (diskrečnej právomoci správneho orgánu).[20] Zneužitie inštitútu správnej úvahy riešil vo viacerých svojich rozhodnutiach napr. aj Najvyšší správny súd Českej republiky (2 Afs 207/2005)[21].

Ako to vyplýva z rozhodnutia súdu uvedeného vyššie, riziko zneužitia správnej úvahy je evidentné napr. v prípadoch, keď zákonodarca v rámci rozhodovacej činnosti správnych orgánov v zákone uvádza pojem „môže“, „možno“ a pod. Je teda na zvážení správneho orgánu, či vo veci rozhodne kladne, alebo záporne. Aj v takýchto – ale nielen v takýchto – prípadoch má mimoriadne dôležitý význam riadna aplikácia precedenčnej zásady, keďže neprimerané odklony od bežnej rozhodovacej praxe by mohli podstatným spôsobom narušiť rovnosť subjektov pred zákonom (a správnym orgánom).

Už z naznačeného je zrejmé, že precedenčná zásada začína mať čoraz väčší význam aj v krajinách nepatriacich do anglo-americkéj právnej kultúry, vrátane Slovenskej republiky. Nepochybne to môže súvisieť s tým, že aplikácia tohto postupu (viazanosti skoršími rozhodnutiami) nemá prirodzené teritoriálne hranice a tiež sa na ňu neviažu žiadne špecifiká, ktoré by neumožňovali jej adaptáciu napr. aj v kontinentálnej právnej kultúre. Jedným z najjednoduchších vymedzení opodstatnenosti precedenčnej zásady je právny názor sudcu Middleton-a z Odvolacieho súdu štátu Ontario (Kanada) – ktorý ním bol vyslovený v právnej veci *Sweney v. The Department of Highways* – [1933] O.W.N. 783 (C.A.) – „...avšak podľa môjho názoru sloboda/volnosť rozhodnúť každú vec podľa vlastného uváženia – tak, ako to považuje (sudca) za správne – bez prihliadnutia na predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť súdov v podobných veciach, by viedla k vytvoreniu úplne neurčitého práva [pozn. právneho systému], v ktorom by si žiadny občan nemohol byť vedomý svojich práv a povinností, a to až do času, kým by sa jeho prípad nedostal pred konkrétneho sudcu a kým by sa nedozvedel, aké sú názory daného sudcu k jeho veci – bez prihliadnutia na veci podobného druhu rozhodnuté v minulosti.“[22]

Pozitívnoprávny základ záväznosti ustálenej rozhodovacej praxe súdov[23] v podmienkach Slovenskej republiky vychádza z viacerých formálnych prameňov práva. Nepochybne do tejto kategórie spadajú teda aj tie články Ústavy Slovenskej republiky, ktoré pojednávajú o právnej istote a základných princípoch právneho štátu. V rovine zákonnej právnej úpravy je možné spomenúť § 5 ods. 1 SSP, podľa ktorého „Konanie pred správnym súdom sa okrem princípov, na ktorých spočíva Civilný sporový poriadok a ktoré sa na konanie pred správnym súdom použijú primerane, riadi aj princípmi uvedenými v odsekoch 2 až 12.“, ako aj čl. 2 ods. 2 CSP „Právna istota je stav, v ktorom každý môže legitímne očakávať, že jeho spor bude rozhodnutý v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít; ak takej ustálenej rozhodovacej praxe niet, aj stav, v ktorom každý môže legitímne očakávať, že jeho spor bude rozhodnutý spravodlivo.“. Z uvedeného teda vyplýva, že väčší význam sa v kontinentálnej právnej kultúre prikladá tzv. konštantnej judikatúre, ktorá má fakticky veľa podobných znakov so zásadou *stare decisis* (alebo *doctrine of precedents*) uplatňovanej v krajinách *common law*. [24] Existuje množstvo rozhodnutí súdov (vrátane Najvyššieho súdu SR), ktoré uvedený prístup potvrdzujú – napr. sp. zn.: 10Sžso/14/2015 – „Odvolací súd zároveň dodáva, že správny orgán má dôsledne analyzovať zistené závery a tieto potom podrobne vyhodnotiť v rozhodnutí. Postup žalovaného, ktorý do rozhodnutia prevzal obsah z komplexného posudku bez toho, aby tento posudok v rozhodnutí

podrobne vyhodnotil, je v rozpore so všeobecnou právnou úpravou ako aj judikatúrou Najvyššieho súdu SR., t.j. súd skúma nielen rozpor preskúmaného rozhodnutia so všeobecne záväznou právnou úpravou, ale aj s judikatúrou NS SR (príp. dokonca rozhodnutiami krajských súdov konajúcich ako správne súdy – napr. sp. zn.: 2S/211/2013 – „Žalobca správne poukázal na súdnu prax (napr. rozsudok KS v Bratislave č. k. 19S 269/02-33), že pre účastníctvo v stavebnom konaní v zmysle vyššie uvedených zákonných ustanovení postačuje len možnosť zásahu do niektorého z vlastníckych oprávnení, čo znamená, že pre účasť v konaní nie je podstatné to, či skutočne príde k zásahu do jeho vlastníckeho práva, ale postačuje i len možnosť, že k takémuto zásahu môže prísť.“ a pod.).

V súvislosti s precedenčným právom (záväznosťou rozhodnutí najvyšších súdnych autorít) je však potrebné venovať priestor otázke, akým spôsobom sa na konkrétny prípad implementuje táto zásada? Jedná sa o právnú otázku a teda ide o výlučné „bremeno“ na strane súdu (primárne uplatňujúc inštitút *iura novit curia*), príp. o bremeno strán v konaní alebo o tzv. zdieľané bremeno?

