UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
Právnická fakulta

Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky

Radomír Jakab
Tibor Seman
Lukáš Jančát

Košice 2020

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH

Právnická fakulta

TRANSTERITORIÁLNE SPRÁVNE AKTY V PODMIENKACH EURÓPSKEJ ÚNIE A SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Vedecká monografia

Radomír Jakab

Tibor Seman

Lukáš Jančát

Košice 2020

JAKAB, R. – SEMAN, T. – JANČÁT, L.: Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky. Košice: ŠafárikPress, 2020, s. 208.

Táto vedecká monografia vznikla v rámci riešenia výskumného projektu s názvom „*Transteritoriálne správne akty členských štátov Európskej únie*“ podporeného grantom Vedeckej grantovej agentúry pod č. 1/0203/18.

Spoluautori:

doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD. – vedúci autorského kolektívu (kapitola 1, 2, 5)

doc. JUDr. Tibor Seman, PhD. (kapitola 3, 6)

Mgr. Lukáš Jančát (kapitola 4)

Pracovisko spoluautorov: Katedra ústavného práva a správneho práva, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Vedecký redaktor:
doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD.
Katedra ústavného práva a správneho práva, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Recenzenti:
prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.
Katedra správneho a environmentálneho práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.
Katedra verejnoprávnych disciplín, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Tento text je publikovaný pod licenciou Creative Commons 4.0 – CC BY NC Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 („Uveďte autora – Nepoužívajte komerčne“).

Umiestnenie: https://unibook.upjs.sk/sk/

Dostupné od: 1.12.2020

https://doi.org/10.33542/TSA2020-919-1

ISBN 978-80-8152-918-4 (tlačená publikácia)

ISBN 978-80-8152-919-1 (e-publikácia)

OBSAH

ÚVOD 7
1. VPLYV PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE NA VEREJNÚ SPRÁVU ČLENSKÉHO ŠTÁTU 13
1.1. Úvod 13
1.2. Vplyv práva Európskej únie na právnu úpravu organizácie verejnej správy 14
1.3. Vplyv práva Európskej únie na procesy vo verejnej správe 18
1.4. Vplyv práva Európskej únie na činnosť verejnej správy 22
2. EXTRATERITORIALITA A TRANSTERITORIALITA 27
2.1. Úvod 27
2.2. Formy jurisdikcie 28
2.3. Extrateritorialita a jej pojmové vymedzenie 30
2.4. Transteritorialita a jej pojmové vymedzenie 36
3. POJMOVÉ VYMEDZENIE TRANSTERITORIÁLNYCH SPRÁVNYCH AKTOV 41
3.1. Význam definovania transteritoriálneho správneho aktu 41
3.2. Územná pôsobnosť správnych aktov orgánov verejnej správy 42
3.3. Elementárna analýza pojmu transteritoriálny správny akt 43
3.3.1. Transteritoriálny správny akt ako pojem cudzieho pôvodu 43
3.3.2. Prvotná charakteristika transteritoriálneho správneho aktu 45
3.4. Účinky správnych aktov s presahom hraníc štátu 46
3.4.1. Transteritoriálne správne akty v sústave správnych aktov 46
3.4.2. Primárna klasifikácia správnych aktov podľa vyvolania účinkov mimo územia pôvodu aktu 47
3.5. Extrateritoriálne účinky transteritoriálnych individuálnych správnych aktov 48
3.5.1. Extrateritorialita ako cudzie slovo 48
3.5.2. Extrateritoriálne účinky transteritoriálnych správnych aktov 49
3.5.3. Vykonateľnosť ako nevyhnutná vlastnosť transteritoriálnych aktov na vyvolanie extrateritoriálnych účinkov 49
3.6. Klasifikácia transteritoriálnych správnych aktov 52
3.6.1. Klasifikačný význam výrazu transteritorialita 52

3.6.2. Členenie správnych aktov cudzích orgánov verejnej správy podľa účinkov 52
3.6.3 Zmysel teoreticko-právneho ustálenia systematiky právnych aktov cudzích správnych orgánov 54
3.7. Problematika fiktívneho rozhodovania v súvislosti s transteritoriálnymi aktmi 55
3.7.1. Fiktívne rozhodovanie ako právny inštitút 55
3.7.2. Právna povaha fiktívneho rozhodovania vo verejnej správe 55
3.7.3. Regulačná funkcia individuálnych správnych aktov 56
3.7.4. Fiktívne rozhodovanie a fiktívne rozhodnutie v právnom štáte 57
3.7.5. Druhy fiktívnych rozhodnutí 58
3.7.6. Nemožnosť fiktívneho rozhodovania s extrateritoriálnymi účinkami 60
3.8. Zhrnutie kardinálnych poznatkov a námety de lege ferenda 61
4. PRÁVNA ÚPRAVA VYBRANÝCH TRANSTERITORIÁLNYCH SPRÁVNYCH AKTOV 65
4.1. Úvod 65
4.2. Správne formy činnosti v oblasti slobody pohybu osôb 69
4.2.1. Vodičský preukaz 69
4.2.2. Plavebná licencia pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy 72
4.2.3. Správne formy činnosti, ktorými sa uznávajú odborné kvalifikácie 75
4.2.4. Osvedčenia a iné doklady potrebné na udelenie povolenia na výkon povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy 79
4.2.5. Správne formy činnosti, ktorými sa uznáva odborná kvalifikácia v oblasti vnútrozemskej plavby 82
4.3. Správne formy činnosti v oblasti slobody pohybu tovaru 84
4.3.1. Registračné osvedčenie pre vozidlá 84
4.3.2. Povolenie vyviezť kultúrny majetok (vývozná licencia) 86
4.3.3. Potvrdenie o pôvode energie z obnoviteľných zdrojov 88
4.4. Správne formy činnosti v oblasti slobody pohybu služieb a kapitálu 91
4.4.1. Povolenie na kolektívne investovanie do prevoditeľných cenných papierov a povolenie na správu alternatívnych investičných fondov 91
4.4.2. Povolenie na poskytovanie investičných služieb 95
4.4.3. Povolenie na výkon bankových činností (jednotná banková licencia) 98
4.4.4. Povolenie na výkon poistenia a zaistenia 102

4.5. Správne formy činnosti v oblasti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti 107
4.5.1. Vízum 107
4.5.2. Rozhodnutie o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín 109
4.5.3. Rozhodnutie ukladajúce povinnosť zaplatiť peňažnú sankciu v inom členskom štáte, ako je štát, ktorý toto rozhodnutie vydal 112
4.5.4. Exekučný titul, na základe ktorého sa vymáha pohľadávka vyplývajúca z daní, poplatkov a ďalších opatrení 118
4.5.5. Exekučný titul, na základe ktorého sa spätne vymáha pohľadávka neoprávnene vyplatených dávok v oblasti sociálneho zabezpečenia 124
5. PRESKÚMANIE TRANSTERITORIÁLNYCH SPRÁVNYCH AKTOV HOSTITEĽSKÝM ČLENSKÝM ŠTÁTOM 129
5.1. Úvod 129
5.2. Administratívny konflikt pri aplikácii transteritoriálnych správnych aktov 130
5.3. Dôvody obrany hostiteľského členského štátu 132
5.3.1. Všeobecné dôvody obrany 132
5.3.2. Špecifické dôvody obrany 138
5.4. Postup obrany hostiteľského členského štátu 139
5.4.1. Odmietnutie účinkov transteritoriálnych správnych aktov 139
5.4.2. Požadovanie dodatočnej verifikácie transteritoriálneho správneho aktu 142
5.4.3. Pozastavenie účinkov transteritoriálnych správnych aktov 144
5.4.4. Zrušenie transteritoriálneho správneho aktu 146
5.5. Možné riešenia administratívneho konfliktu de lege ferenda 147
6. PRESKÚMANIE CUDZÍCH SPRÁVNYCH AKTOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE 151
6.1. Transteritoriálne správne akty ako predmet prieskumu 151
6.1.1 Preskúmateľnosť transteritoriálnych správnych aktov 151
6.1.2 Prokurátor vo vzťahu k aktom cudzích orgánov 152
6.1.3 Verejný ochranca práv vo vzťahu k aktom cudzích orgánov 153
6.1.4 Správne súdy vo vzťahu k aktom cudzích orgánov 153
6.2. Súdny prieskum rozhodnutí cudzích orgánov správnymi súdmi 154
6.2.1 Exkluzivita preskúmateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov správnymi súdmi 154

6.2.2. Význam konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy 155
6.2.3 Súčasná právna úprava konania o vykonateľnosti cudzích správnych rozhodnutí 158
6.4 Problémy súvisiace s vykonateľnosťou cudzích správnych aktov na Slovensku 168
6.4.1 Súdne neskúmateľné cudzie správne akty 168
6.4.2 Výhoda súdne skúmateľných cudzích správnych aktov 168
6.4.3 Negatíva súdnej neskúmateľnosti cudzích transteritoriálnych správnych aktov vykonateľných bez predchádzajúceho súdneho konania o ich vykonateľnosti 171
6.5 Požiadavka zachovania spravodlivého procesu pri vydávaní rozhodnutí cudzích orgánov s účinkami v Slovenskej republike 174
6.5.1 Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd má väčšiu silu ako zákon 174
6.5.2 Princípy spravodlivého konania 176
6.5.3 Povinnosť správneho súdu zohľadniť zachovanie spravodlivého procesu 178
ZÁVER 179
POUŽITÁ LITERATÚRA 198

ÚVOD

Transteritoriálne správne akty sú formou správnej činnosti *sui generis*. Sú výsledkami rozhodovacej činnosti správneho orgánu jedného štátu, ktoré vyvolávajú účinky aj na území iného, resp. aj iných štátov. Nie je možné konštatovať, že ide o úplne nový inštitút, resp. o inštitút, ktorý je jedinečný iba v podmienkach Európskej únie. Tento inštitút už existuje zopár desaťročí. Jeho úlohou bolo zjednodušiť obchodovanie medzi štátmi, zjednodušiť prepravu a dopravu medzi jednotlivými štátmi v záujme predchádzania byrokratickým prekážkam spočívajúcim v získavaní toho istého povolenia, oprávnenia v každom z dotknutých štátov. Typickým príkladom transteritoriálnych správnych aktov bol vodičský preukaz. Štáty, ktoré uzavreli medzinárodný dohovor o cestnej premávke zo dňa 19. 9. 1949 (tzv. ženevský dohovor) alebo medzinárodný dohovor o cestnej premávke zo dňa 8. 11. 1968 (viedenský dohovor), sa zaviazali akceptovať na svojom území vodičské preukazy vydané iným zmluvným štátom bez potreby jeho uznania. Teda, právnym základom v počiatkoch vzniku tohto inštitútu bola medzinárodná zmluva.

Nový rozmer vo využívaní tohto inštitútu priniesol proces európskej integrácie, ktorý vyústil do kreovania Európskej únie. Transteritoriálny správny akt sa stal v podmienkach Európskych spoločenstiev a následne v podmienkach Európskej únie nástrojom tzv. horizontálnej harmonizácie činností členských štátov, a to v záujme zefektívnenia a uľahčenia voľného pohybu osôb, tovarov, služieb a kapitálu. Právnym základom týchto európskych transteritoriálnych správnych aktov sa stalo právo Európskej únie, ktoré vymedzuje vlastnosť takéhoto aktu spočívajúcu v tom, že má účinky na celom území Európskeho spoločenstva, resp. Európskej únie. Teda na rozdiel od transteritoriálnych aktov uvedených vyššie, ktorých základom bola medzinárodná zmluva, v podmienkach Európskej únie je právnym základom právo Európskej únie, najmä sekundárne právo (smernice a nariadenia).

V podmienkach Slovenskej republiky je evidentný nárast využívania tohto nástroja najmä po vstupe do Európske únie, t. j. po 1. máji 2004. Samozrejme, ako bolo uvedené vyššie, na území Slovenskej republiky sa aplikovali cudzie transteritoriálne správne akty, resp. aj Slovenská republika vydávala takéto akty s účinkami na území iných štátov na základe medzinárodných zmlúv. No rozmach tohto inštitútu nastal až po vstupe do Európskej únie.