Keďže anglické právo poskytuje najvhodnejší priestor na oboznámenie sa s povahou precedensov, budeme sa v ďalšom venovať tejto otázke cez prizmu štátu, ktorý je možné považovať za „matku“ precedenčného práva, a to (aj) v kontexte správneho súdnictva.

Anglická právna teória deklaruje, že „Správny súd [tzv. Administrative Court pôsobiaci v rámci The High Court] je viazaný výsledkom [pozn.: rozumej výrokom] a tzv. rozhodujúcim odôvodnením akéhokoľvek vecného rozhodnutia vyššieho súdu a rovnako bude postupovať aj v prípade rozhodnutí súdov rovnakého stupňa, okrem prípadov, ak bude mať za to, že toto skoršie rozhodnutie je zjavne nesprávne.“ [25]. Viazanosť rozhodnutiami súdov rovnakého stupňa je v Anglicku vyjadrená tzv. princípom *Tal* (právna vec *R v Greater Manchester Coroner, ex p Tal* 1985, QB 67, 81A-B) – „princíp *stare decisis* je založený na povinnosti súdu prvého stupňa – pri výkone jeho rozhodovacej právomoci – vychádzať z rozhodnutí Vrchného súdu (High Court), pričom súd je tiež viazaný rozhodnutiami iných súdov prvého stupňa, okrem prípadov, ak má za to, že toto rozhodnutie je nesprávne.“

V tomto kontexte bude asi pre odbornú verejnosť (v SR) relatívne prekvapujúcim faktom, že povinnosť poukazovania na relevantnú judikatúru je procesným bremenom strany sporu (účastníka konania), resp. jeho právneho zástupcu, t.j. nejedná sa o právnú otázku (ktorú by – bez ďalšieho – posudzoval, resp. ktorú by skúmal súd z úradnej moci). Preukázanie ustálenej súdnej praxe je v Anglicku vecou tvrdenia a preukazovania účastníkmi konania. Anglický Správny súd však v rámci tzv. procesných pravidiel (adresovaných stranám a ich zástupcom) – tzv. *Practice Direction* – výslovne varuje pred doručovaním excesívnych rozhodnutí (ako precedenčného základu) Správneho súdu – (z hľadiska kvantitatívneho aj kvalitatívneho). Sudca Buxton napr. vyslovene v tejto súvislosti poukazuje na situáciu, kedy právny zástupca doručil súdu 300 strán textu rozhodnutí rôznych súdov, pričom ale so súdenou vecou súviselo z týchto rozhodnutí len veľmi málo. Anglická právna kultúra je pritom založená najmä na nasledovných princípoch uplatňovania precedenčnej zásady:

právny zástupca dáva do pozornosti súdu precedensy, ktoré sú v prospech jeho veci, a to tak v pozitívnom, ako aj negatívnom/diferenciačnom zmysle slova. Právny zástupca by teda vo vzťahu k súdu, logicky, mal predkladať judikatúru, ktorá potvrdzuje jeho vlastného zámeru sledované súdnym procesom, ale mal by poukázať aj na odlišnosti v jednotlivých veciach – precedens a súdená vec tak, aby bolo možné posúdiť, do akej miery sú si posudzované veci podobné.

Nemenej dôležité je ale poukázať aj na to, že anglická právna úprava sa pred hypertrofiou argumentácie precedensami pokúša brániť aj množstevnými limitmi. V podmienkach Slovenskej republiky je bežnou praxou, že právni zástupcovia neraz na podporu jednej a tej istej právnej skutočnosti, „zaplavujú“ správny súd rozhodnutiami súdov rovnakého stupňa, príp. Najvyššieho súdu Slovenskej republiky alebo Ústavného súdu Slovenskej republiky. Anglická právna úprava takýto postup neuznáva a nepriamo ho považuje za spomaľovanie súdneho systému (a spôsobovanie prieťahov v konaní zo strany účastníka konania, resp. jeho zástupcu). Právny zástupca ako osoba odborne kvalifikovaná, by mal vo veci vedieť vybrať ten judikát, ktorý je pre parciálnu právnu otázku posudzovanú Správnym súdom najrelevantnejší a nemal by multiplikovať svoje podania a prejavy citáciou iných judikátov s tým istým faktickým účinkom. Právni zástupcovia sú v takýchto prípadoch povinní výslovne uviesť (deklarovať) – odôvodniť – vo vzťahu k Správnomu súdu, prečo poukazujú aj na iné (rôzne) rozhodnutia riešiace tú istú právnu otázku (ak sa pre taký postup rozhodnú).

Pri akomkoľvek odkaze na judikatúru sú právni zástupcovia konajúci pred Správnym súdom povinní deklarovať: na čo konkrétne poukazujú príslušným judikátom s odkazom na právnu súvislosť viažucu sa k veci, ako aj na samotnú časť judikátu, ktorú považujú za argumentačnú bázu v prospech ich veci.

Argumentácia judikatúrou spravidla tvorí osobitnú časť (prílohu) podania na Správny súd s uvedením vyššie uvedených parametrov a takto sa zasiela na vyjadrenie druhej strane, ktorá – pri dodržaní tej istej formy – neguje judikatúrnu argumentáciu príslušnej strany[26]. V prípade plnohodnotnej aplikácie tohto postupu by v ideálnom prípade správny súd mal k dispozícii komplexný materiál právnych viet použiteľných v súdnej veci, a to tak v rovine vlastnej argumentácie žalobcu, ako aj protiargumentácie, resp. minimálne v negácii žalobcom prezentovanej argumentácie žalovaným.

Anglická právna teória pritom veľmi delikátne rozlišuje medzi tzv. rozhodnutím v právnej otázke a rozhodnutiami, ktoré vo svojej podstate nie sú tvorbou nových právnych pravidiel, ale sú len „klasickým rozhodovaním“ (t.j. aplikáciou pozitívneho práva a ustálených rozhodnutí súdov na konkrétnu vec). Z tohto hľadiska je možné uviesť, že rozhodnutia súdov v Anglicku je možné rozdeliť do dvoch skupín, a to rozhodnutia „právotvorné“ a rozhodnutia „právoaplikačné“. Za právotvorné sa spravidla považujú také rozhodnutia súdov, ktoré vytvárajú nové právne pravidlá (najmä poskytnutím záväzného právneho výkladu k určitej právnej otázke) a týmito rozhodnutiami majú strany argumentovať, kým na strane druhej rozhodnutia právoaplikačné sú tie, pri ktorých tvorba práva absentuje a ide skôr o „mechanickú“ aplikáciu už existujúcich právnych pravidiel na konkrétnu vec „bez pridanej hodnoty“ tvorby práva alebo riešenia právne významnej otázky.

Ak sme vyššie uviedli, že v Anglicku je „procesným bremenom“ účastníkov konania preukázať „ustálenú súdnu prax“, potom je potrebné poukázať na to, že – na strane druhej – v podmienkach Slovenskej republiky sa javí, že rozhodovanie v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít je povinnosťou súdu, ktorú musí súd plniť, a to bez ohľadu na konanie účastníkov konania v rámci súdneho prieskumu (t.j. bez ohľadu na to, či na takúto ustálenú rozhodovaciu prax budú účastníci poukazovať alebo nie, resp. či na ňu budú poukazovať správne a pod.) – k tomu pozri najmä znenie citácii všeobecne záväzných právnych predpisov uvedených vyššie (CSP/SSP). Ustálená súdna prax sa teda javí ako súčasť množiny právnej regulácie, ktorá má byť na súdnu vec uplatnená a spadá tak zrejme pod aplikačný princíp *iura novit curia*. Akési hybridné vyjadrenie postupu v tejto veci však nachádzame v Českej republike, kde na strane jednej Najvyšší správny súd ČR uznáva, že v rámci

správneho súdnictva je poukazovanie na ustálenú rozhodovaciu prax správnych orgánov povinnosťou/bremenom na strane žalobcu, resp. na strane toho, kto sa tejto ustálenej rozhodovacej praxe dovoľáva, ale v súvislosti s osobou žalobcu (v správnom súdnictve) súčasne deklaruje znížený štandard plnenia tejto povinnosti, a to vzhľadom na objektívne okolnosti, ktoré môžu nastať najmä v dôsledku neexistencie verejnej databázy správnych rozhodnutí (Najvyšší správny súd ČR – sp. zn.: 4 Ads 118/2013, ktorá situácia je identická so Slovenskou republikou[27] – „...Jakkoli zásadne spočíva dôkazní břemeno ohledně prokázání ustálené správní praxe na žalobci, který se této rozhodovací praxe správních orgánů dovoľává, nelze přehlédnout, že je to zpravidla pouze žalovaný, kdo má přesné a úplné informace o své rozhodovací činnosti. To platí tím spíše u správních orgánů, které svou rozhodovací činnost veřejně nepublikují. Nelze např. po žalobci spravedlivě požadovat, aby prokázal, že neexistují jiná rozhodnutí v obdobných věcech, než ta, kterých se dovoľává, ani nelze od žalobce požadovat, aby doložil přesný obsah rozhodnutí správních orgánů, k nimž nemá přístup. Proto zásadne postačuje, aby žalobce doložil, že správní orgán v rozhodné době v typově srovnatelných věcech (tj. ve věcech správních deliktů podle téhož ustanovení zákona) rozhodoval určitým způsobem, tj. zde ukládal pokuty v určité výši. V souladu s principem kontradiktornosti řízení lze v takových případech, kdy žalobce prokáže odlišné rozhodování stejného správního orgánu v typově srovnatelných věcech, požadovat od žalovaného, aby odlišnost rozhodování vysvětlil, tj. aby doložil odlišnosti ve věcech, jichž se žalobce dovoľává, případně doložil rozhodování ve věcech, které jsou podle jeho názoru více srovnatelné s řešeným případem, než rozhodovací praxe, které se žalobce dovoľává.“ Z uvedeného vyplýva, že je potrebné rozlišovať medzi poukazovaním na ustálenú rozhodovaciu prax pred súdom (podľa CSP), na poukazovanie na ustálenú súdnu prax pred správnym súdom (podľa SSP a podporne podľa CSP) a na poukazovanie na ustálenú rozhodovaciu prax správnych orgánov v rámci konania pred správnym orgánom.

Záverom k anglickému režimu precedenčného práva je potrebné poukázať na rozhodnutia súdov vydané v tzv. režime „per incuriam“ [28]. Už v prípade *Huddersfield Police Authority v. Watson* (1947) 2 All ER 193 súd vyslovil názor „Ak súd vo veci rozhodol bez toho, aby prihliadol na relevantné ustanovenie zákona alebo precedens, t.j. súd vydal rozhodnutie tak, že existujúci – relevantný zákon alebo precedens pri rozhodovaní vo veci ignoroval alebo ho opomenul, takéto rozhodnutie súdu je potrebné považovať za rozhodnutie vydané „per incuriam““.