V dôsledku toho, že tento inštitút bol v predchádzajúcom období skôr zriedkavý, nebola mu venovaná pozornosť ani zo strany právnej vedy. Obdobný stav bol aj v ostatných krajinách, ktoré neboli v európskom zoskupení. Zvyšujúci sa záujem o túto problematiku je možné v súčasnosti bádať v podmienkach Českej republiky, pričom tejto problematike sa intenzívne venuje doc. Handrlica, ktorý vydal viacero vedeckých článkov[1], ako aj vedeckú monografiu[2]. Jeho výskumná činnosť bola aj zdrojom inšpirácií pre autorov tejto monografie.

Na druhej strane inštitút transteritoriálnych správnych aktov bol stredobodom záujmu právnej vedy v tzv. starých členských štátoch Európskej únie. V Spolkovej republike Nemecko sa touto oblasťou vedecky zoberá V. NEßLER vo svojom článku „Der transnationale Verwaltungsakt: zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts“[3] či M. RUFFERT v príspevku „Der transnationale Verwaltungsakt"[4] alebo „Transnational administrative act“.[5] Z iných starých členských štátov je potrebné upriamiť pozornosť na činnosť A. Gerontasa[6], L. de Lucia[7] či S. T. da Silva[8]. Týmto, samozrejme, celkový výpočet nie je vyčerpaný.

Je však možné konštatovať, že aj napriek tomu, že danému inštitútu bola venovaná pozornosť právnej vedy v iných krajinách, je nevyhnutné skúmanie transteritoriálnych správnych aktov aj samostatne v podmienkach Slovenskej republiky – čo však doposiaľ absentovalo. Preto autori tejto monografie, ako aj ďalší členovia výskumného tímu Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach sa v období rokov 2018 až 2020 zaoberali výskumným projektom s názvom „Transteritoriálne správne akty členských štátov Európskej únie“, ktorý bol aj podporený grantom Vedeckej grantovej agentúry pod č. 1/0203/18. Táto monografia predstavuje zhrnutie poznatkov,

---

1 HANDRLICA J.: „Inter-administrativní pouto“ správních aktů v předpisech unijního práva, in Societas et Iuurisprudentia, 2017, č. V, No 3, s. 82 – 113, HANDRLICA, J.: Vybrané problémy spojené s aplikací modelu transteritoriálních správních aktů. In STUDIA IURIDICA Cassoviensia, ročník 5.2017, č. 2.

2 HANDRLICA, J.: Transteritoriální správní akty. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017.

3 NEßLER, V.: Der transnationale Verwaltungsakt: zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts. In Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1995.

4 RUFFERT, M.: Der transnationale Verwaltungsakt. In. Die Verwaltung. 2001, s. 453 – 470

5 RUFFERT, M.: The transnational Administrative Act, in Jansen, O.J., Schöndorf-Haubold, B. (Eds), The European Composite Administration, 2011, s. 277 – 290.

6 GERONTAS, A.: Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions. In Columbia Journal of European Law, 2013.

7 DE LUCIA, L.: Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts. In Review of European Administrative Law, 2012, DE LUCIA, L.: From mutual recognition to EU authorization: A decline of transnational administrative act, Italian Journal of Public Law, 2016, Vol. 1, s 90 – 117.

8 DA SILVA, S. T.: The transnational administrative act. In Direito Administrativo Europeu. Coimbra: University Coimbra, 2010, s. 91 – 97.

ku ktorým dospeli členovia výskumného tímu počas riešenia daného výskumného projektu.

Cieľom výskumu, ktorého závery sú zhrnuté v tejto monografii, bolo teda vedecké skúmanie právnej stránky inštitútu transteritoriálnych správnych aktov v podmienkach Európskej únie, vymedzenie ich charakteristických znakov a účinkov vrátane možností právnej obrany voči ich účinkom. Tomuto všeobecnému cieľu boli podriadené parciálne ciele, ktoré na seba nadväzovali a vzájomne sa ovplyvňovali. Medzi ne patrili najmä: i) Skúmanie európskej a slovenskej právnej úpravy za účelom identifikácie oblastí, v rámci ktorých sa uplatňujú transteritoriálne správne akty, ii) Vymedzenie charakteristických znakov transteritoriálnych správnych aktov na základe generalizácie zistení o jednotlivých druhoch takýchto aktov, iii) Skúmanie právnych účinkov transteritoriálnych správnych aktov v členskom štáte, ktorý takýto akt vydal, ako aj v iných členských štátoch odlišných od vydavateľa aktu, iv) Skúmanie možností právnej obrany zo strany členského štátu, na území ktorého má mať transteritoriálny správny akt účinky, v) Posúdenie možnosti unifikácie postupu členských štátov v prípade potreby právnej obrany voči účinkom transteritoriálnych správnych aktov vydaných iným členským štátom.

Za účelom efektívneho dosiahnutia vytýčených cieľov boli zvolené aj tomu zodpovedajúce metódy výskumu, pričom kľúčovú úlohu zohrávali predovšetkým teoretické metódy. Základnou metódou, ktorá bola využívaná v rámci predmetného výskumu, bola najmä analýza právnej úpravy jednotlivých inštitútov (či už na národnej úrovni, alebo európskej), teoretických a praktických poznatkov získaných štúdiom odborných publikácií, článkov z vedeckých a odborných časopisov, informácií zverejnených na internetových stránkach, ale aj judikátov Súdneho dvora Európskej únie, Ústavného súdu Slovenskej republiky, všeobecných súdov, rozhodnutí orgánov nadnárodných a medzinárodných organizácií, ktorých je Slovenská republika členom a týkajúcich sa týchto inštitútov. Táto metóda mala všeobecné uplatnenie v rámci celého výskumu – pri skúmaní všetkých parciálnych cieľov. Popri analýze jednotlivých inštitútov boli v dostatočnej miere využívané aj komparatívne metódy, a to v podobe komparácie právnej úpravy účinnej v Slovenskej republike s právnou úpravou v iných európskych krajinách. Výsledkom uplatnenia analytickej a komparatívnej metódy je určitý súhrn poznatkov, ktoré sa následne vhodným využitím syntetickej metódy usporiadali

do určitého logicky nadväzujúceho celku. Vo viacerých prípadoch bola aplikovaná aj interpretačná a explanačná metóda, a to najmä v súvislosti s podávaním výkladu jednotlivých zákonných ustanovení. Okrem týchto metód bola využívaná aj deduktívna a induktívna metóda či deskriptívna metóda. V súvislosti s interpretáciou akýchkoľvek nejasných a neurčitých javov je vždy nápomocné využiť analógiu, t. j. aplikovať pravidlá upravujúce jav, ktorý je obsahovo a účelovo najbližšie javu interpretovanému. To sa bez pochýb týka aj cieľového zamerania tohto výskumu.

Vymedzenému cieľu výskumu zodpovedá aj štruktúra tejto monografie. V prvej kapitole autori analyzujú, akým spôsobom vstup Slovenskej republiky, ako aj iných nových členských štátov do Európskej únie ovplyvnil jednotlivé stránky verejnej správy daných štátov, a to počnúc od organizácie verejnej správy cez procesy prebiehajúce vo verejnej správe až po činnosti, ktoré verejná správa vykonáva. Poukazujú aj na to, že vplyv na činnosť verejnej správy spočíval aj v čoraz väčšom využívaní transteritoriálnych účinkov rozhodnutí správnych orgánov jedného členského štátu na území iných členských štátov.

V ďalšej kapitole autori analyzujú pojmy extrateritorialita a transteritorialita, ktoré aj v odborných kruhoch bývajú zamieňané. Vychádzajú z toho, že oba pojmy predstavujú určitý odklon od tradičného chápania jurisdikcie štátu, ktorá je limitovaná územím tohto štátu. Autori sa zaoberajú povolenými odklonmi, v rámci ktorých medzinárodné právo rešpektuje extrateritoriálne účinky. Následne vymedzujú transteritorialitu ako osobitný druh extrateritoriality, ktorá je spojená s výraznejším zásahom do jurisdikcie štátu, preto na jej výkon musia byť splnené podmienky, ktoré bližšie analyzujú.

V tretej kapitole autori vymedzujú základné definičné znaky transteritoriálnych správnych aktov, vychádzajúc aj z pojmového vymedzenia tohto aktu v rámci výskumnej činnosti iných autorov. Okrem toho poukazujú aj na možné kategorizácie transteritoriálnych správnych aktov. Zároveň analyzujú aj fiktívne rozhodnutia správnych orgánov v intenciách ich potenciálnych transteritoriálnych účinkov.

Štvrtá kapitola je venovaná detailnej analýze jednotlivých druhov transteritoriálnych správnych aktov, ktoré sa aplikujú na území Slovenskej republiky ako následok vplyvu Európskeho práva. Jednotlivé transteritoriálne správne akty sú začlenené do rovnorodých skupín týkajúcich sa slobody pohybu osôb, slobody pohybu tovaru, slobody pohybu služieb a kapitálu, ako

aj oblasti týkajúcej sa slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Následne jednotlivé druhy týchto aktov sú posudzované z hľadiska splnenia pojmových znakov vymedzených v predchádzajúcej kapitole, ako aj z hľadiska kategorizácie transteritoriálnych správnych aktov.

V rámci piatej kapitoly je pozornosť venovaná možnostiam obrany hostiteľského štátu pred transteritoriálnymi účinkami cudzích správnych aktov na jeho území. V prvom rade sú analyzované dôvody, pre ktoré sa hostiteľský členský štát môže brániť takýmto účinkom; ide jednak o všeobecné dôvody a jednak o špecifické dôvody. Následne sú posudzované existujúce postupy takejto obrany vyplývajúce z aktov práva Európskej únie, pričom tieto postupy sú kategorizované do homogénnych kategórií. Vzhľadom na rôznorodosť týchto kategórií autori navrhujú aj určité opatrenia *de lege ferenda* na unifikáciu dôvodov a procesného postupu odmietnutia účinkov transteritoriálnych správnych aktov na svojom území.

V záverečnej, šiestej kapitole autori posudzujú možnosti preskúmania cudzích správnych rozhodnutí na území Slovenskej republiky, berúc do úvahy aplikovateľné právo Slovenskej republiky. Pozornosť je hlavne venovaná súdnemu prieskumu, v rámci toho najmä konaniu o uznávaní a výkone cudzích správnych rozhodnutí. Okrem toho sú posudzované aj požiadavky na zachovanie práva na spravodlivý proces aj vo vzťahu k cudzím správnym rozhodnutiam vrátane transteritoriálnych správnych aktov.

Autori veria, že výsledkami, ktoré sú zhrnuté v tejto monografii, sa podarilo dosiahnuť vytýčené ciele výskumného projektu. Zároveň veria a dúfajú, že tieto výsledky budú jedným z podkladov ďalšieho výskumu v tejto oblasti, ktorý je v podmienkach Slovenskej republiky potrebný.

V Košiciach dňa 21. 9. 2020

doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.
vedúci autorského kolektívu

1. VPLYV PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE NA VEREJNÚ SPRÁVU ČLENSKÉHO ŠTÁTU

1.1. Úvod

Je nepochybné, že Európska únia a jej právny poriadok majú vplyv na takmer všetky právne odvetvia jednotlivých členských štátov, a to vrátane správneho práva. To sa týkalo aj vývoja právneho poriadku Slovenskej republiky v tomto nadštátnom zoskupení. Preto je potrebné posudzovať, akým spôsobom a do akej miery vplývalo právo Európskej únie na verejnú správu členského štátu a jej právnu úpravu. V rámci toho je potrebné posudzovať vplyv tak na právnu úpravu organizácie verejnej správy, právnu úpravu činností a úloh verejnej správy, ako aj právnu úpravu procesov prebiehajúcich vo verejnej správe.