Uvedený nástroj má za cieľ zabrániť reťazeniu tvorby nesprávnych právnych názorov, resp. „právne nesprávnych“ rozhodnutí, a to v prípadoch, keď rozhodnutie, o ktoré sa osoba (ako účastník konania) opiera, trpí nedostatkami, vadami a pod., a to napriek tomu, že sa dané rozhodnutie stalo v konkrétnej veci právoplatným a vykonateľným. Bude opäť primárne úlohou právneho zástupcu strany v konaní poukázať na to, že hoci v určitej veci existuje rozhodnutie precedenčnej povahy, nie je možné ho (v ďalšom) za precedens považovať (a postupovať podľa neho), keďže predmetné rozhodnutie trpí podstatnými právnymi vadami.

Tu je potrebné poukázať na to, že nástroj „per incuriam“ sa netýka situácií, kedy právny zástupca poukazuje na skutkové rozdiely medzi posudzovanými vecami (minulou a aktuálnou vecou) – a prostredníctvom poukazovania na tieto rozdiely sa pokúša dosiahnuť zmenu v neskoršom rozhodovacom procese. Pri argumentácii rozhodnutím per incuriam ide vo svojej podstate o poukazovanie na právne vady rozhodnutia, ktoré by mali negovať záväznosť predmetného rozhodnutia

ako precedensu. Ide o mimoriadne dôležitý moment, keďže hoci pôvodné rozhodnutie sa nemení, takéto rozhodnutie prichádza o status precedensu v neskorších veciach podobného typu.

Uvedený nástroj vylúčenia rozhodnutia vydaného per incuriam z kategórie prameňov práva je aplikovaný aj v krajinách tvoriacich bývalé anglické/britské kolónie – a teda napr. aj v Indii. V tomto kontexte je možné spomenúť napr. rozhodnutie indického najvyššieho súdu vo veci Siddharam Satlingappa Mhetre v. State of Maharashtra a spol. „139. A teraz považujeme za potrebné vysporiadať sa s námietkou „per incuriam“, tak ako bola táto vznesená právnym zástupcom účastníka konania. V prípade Young v. Bristol Aeroplane Company Limited (1994) All ER 293 Snemovňa Lordov dospela k záveru, že pojem „Incuria“ doslova znamená „nedbanlivosť“. V praxi „per incuriam“ teda znamená „per ignoratum“. Ide o pravidlo, ktoré vo svojej podstate umožňuje odklon od doktríny stare decisis [pozn. autora precedenčná zásada]. To, na čo by sa inak mohlo prihliadať ako na „právnú argumentáciu“ viažucu sa k určitému precedensu, nebude brané do úvahy, resp. bude súdom odmietnuté (ignorované), ak sa preukáže, že tento záver súdu obsiahnutý v rozhodnutí (pozn. v precedente) bol dosiahnutý tak, že sa neprihliadalo na pozitívne právo alebo na precedens právne relevantný pre danú vec. Rovnaký názor zastáva aj tento súd [pozn.: najvyšší súd Indie], a to aj s prihliadnutím na čl. 141 ústavy, ktorý zakotvuje princíp precedensov...”

Argumentačný nástroj rozhodnutím per incuriam umožňuje odklon od určitého rozhodnutia súdu, ktoré by inak malo byť precedensom je dôležitý najmä z dôvodu, že má preventívnu povahu a môže sa ním zabrániť tvorbe ďalších nezákonných rozhodnutí. Poukázaním na pochybenie súdu v rámci rozhodnutia (rozhodovania) je možné tento precedens negovať. Súdny vyvíjajú nástroj per incuriam v súčasnosti i v prípadoch vylúčenia z postavenia utečenca s dôrazom na terorizmus – výklad a uplatňovanie článku 1F Dohovoru o postavení utečencov z roku 1951. [29]

V porovnaní s mimoriadne sofistikovaným režimom aplikácie precedenčnej zásady (v súdnictve a aj v správnom konaní) v krajinách patriacich do systému angloamerického práva je však potrebné skonštatovať, že správne orgány Slovenskej republiky ustanovenie § 3 ods. 5 ZoSK (druhá veta) neaplikujú vždy dôsledne. Pre úplnosť je ale potrebné dodať i to, že tento (nežiaduci) stav nemusí byť vyvolaný len nevhodou správnych orgánov, ale môže to byť determinované aj tým, že správne orgány nemajú presnejšie vymedzenie parametrov a súvislostí, na ktoré majú prihliadať pri aplikácii tejto zásady, ako aj tým, že (na rozdiel od súdnych rozhodnutí), neexistuje žiadna verejne dostupná databáza súdnych rozhodnutí, ktorá by bola spravovaná štátom a ktorá by preto mohla tvoriť referenčný bod pre rozhodovanie správnych orgánov a pre riadnu aplikáciu ustanovenia § 3 ods. 5 ZoSK.