Po Luxemburskom summite z decembra 1997 Európska únia čelila najväčšej výzve týkajúcej sa rozširovania: trinásť krajín s odlišnou ekonomickou štruktúrou, históriou, kultúrou v porovnaní s pôvodnými 15 členskými štátmi sa uchádzali o členstvo. Boli to: Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Malta, Poľsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko a Turecko. Tieto štáty boli uchádzačmi o členstvo dostatočne dlhý čas, t. j. proces rozširovania bol dlhý a ťažkopádny.[9]

Slovenská republika, Česká republika, Poľská republika a Maďarsko (ďalej len „štáty V4“), ako aj Malta, Cyprus, Slovinsko, Estónsko, Litva a Lotyšsko sú členskými štátmi Európskej únie od 1. mája 2004. Bulharsko a Rumunsko sa stali členskými štátmi Európskej únie od 1. januára 2007 a Chorvátsko od 1. júla 2013.

S členstvom v tejto nadnárodnej organizácii nevyhnutne súvisí aj potreba prispôsobovania národného práva požiadavkám tohto zoskupenia v rôznych oblastiach.[10] Tento proces prispôsobovania národného práva sa však začal skôr, ako vzniklo samotné členstvo týchto štátov v Európskej únii, a to v rámci plnenia predvstupových kritérií, tzv. kodanských kritérií[11].

Prispôsobovanie národného práva požiadavkám Európskej únie sa týka takmer všetkých právnych odvetví, nevynímajúc správne právo. Ba dokonca je možné konštatovať, že toto odvetvie práva musí reflektovať „európske

---

9 ZERVOYIANNI, A., ARGIROS, G., AGIOMIRGIANAKIS, G: *European Integration*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006. S. 34 – 35.

10 SCHWEIGER, Ch., VISVÍZI, A.: *Central and Eastern Europe in the EU: Challenges and Perspectives Under Crisis Conditions,* Routledge: Routledge Studies in the European Economy., 2018, s. 120.

11 Pozri BRUSIS, M.: *Visegrad countries in an enlarged trans-Atlantic community*, Dearborn: Institute for Public Affairs., s. 49 a nasl.

trendy“ v najväčšom rozsahu. Vplyv práva Európskej únie je možné evidovať vo vzťahu k právnej úprave organizácie verejnej správy, právnej úprave procesov vo verejnej správe a v najväčšom rozsahu vo vzťahu k právnej úprave úloh a činností verejnej správy.

Preto v rámci toho je potrebné sa zaoberať tým, akým spôsobom a do akej miery malo právo Európskej únie vplyv na jednotlivé vyššie uvedené oblasti, t. j. na právnu reguláciu organizácie verejnej správy v nových členských štátoch, na právnu úpravu činnosti verejnej správy v týchto štátoch, ako aj na procesy prebiehajúce v rámci verejnej správy. Vzhľadom na rozsiahlosť zamerania tohto príspevku jeho cieľom nie je poskytnúť podrobný a vyčerpávajúci výpočet vplyvov, ale predovšetkým poukázať na najzásadnejšie z nich, a to z pohľadu autora.

1.2. Vplyv práva Európskej únie na právnu úpravu organizácie verejnej správy

Organizácia verejnej správy predstavuje zložitý, vnútorne štrukturovaný systém, ktorý sa skladá z rôznych vzájomne prepojených podsystémov. Ak vychádzame z organizačného chápania verejnej správy, môžeme verejnú správu charakterizovať ako formálnu inštitúciu, resp. súbor inštitúcií. Charakteristickými znakmi každej formálnej inštitúcie je najmä určená organizačná štruktúra, pravidlá konania a vzájomný komunikačný systém. Ich zmyslom je zabezpečenie realizácie ustanovených cieľov na základe princípu maximálnej efektívnosti jeho práce. Organizácia verejnej správy je v jednotlivých štátoch realizovaná v rôznych podobách. Na túto skutočnosť majú vplyv predovšetkým historické tradície, rozloha územia štátu, daný časový úsek v určitej vývojovej etape štátu spojený spravidla s reformou verejnej správy a pod.[12]

Okrem vyššie uvedených faktorov môže na organizáciu verejnej správy v tom-ktorom štáte vplývať aj členstvo v nadnárodných a medzinárodných organizáciách. V rámci európskeho priestoru sú z tohto hľadiska relevantné najmä Rada Európy, ako aj Európska únia.

Rada Európy prostredníctvom svojich aktov, či už medzinárodných zmlúv uzatváraných pod jej gesciou[13], alebo prostredníctvom odporúčaní výboru ministrov[14] stanovuje spravidla kvalitatívne požiadavky na činnosť verejnej

---

[12] SOBIHARD, J.: *Organizácia verejnej správy*. In. MACHÁJOVÁ J. a kol.: Všeobecné správne právo. 1. Vydanie. Bratislava: Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 2007, s. 81, ISBN: 978-80-88931-71-3.

[13] Napr. Európska charta miestnej samosprávy.

[14] Napr. odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k aktom správnych orgánov, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (80) 2 o vykonávaní právomoci voľnej úvahy zo strany správnych orgánov, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č.(87) 16 o administratívnych postupoch, ktoré majú vplyv na veľký počet osôb, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (81) 19 o prístupe k informáciám orgánov verejnej správy, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č.

správy, vymedzuje základné princípy a zásady v činnosti a postupoch vo verejnej správe. Nestanovuje však priamo požiadavky na organizáciu verejnej správy, inštitucionálne usporiadanie vykonávateľov verejnej správy v členskom štáte Rady Európy. Tento vplyv je iba nepriamy – pri vytváraní organizačnej základne verejnej správy v záujme naojoptimálnejšieho implementovania zmienených kvalitatívnych princípov a zásad vzťahujúcich sa na činnosť verejnej správy[15].

Obdobná situácia je aj vo vzťahu vplyvu Európskej únie a jej práva na organizáciu verejnej správy. Teda aj táto nadnárodná organizácia stanovuje určité princípy a zásady, ktoré sa majú aplikovať v činnosti členských štátov; iba nepriamo sa to odzrkadlí v rámci organizácie verejnej správy.

Jednou z takýchto zásad je aj zásada lojality vyplývajúca z čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii. „*Podľa zásady lojálnej spolupráce sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv*.“[16] Zo zásady lojality je vyabstrahovateľná aj požiadavka vzťahujúca sa na členské štáty, aby zabezpečili dostatočný inštitucionálny aparát zabezpečujúci vykonávanie úloh vyplývajúcich z primárnych či sekundárnych aktov práva Európskej únie.

Obdobný záver je možné vyvodiť aj z ust. čl. 197 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.[17] Podľa tohto ustanovenia „*účinné vykonávanie práva Únie členskými štátmi, ktoré je nevyhnutné pre správne fungovanie Únie, sa považuje za záležitosť spoločného záujmu. Únia môže podporovať úsilie členských štátov, aby zlepšovali svoju administratívnu kapacitu na vykonávanie práva Únie. Táto činnosť môže zahŕňať uľahčovanie výmeny informácií a úradníkov, ako aj podporu plánov vzdelávania a prípravy. Žiaden členský štát nie je povinný túto podporu využiť. Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prostredníctvom nariadení ustanovia na tento účel potrebné opatrenia, pričom je vylúčená akákoľvek harmonizácia zákonov a iných právnych predpisov členských štátov. Týmto článkom nie sú dotknuté záväzky členských štátov vykonávať právo Únie alebo výsadné práva a povinnosti Komisie. Tiež ním nie sú dotknuté iné ustanovenia zmlúv, ktoré*

(91) 10 o sprístupňovaní osobných údajov v dispozícii verejných orgánov tretím osobám, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2002) 2 o sprístupnení úradných dokumentov, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o administratívnych sankciách, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2000) 10 o etickom kódexe verejných činiteľov, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (89) 8 o dočasnej súdnej ochrane v administratívnych záležitostiach, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2003) 16 o výkone správnych a súdnych rozhodnutí v oblasti správneho práva, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2004) 20 o súdnom preskúmaní správnych aktov, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2007) 7 o dobrej verejnej správe.

15 Pozri ADDINK, H.: *Good Governance: Lessons from Administrative Law*. in Curtin, D. M., Wessel, R. A. (eds), Good Governance and the European Union. Reflections on Cocepts, Institutions and Substance. Intersentia nv, Ius Commune reeks, vol. 49, 2005, s. 21 – 43.

16 Čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii.

17 K tomu pozri bližšie aj PEKÁR, B.: Európske správne právo a európsky správny priestor. Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, 2012, s. 86, ISBN: 978-80-89406-18-0.

upravujú administratívnu spoluprácu medzi členskými štátmi a medzi nimi a Úniou."[18]

Tieto všeobecné požiadavky na zabezpečenie dostatočného administratívneho aparátu vykonávajúceho právo Európskej únie na území toho-ktorého členského štátu sú následne špecifikované v aktoch sekundárneho práva Európskej únie. Z týchto aktov následne vyplýva požiadavka existencie orgánov disponujúcich právomocou kontrolovať dodržiavania špecifických povinností vyplývajúcich z aktov Európskej únie, ako aj rozhodujúcich v prípade ich porušenia.

Napríklad z čl. 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2006/114/ES z 12. decembra 2006 o klamlivej a porovnávacej reklame vyplýva požiadavka, aby členské štáty preniesli na súdy alebo na správne orgány právomoci, ktoré ich v nevyhnutných prípadoch so zreteľom na všetky dotknuté záujmy a najmä verejný záujem splnomocnia vykonať opatrenia na zastavenie šírenia klamlivej alebo nepovolenej porovnávacej reklamy, resp. zakázať uverejnenie takejto reklamy.

Generalizujúc vyššie uvedené je možné konštatovať, že právo Európskej únie stanovuje požiadavku na členské štáty zabezpečiť dostatočný aparát orgánov verejnej moci, ktoré budú dbať na dodržiavanie povinností vyplývajúcich (priamo alebo nepriamo) z aktov Európskej únie, a v prípade ich porušenia vyvodzovať zodpovednosť. Európska únia však nešpecifikuje požiadavky na kategóriu, postavenie takéhoto orgánu v sústavu organizácie verejnej správy členského štátu, resp. na organizáciu verejnej správy ako takú.

Z konštatovania uvedeného v predchádzajúcom odseku však existujú určité výnimky. Konkrétne, z práva Európskej únie vyplýva požiadavka vytvárania tzv. národných regulačných orgánov vykonávajúcich svoju pôsobnosť najmä vo vzťahu k trhom, na ktorých nie je dostatočne vyvinutá hospodárska súťaž (najmä sieťové odvetvia), resp. regulujúcich celoeurópske záležitosti (napr. ochrana osobných údajov, vysielanie a retransmisia). Okrem požiadavky na existenciu takýchto orgánov z práva Európskej únie vyplývajú aj ďalšie požiadavky na ich nezávislosť, na ich právomoci či procesné postupy.

V podmienkach nových členských štátov sa to prejavilo rozširovaním kategórie orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou majúcich nezávislé postavenie na iných orgánoch verejnej správy vrátane ústredných orgánov štátnej správy. Pod vplyvom práva Európskej únie, či už po vstupe štátov do Európskej únie, alebo v procese aproximácie práva v predvstupovom období, boli vytvorené viaceré orgány z tejto kategórie. V ďalšom texte je poukazované na niektoré príklady spadajúce do tejto kategórie bez toho, aby šlo o vyčerpávajúci výpočet.