Historicky inštitút precedenčnej zásady (v správnom konaní) preto prešiel v SR relatívne tichým, ale súčasne dynamickým vývojom. Od rozhodnutí NS SR, ktoré precedenčnú zásadu formálne potvrdzujú (aj terminologicky) – napr. rozsudok NS SR sp. zn.: 5Sžp/20/2011 zo dňa 28.06.2012, v ktorom NS SR uznáva existenciu tejto zásady, ale poukazuje na jej praktickú nevykonateľnosť práve z dôvodov uvedených v odseku vyššie („...Takto potom podľa najvyššieho súdu aj s poukazom na to, že precedenčná zásada (zásada legitímnych očakávaní) podľa slovenskej právnej úpravy nemá (neexistuje) žiadny systém väzieb a viazaností, ktorý by mal byť pri uplatňovaní tejto zásady smerodajný a ani neexistuje jednoznačné deklarovanie toho, či sa záväznosť viaže na hierarchický systém správnych orgánov, či je vrcholný, resp. vyšší správny orgán viazaný svojimi vlastnými (skoršími) rozhodnutiami, neexistuje centrálna databáza rozhodnutí správnych orgánov a z analyzovaného ustanovenia nevyplýva

dokonca ani to, či záväznosť rozhodnutiami je viazaný len na jeden orgán, alebo na ich hierarchiu a povahu žalobcovho protiprávneho konania, pričom žiadna zásada nemá osobitné postavenie, resp. prioritné postavenie pred iným pravidlom správneho konania, všetky pravidlá správneho konania majú rovnakú procesnú váhu a príslušné subjekty ich musia dodržiavať a nemôže byť porušená ani jedna zásada správneho konania s odôvodnením, že si to vyžadovalo riadne uplatňovanie inej zásady, je žalobcova námietka v uvedenom smere bezpredmetná.“) až po súdne potvrdenie toho, že táto zásada má (minimálne) horizontálnu záväznosť, t.j. že správny orgán je viazaný svojimi vlastnými – skoršími rozhodnutiami v identickej alebo podobnej veci. Toto vyplýva napr. z rozhodnutia NS SR – sp. zn.: 4Sž/43/2014 zo dňa 05.05.2015, z ktorého vyplýva „„Precedenčná zásada od správnych orgánov pri rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo obdobných prípadoch vyžaduje dbať na to, aby nevznikali neodôvodnené rozdiely. V prvom rade je nevyhnutné zopakovať, čo už v napadnutom rozsudku Krajský súd v Bratislave uviedol, a síce že v žalobcom označených dvoch prípadoch sa nejednalo o skutkovo obdobné prípady, t.j. každý z nich mal vlastné skutkové okolnosti odlišné od toho druhého. V druhom rade pri rozhodovaní o žiadosti žiadateľa KS v Bratislave nepoznal postup Krajského súdu v Košiciach pri rozhodovaní o obdobnej žiadosti žiadateľa, preto v danom prípade nebolo v jeho možnostiach postupovať obdobne. Porušením precedenčnej zásady by bolo, ak by sám Krajský súd v Bratislave o obdobných žiadostiach o sprístupnenie informácie rozhodol odlišne (t.j. v jednom prípade by informácie sprístupnil a v inom by ich sprístupnenie odmietol). Ani odvolací orgán nemal možnosti vlastnou rozhodovacou činnosťou zabrániť v rozhodovacej činnosti podriadených orgánov vzniku neodôvodnených rozdielov.“

Samotná precedenčná zásada však, samozrejme, nemôže znamenať, že by rozhodovacia prax správnych orgánov mala byť nemenná. Pri jej uplatňovaní je potrebné hľadať rozumnú rovnováhu medzi žiaducou stabilitou a predvídateľnosťou v rozhodovaní orgánov verejnej správy (na strane jednej) a potrebnou flexibilitou (z dôvodu relevancie prispôbovať sa novým právnym, spoločenským, skutkovým a iným okolnostiam) – na strane druhej. Keďže však k tejto otázke existuje mimoriadne obmedzené množstvo odbornej literatúry (a aj rozhodovacej činnosti), použijeme na ilustráciu niektorých možných situácií vedúcich ku zmene rozhodovacej praxe správnych orgánov rozhodovaciu činnosť Najvyššieho správneho súdu ČR. Tento napr. vo svojom rozhodnutí sp. zn.: 1 Afs 50/2009 (zo dňa 16.3.2010) uviedol, že zmena rozhodovacej praxe správnych orgánov (alebo súdov) je možná, ak „doterajšia rozhodovacia prax bola v rozpore s právnymi predpismi“, čo vo svojej podstate zodpovedá režimu per incuriam opísaným vyššie v texte tejto štúdie. Okrem zmeny rozhodovacej praxe z dôvodu nezákonnosti pôvodného rozhodovania, NSS ČR umožňuje zmenu rozhodovacej praxe aj v prípade, ak sa „v súvislosti s interpretáciou právneho predpisu ponúka nová alternatívna výkladu, ktorej presvedčivosť je silnejšia ako doteraz aplikovaná interpretácia príslušného právneho predpisu“ (NSS ČR – 4 Ads 77/2007 – zo dňa 04.05.2010). Logicky, zmena rozhodovacej praxe môže byť vyvolaná aj zmenami v právnom poriadku alebo skutkovými okolnosťami – podľa NSS ČR – 9 As 4/2014 (17. 4. 2014) – zmena rozhodovacej praxe je možná, ak došlo (i) ku zmene príslušného právneho predpisu (zmena interpretovaného predpisu), (ii) ku zmene právneho predpisu súvisiaceho s právnym predpisom, na základe ktorého správny orgán rozhoduje (systematický výklad) alebo (iii) ku zmene rozhodných skutočností súvisiacich s príslušným právnym predpisom (teleologický výklad).

Precedenčná zásada teda nie je nič viac a nič menej ako ochrana pred svojvôľou správneho orgánu (resp. súdu), ako nástroj na priamu realizáciu právnej istoty a rovnosti pred zákonom. Nie je to nemenný

systém, ktorý by predstavoval zakonzervovanie právneho myslenia, ale môže to byť zdroj tradičných právnych pilierov spoločnosti, ktoré budú predstavovať odrazový mostík pre vznik nových interpretačných línií v budúcnosti.