[18] Čl. 197 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Právne postavenie ostatne zmieneného orgánu je ovplyvnené čl. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica). Vychádzajúc z toho členské štáty sú povinné „*zabezpečiť, aby každú úlohu uloženú národným regulačným orgánom v tejto smernici alebo špecifických smerniciach vykonával príslušný orgán. Členské štáty zaručia nezávislosť národných regulačných orgánov tým, že zabezpečia ich právne oddelenie a nezávislé fungovanie od všetkých organizácií poskytujúcich elektronické komunikačné siete, zariadenia alebo služby. Členské štáty, ktoré si ponechajú vlastnícke práva alebo kontrolu nad podnikmi poskytujúcimi elektronické komunikačné siete a/alebo služby, zabezpečia účinné štrukturálne oddelenie regulačnej funkcie od činností súvisiacich s vlastníctvom alebo riadením.*“ Na základe týchto požiadaviek bol v Slovenskej republike kreovaný najskôr Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky, v súčasnosti už Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (Regulatory Office for Electronic Communications and Postal Services). V Českej republike tieto požiadavky spĺňa Český telekomunikačný úrad (Czech Telecommunication Office), v Poľskej republike Urzad Komunikacji Elektronicznej (Office for Electronic Communications) a v Maďarsku Nemzeti Média- és Hirközlési Hatóság (National Media and Infocommunication Authority).

Vytvorenie národného regulačného orgánu v podmienkach nových členských štátov na úseku regulácie trhu s elektrinou a plynom, resp. aj s ďalšími sieťovými odvetviami taktiež vyplývalo z požiadaviek práva Európskej únie. V súčasnosti požiadavky na postavenie, právomoci a kvalitu tohto národného regulačného orgánu sú špecifikované v čl. 35 a nasl. smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES. Medzi požiadavky smernice vo vzťahu k takémuto orgánu patrili: požiadavka na vytvorenie jedného národného regulačného orgánu, požiadavka na nezávislosť orgánu, nestranný a transparentný spôsob konania (právne a funkčné oddelenie od iných subjektov, konanie nezávisle od trhových záujmov, bez pokynov iných orgánov), požiadavka na samostatné rozpočtové hospodárenie, požiadavka na dĺžku funkčného obdobia predsedu (5 – 7 rokov) či presné stanovenie cieľov, povinností a právomoci tohto orgánu (čl. 36, 37). Za účelom splnenia požiadaviek vyplývajúcich z práva Európskej únie bol v Slovenskej republike vytvorený nezávislý Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (Regulatory Office for Network Industies), v Českej republike Energetický regulační úřad (Energy Regulatory Office), v Poľskej republike Urzad Regulacji Energetyki (Energy regulatory Office) a v Maďarsku Magyar Energetikai és Közmüszabályozási Hivatal (Hungarian Energy Office), Komisia pre verejné

služby (*Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija*) v Lotyšsku, Energetický regulačný úrad (*Nationalacde Reglementari in domeniul Energiei*) v Rumunsku, Energetická agentúra (*Agencija za energijo*) v Slovinsku alebo Estónský súťažný úrad (*Konkurentsiamet*) v Estónsku.

Do kategórie orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktorého dôvod vzniku je ovplyvnený právom Európskej únie, patrí aj národný regulačný úrad na ochranu osobných údajov. Požiadavka na existenciu tohto orgánu vyplýva z Čl. 51 a nasl. nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov). Podľa čl. 51 tohto nariadenia „*Každý členský štát stanoví, že za monitorovanie uplatňovania tohto nariadenia je zodpovedný jeden alebo viacero nezávislých orgánov verejnej moci s cieľom chrániť základné práva a slobody fyzických osôb pri spracúvaní a uľahčiť voľný tok osobných údajov v rámci Únie.*“ Okrem požiadavky na existenciu tohto orgánu je možné vyvodiť aj požiadavku na jeho nezávislosť (čl. 52), požiadavky na členov tohto orgánu (čl. 53), pravidla zriadenia orgánu (čl. 54), podmienky určenia príslušnosti, úloh, ako aj právomocí národného regulačného orgánu (čl. 55 – 58). Teda právo Európskej únie veľmi intenzívne reguluje charakter tohto orgánu a jeho činnosť. Nové členské štáty už pod vplyvom predchádzajúcej právnej úpravy Európskej únie vytvorili takéto národné regulačné orgány, pričom v súčasnej podobe reflektujú požiadavky vyplývajúce z vyššie zmieneného nariadenia. Na území Slovenskej republiky pôsobí Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky (Office for Personal Data Protection of the Slovak republic), v Českej republike Úřad pro ochranu osobních údajů (Office for Personal Data Protection), v Poľskej republike Urzad Ochrony Danych Osobowych (Personal Data Protection Office) a v Maďarsku Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (Hungarian National Authority for Data Protection and Freedom of Information), Chorvátska agentúra na ochranu osobných údajov (*Agencija za zaštitu osobnih podataka*) v Chorvátsku, Štátny inšpektorát na ochranu osobných údajov (*Valstybiné duomenų Apsaugos Inspekcija*) v Litve alebo Úrad komisára na ochranu údajov a informácií na Malte.

1.3. Vplyv práva Európskej únie na procesy vo verejnej správe

Ďalšou oblasťou, na ktorú vplýva Európska únia a jej právo, sú procesy prebiehajúce vo verejnej správe jej členských štátov. Tento vplyv sa prejavuje z dvoch perspektív. V prvom rade v podobe všeobecných princípov a ustanovení týkajúcich sa všetkých procesov vo verejnej správe. Okrem toho

sa prejavuje aj v podobe osobitných ustanovení regulujúcich osobitné postupy alebo osobitné oblasti.

V súvislosti so všeobecnými princípmi a ustanoveniami vplyv Európskej únie je vyabstrahovateľný jednak z textov právnych predpisov, ale jednak aj z výsledkov rozhodovacej činnosti Súdneho dvora Európskej únie. Jedným z najrelevantnejších dokumentov je v tomto ohľade Charta základných práv Európskej únie, ktorá sa stala záväznou v roku 2009, keď vstúpila do účinnosti Lisabonská zmluva. Čl. 41 charty proklamuje právo na dobrú správu verejných záležitostí. Podľa tohto článku „každý má právo, aby inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne, spravodlivo
a v primeranej lehote." Pričom toto právo zahŕňa aj právo na vypočutie, právo na prístup k spisu, právo na odôvodnenie rozhodnutia, na náhradu škody voči administratíve či na použitie zvoleného jazyka únie. Rovnako toto právo na dobrú správu verejných záležitostí je možné uplatniť aj vo vzťahu k orgánom členského štátu, ak aplikujú právo Európskej únie[19].