III. Záver

V predkladanej štúdii sme sa venovali dvom základným zásadám konania, a to zásade ochrany verejného záujmu (v správnom konaní) a zásade legitímnych očakávaní (zásada materiálnej rovnosti/precedenčná zásada). Obe z uvedených zásad sú obsiahnuté v § 3 ZoSK a vyznačujú sa tým, že sa im venuje relatívne obmedzený priestor (napr. v porovnaní s inými zásadami, ktoré možné vnímať ako „notoricky“ známe – napr. zásada zákonnosti, zásada hospodárnosti a rýchlosti konania, zásada materiálnej pravdy a i.). Pri prvej uvedenej zásade (zásada ochrany verejného záujmu) sme sa venovali aj otázke, či je vôbec možné povinnosť správnych orgánov chrániť záujem štátu a spoločnosti za zásadu. Dospeli sme k záveru, že neexistujú žiadne legitímne dôvody, prečo by to tak nemalo byť, pričom tento náš postoj sme odôvodnili napr. už len tým, že predmetné pravidlo je obsiahnuté v § 3 ZoSK (označené ako „Základné pravidlá správneho konania“), ďalej zákonodarcom použitým slovom „povinnosť“. Brali sme tiež do úvahy, že ochrana verejného záujmu je samotnou podstatou výkonu verejnej správy, ale aj to, že ochrana verejného záujmu v inom procesnom kódexe (CSP) je (tiež) vyslovene zakotvená ako zásada (resp. princíp). Okrem toho sme poukázali na ustanovenie § 2 ods. 4 Správneho rádu (ČR), ktorý zásadu ochrany verejného záujmu (v modifikovanej forme) upravuje tiež. Napriek tomu, že ochranu verejného záujmu prostredníctvom nástrojov správneho konania je možné považovať za zásadu konania, zastávame názor, že práve uvedené kladie na správne orgány mimoriadne náročné procesné bremeno odôvodňovania súladu, ohrozenia alebo rozporu predmetu konania s verejným záujmom v texte rozhodnutia. Druhá časť štúdie sa venuje pojmu „precedens“ (resp. ustálená rozhodovacia/súdna prax). Skúmame tento pojem vo všeobecnej rovine, v rovine súdnej praxe a výkonu verejnej správy, ale tiež v rovine vybraných otázok ústavnoprávných. Prezentujeme úvahy týkajúce sa aplikácie tejto zásady v podmienkach Slovenskej republiky (a to poukazom na slovenské a české rozhodnutia súdov), pričom z dôvodu absencie komplexnejších úvah v správnom konaní, analogicky siahame po precedenčnom režime v rámci súdnictva. Definujeme niektoré otázky súvisiace s týmto inštitútom v procesnom režime anglických súdov, ktoré by mohli tvoriť základ pre uplatňovanie tejto zásady (síce v modifikovanej podobe) aj v podmienkach Slovenskej republiky. Vo finálnej časti štúdie prezentujeme úvahy smerujúce k tomu, akým spôsobom je potrebné (a možné) meniť rozhodovaciu prax správnych orgánov tak, aby zmena nepredstavovala vstup do legitímnych očakávaní účastníka konania a aby sa prostredníctvom zmeny rozhodovacej praxe mohli reflektovať zmeny sledované pri výkone verejnej správy príslušnými orgánmi.

Použité informačné zdroje:

ALEN, A. Treatise on Belgian Constitutional Law. Kluwer : Deventer. 1992

BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KÁNARIK, I.: Teória práva. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2004, str. 59, ISBN 80-7097-559-8

CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Wolters Kluwer : Bratislava. 2018 (ISBN: 978-80-8168-784-6)

Cepek, B. Zodpovednosť za ekologickú ujmu a škodu v životnom prostredí. Univerzita Komenského Bratislava, Právnická fakulta : Bratislava. 2010. ISBN 978-80-7160-282-8

Fečík, M. In Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. – Správny súdny poriadok. Veľké komentáre. C. H. Beck : Bratislava. 2018

FORDHAM, M. Judicial Review Handbook. 4th edition. Oxford – Portland Oregon : Hart Publishing. ISBN: 1-84113-439-2. 2004.

GARAYOVÁ, L. Torture as a just means of preventing terrorism? – Mučenie ako prostriedok na predchádzanie terorizmu? In: Spoločnosť proti terorizmu : [zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie]. – Plzeň : Aleš Čeněk, 2014. – ISBN 9788073805463. – S. 360-364.

KOLLÁR, P. Názor advokáta : K niektorým protiústavným ustanoveniam CSP. <http://www.najpravo.sk/clanky/nazor-advokata-k-niektorym-protiustavnym-ustanoveniam-v-csp.html> [publ.: 29.05.2017, 16:23 – online 10.06.2017]

KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004. Šamorín: Heuréka, 2004, ISBN 80-89122-14-0

Košičiarová, S. Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2013

KURUCOVÁ, Z. In Kurucová, Z et al. English for Legal Purposes. Žilina : EUROKÓDEX. 2013. ISBN: 978-80-89447-94-7

KURUCOVÁ, Z. In: Kurucová, Z. – Demovičová, A. English for Law Students – Reader with Exercises. Plzeň : Aleš Čeněk. 2016, ISBN: 978-80-7380-588-3

PRUSÁK, J. Teória práva. Vydavateľské oddelenie PF UK : Bratislava. 1997

PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 1999

SALUDEN, M. La jurisprudence, phénomène sociologique. In: La jurisprudence, 30 Archives de philosophie de droit, Sirey, 1985

SVÁK, J. Súdna moc a moc sudcov na Slovensku. Eurokódex: Bratislava, 2011, str. 120, ISBN 978-80-89447-55-8

Vrabko, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. H. BECK : Bratislava. 2013

Pozn.: Všeobecne záväzné právne predpisy, zbierky rozhodnutí, stanovísk, webové pramene a i. (Slovenská republika a iné štáty) – pozri samotný text štúdie.

Poznámky pod čiarou

[1] Fečík, M. In Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. – Správny súdny poriadok. Veľké komentáre. C. H. Beck : Bratislava. 2018, str. 69

[2] Košičiarová, S. Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2013, s. 24

[3] Vrabko, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. C. H. BECK : Bratislava. 2013) – s. 65

[4] Fečík, M. In Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. – Správny súdny poriadok. Veľké komentáre. C. H. Beck : Bratislava. 2018, str. 69

[5] Verejným záujmom môže byť napr. ochrana životného prostredia a potreba predchádzať ekologickým ujмам. K tomu pozri napr. Cepek, B. Zodpovednosť za ekologickú ujmu a škodu v životnom prostredí. Univerzita Komenského Bratislava, Právnická fakulta : Bratislava. 2010. ISBN 978-80-7160-282-8 (str. 10)

[6] Pre účely tejto štúdie, nebudeme striktné rozlišovať medzi pojmami „precedenčná zásada“ a rozhodovanie v súlade „ustálenou rozhodovacou praxou“ a pod.

[7] BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KÁNARIK, I.: Teória práva. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2004, str. 59, ISBN 80-7097-559-8

[8] k tomu pozri KURUCOVÁ, Z. In Kurucová, Z et al. English for Legal Purposes. Žilina : EUROKÓDEX. 2013. ISBN: 978-80-89447-94-7, str. 49

[9] SVÁK, J. Súdna moc a moc sudcov na Slovensku. Eurokódex: Bratislava, 2011, str. 120, ISBN 978-80-89447-55-8

[10] porovnaj – KURUCOVÁ, Z. In: Kurucová, Z. – Demovičová, A. English for Law Students – Reader with Exercises. Plzeň : Aleš Čeněk. 2016, ISBN: 978-80-7380-588-3, str. 41

[11] PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 1999, s. 242

[12] CEPEK, B. In CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Wolters Kluwer : Bratislava. 2018 (ISBN: 978-80-8168-784-6), str. 122

[13] SVÁK, J. Súdna moc a moc sudcov na Slovensku. Eurokódex: Bratislava, 2011, str. 120, ISBN 978-80-89447-55-8 (str. 102)

[14] Čl. 144 ods. 1 Ústavy SR ustanovuje, že „sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom.“

[15] KOLLÁR, P. Názor advokáta : K niektorým protiústavným ustanoveniam CSP. <http://www.najpravo.sk/clanky/nazor-advokata-k-niektorym-protiustavnym-ustanoveniam-v-csp.html> [publ.: 29.05.2017, 16:23 – online 10.06.2017]

[16] Pre úplnosť uvádzame, že pojmy „precedens“ (resp. precedenčná zásada) a „rozhodovanie v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou“ nie si pojmy obsahovo identické, avšak existuje medzi nimi podstatný prekryv (ktorý pre účely tejto štúdie považujeme za postačujúci)

[17] PRUSÁK, J. Teória práva. Vydavateľské oddelenie PF UK : Bratislava. 1997, str. 198 – podobne napr. SALUDEN, M. La jurisprudence, phénomène sociologique. In: La jurisprudence, 30 Archives de philosophie de droit, Sirey, 1985, s. 196

[18] K tomu pozri SVÁK, J. Súdna moc a moc sudcov na Slovensku. Eurokódex: Bratislava, 2011, str. 120, ISBN 978-80-89447-55-8 (str. 140)

[19] K tomu pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky – 1 Sžo/281/2009

[20] K tomu pozri: KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004. Šamorín: Heuréka, 2004, ISBN 80-89122-14-0, str. 25

[21] „Základní práva a ústavní principy tak znamenají samozřejmé a přirozené implicitní omezení jakékoli, i nejširším způsobem definované diskreční pravomoci exekutivy; do katalogu pravidel takto omezujících diskreční pravomoc lze jistě řadit zejména povinnost správního orgánu respektovat principy rovnosti, požadavek racionality kritérií pro posuzování kauz, o nichž je rozhodováno, a proporcionality, jakož i požadavek konat v souladu se smyslem a účelem dané konkrétní diskreční pravomoci a vázanost správního orgánu svojí vlastní správní praxí (pohybuje-li se tato intra legem). „Nad rámec“ implicitních omezení diskrečního oprávnění pak k nim přistupují omezení explicitní, vyjádřená zákonem stanovenými kritérii pro rozhodování. Je věcí zákonodárce, jak abstraktně či konkrétně stanoví správnímu orgánu prostor pro správní uvážení, ovšem rozhodně nemůže z výše uvedených ústavních principů, imanentních každému rozhodování o individuálních právních pozicích, žádné diskreční oprávnění vyvázat. Podstatné v této souvislosti je, že správní orgán si nemůže v prostoru daném pro jeho správní uvážení další kritéria na rámec kritérií implicitních a explicitních „přimyslet“, tj. vytvořit nějaká další, která zákon neobsahuje, nýbrž může toliko kritéria obojího druhu vykládat a aplikovat na konkrétní případy. Jakkoli je dělicí linie mezi výkladem abstraktních pojmů či principů a „přimyslením si“ dodatečných kritérií tenká a ne vždy zřetelná, lze ji zpravidla nalézt zejména úvahou nad smyslem a účelem daného konkrétního diskrečního oprávnění a úvahou nad věcným vymezením pravomocí toho kterého správního orgánu, jenž má v konkrétní věci rozhodovat. V tomto smyslu také nutno interpretovat výrazy často užívané v souvislosti se založením diskrečních pravomocí (např. že správní orgán „může“ něco prominout nebo že právo „lze“ přiznat). Základní pohled na správní uvážení musí být proto v moderním právním státě nutně restriktivní, či, chceme-li, „podezíravý“ v tom smyslu, aby se správní uvážení nestalo zástěrkou pro aplikaci nelegitimních (a ostatně zpravidla i protiprávních, a proto vágně a neupřimně formulovaných) kritérií zavánějících např. xenofobií či odvislých od tlaku určitých zájmových skupin.“

[22] K tomu pozri zásadu legitimných očekávaní vyššie, resp. v predchádzajúcich štúdiách, ktoré sme k tejto veci publikovali.

[23] Autor tejto štúdie akceptuje diferenciačný rozmer pojmov „ustálená súdna prax“ a „precedens“, ktoré pojmy z hľadiska obsahu nie sú totožné, avšak pre účely tejto štúdie vychádza zo zjednodušeného vnímania, že precedens je prvé rozhodnutie v určitej veci, ktoré tvorí právny základ pre posúdenie rovnakých vecí v budúcnosti a že takýto súbor precedensov tvorí – vedie k ustálenej rozhodovacej praxi súdov.

[24] K tomu pozri ALEN, A. Treatise on Belgian Constitutional Law. Kluwer : Deventer. 1992, str. 40 a nasl., ako aj SVÁK, J. Súdna moc a moc sudcov na Slovensku. Eurokódex: Bratislava, 2011, str. 120, ISBN 978-80-89447-55-8 (str. 140)

[25] FORDHAM, M. Judicial Review Handbook. 4th edition. Oxford – Portland Oregon : Hart Publishing. ISBN: 1-84113-439-2. 2004, str. 258

[26] Formulár je uverejnený na oficiálnej stránke súdu. Právna úprava, resp. samotný formulár určujú, aké prílohy je potrebné priložiť k návrhu vo veci (príp. k vyjadreniu k podanému návrhu). Okrem tohto právna úprava určuje aj ďalšiu dokumentáciu, ktorú sú strany povinné vypracovať a doručiť (ako aj lehoty, v ktorých sú tak povinné urobiť). Tu je napr. možné uviesť, že žalobca je povinný najneskôr 21 dní pred pojednávaním (a žalovaný najneskôr 14 dní pred pojednávaním) doručiť súdu tzv. argumentačný spis, ktorý obsahuje: a) predokladaný časový rozsah argumentácie (fakticky predpokladaný rozsah trvania pojednávania tak, aby mohla strana odprezentovať všetky súvisiace okolnosti – vrátane prípadného vyhlásenia rozhodnutia súdu vo veci), b) žalobné body/sporné otázky, c) relevantné právne otázky/právna argumentácia – vrátane

odkazov na konkrétne rozhodnutia súdov – precedensy s uvedením čísla strany a odseku, ktorým strana mieni argumentovať, d) časový (chronologický) opis rozhodných skutočností, e) textový materiál – najmä odborná literatúra a pod. – s ktorou by sa mal súd oboznámiť pred pojednávaním vo veci (číslo strany, odsek a pod.) – s uvedením predpokladaného časového úseku, ktorý je potrebný na naštudovanie si uvedeného materiálu, f) zoznam osôb, na ktoré strana odkazuje. K argumentačnému spisu strana prikladá žurnalizovaný súbor listín (listinných podkladov), ktoré sú relevantné pre pojednávanie (argumentácia strany) vrátane obsahu, pričom tento súbor by mal obsahovať listinné podklady aj k tým skutočnostiam, ktoré boli žalovaným namietané (v priebehu konania) pred ústnym pojednávaním. Ak by súd vo veci rozhodoval bez pojednávania, potom sú strany povinné predmetnú dokumentáciu doručiť súdu v určenej lehote.

[27] Aj preto je potrebné kladne hodnotiť zákonodarnú iniciatívu nezaradených poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý bol do NR SR doručený dňa 24.08.2018 (návrh zákona na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov). Národná rada Slovenskej republiky dňa 20.09.2018 (č. uznesenia: 1383) rozhodla, že o predmetnom poslaneckom návrhu nebude ďalej rokovať t.j. došlo k zachovaniu faktického status quo, kedy takáto databáza rozhodnutí naďalej nie je vytvorená (a to ani v obmedzenom rozsahu, ktorý vyplýval z predloženého poslaneckého návrhu) a súbor takýchto rozhodnutí preto nemôže byť v tomto smere používaný nielen účastníkmi konania, ale ani správnymi orgánmi (ktoré majú povinnosť v skutkovo rovnakých alebo podobných prípadoch rozhodovať rovnako/podobne).

[28] Rozhodnutie „per incuriam“ je pojem používaný vo vzťahu k takým rozhodnutiam, ktoré boli súdom vydané tak, že súd, ktorý vo veci rozhodoval neprihliadal na všetky právne okolnosti (pramene práva), na ktoré v rámci rozhodovania prihliadať mal (t.j. rozhodnutie bolo vydané tak, že neboli brané do úvahy – pri rozhodovaní – všetky relevantné pramene práva – vrátane relevantných precedensov).

[29] GARAYOVÁ, L. Torture as a just means of preventing terrorism? – Mučenie ako prostriedok na predchádzanie terorizmu? In: Spoločnosť proti terorizmu : [zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie]. – Plzeň : Aleš Čeněk, 2014. – ISBN 9788073805463. – str. 360-364