Predtým, ako toto právo bolo vyjadrené v charte, tieto princípy boli priznávané tak európskymi, ako aj národnými súdmi poukazujúc na spoločné ústavné dedičstvo všetkých členských štátov. Niektoré z týchto princípov boli deklarované aj Európskym súdom pre ľudské práva poukazujúc na čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, t. j. na ustanovenie upravujúce právo na spravodlivý súdny proces[20], resp. aj na iné ustanovenia tohto dohovoru. [21]

Tieto všeobecné princípy nie sú upravené len v národnej legislatíve jednotlivých členských štátov upravujúcej všeobecné správne procesy, ale aj v medzinárodných zmluvách či vnútorných predpisoch viacerých medzinárodných či globálnych organizácií. Tie zaväzujú jednak seba samých dodržiavať tieto princípy, jednak rovnako požadujú aj od členov ich dodržiavanie v administratívnych procesoch[22].

Je potrebné poukázať na to, že tieto všeobecné princípy sú aplikovateľné tak v normotvorných, ako aj v aplikačných správnych procesoch. Pravidlá vzťahujúce sa na spravodlivý proces majú zaiste širší dopad v normotvorných procesoch. Na druhej strane právo na prístup k spisu či právo na odôvodnenie rozhodnutia sú signifikantnejšie v aplikačných procesoch. Každopádne, všetky tieto všeobecné princípy sa majú udomácniť v administratíve

---

[19] Pozri NEHL, H.P.: Good administration as procedural right and/or general principle, in Herwig C.H. Hofmann, H.C.H., TÜRK, A. (eds), Legal challenges in EU administrative law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009, s. 322.

[20] Napr. Taskin a iné proti Turecku, č. 46117/99.

[21] MATTARELLA, B.G.: The Influence of European and Global Administrative Law on National Administrative Acts. In CHITI, E. – MATTARELLA, B.G. (ed): Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal issues and Comparison. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin, 2011, s. 65, ISBN: 978-3-642-20264-3.

[22] Najobvyklejším príkladom je v tomto ohľade Aarhuský dohovor z roku 1998.

každého členského štátu, a to aj za účelom vytvárania jednotného správneho priestoru.

Okrem všeobecných princípov a ustanovení Európska únia ovplyvňuje procesy národnej verejnej správy aj tým, že stanovuje osobitné procesné postupy ich konania. Najmarkantnejšie procesy ovplyvnené Európskou úniou sú procesy týkajúce sa ochrany životného prostredia – posudzovanie vplyvov na životné prostredie či integrované povoľovanie činností znečisťujúcich životné prostredie. Okrem toho, výraznou mierou sú dotknuté právom Európskej únie aj procesy verejného obstarávania, ako aj finančnej kontroly. Nie je účelom tohto príspevku bližšie analyzovať tieto postupy, ale skôr poukázať na tie najvýznamnejšie procesy ovplyvnené právom Európskej únie.

Základnými aktmi Európskej únie regulujúcimi proces posudzovania vplyvov na životné prostredie je smernica Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie. Zámer sledovaný týmito smernicami bol implementovaný do právnych poriadkov všetkých štátov v podobe národnej legislatívy.[23] Postup posudzovania vplyvov na životné prostredie predstavuje postup odborného a verejného posudzovania predpokladaných vplyvov na životné prostredie strategických dokumentov počas ich prípravy a pred ich schválením, ako aj navrhovaných činností pred rozhodnutím o ich umiestnení alebo pred ich povolením podľa osobitných predpisov.[24]

Výraznou mierou podliehal europeizácii aj proces verejného obstarávania tak verejných obstarávateľov, ako aj sektorových obstarávateľov. Európska legislatíva v tejto oblasti podliehala viacerým zmenám. V súčasnosti je táto problematika upravená v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a v smernici Európ-

---

[23] Napr. v Slovenskej republike prostredníctvom zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v Českej republike prostredníctvom zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v Poľskej republike prostredníctvom zákona o poskytovaní informácií o životnom prostredí a jeho ochrane, účasti verejnosti na ochrane životného prostredia a posudzovaní vplyvov na životné prostredie a v Maďarsku prostredníctvom nariadenia vlády č. 151/2009. (VII. 23.) Zb., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a jednotnom postupe udeľovania licencií na environmentálne použitie. (XII. 25).

[24] K problematike zainteresovanej verejnosti v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie bližšie v SČENSNÁ, A. – VERNARSKÝ, M.: Zainteresovaná verejnosť ako účastník povoľovacích konaní na úseku ochrany životného prostredia – slovenské reálie. In Európska únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej dňa 28. 6. 2016 na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2016, s. 74 a nasl., ISBN: 978-80-8152-444-8.

skeho parlamentu a Rady 2014/25/EÚ z 26. februára 2014 o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb.[25]

V neposlednom rade, výrazne ovplyvneným právom Európskej únie je proces finančnej kontroly a auditu. Súvisí to s potrebou Európskej únie zabezpečiť dodržiavanie finančnej disciplíny najmä v súvislosti s čerpaním finančných prostriedkov zo zdrojov Európskej únie. Základné pravidlá finančnej kontroly v rámci Európskej únie sú stanovené v právnych aktoch upravujúcich rozpočtové pravidlá únie, ako aj upravujúcich jednotlivé fondy, z ktorých sa prostriedky poskytujú. Medzi takéto základné akty patria nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012 a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013 , ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006.

Vzhľadom na formu tejto právnej úpravy – nariadenia, účinky týchto právnych aktov na procesy verejnej správy členských štátov v oblasti kontroly a auditu boli priame, bezprostredné.[26]

---

[25] Na prijatie týchto smerníc reagovala aj slovenská právna úprava, a to prijatím zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, česká právna úprava prostredníctvom zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, poľská právna úprava prostredníctvom zákona z dňa 11. septembra 2011 – zákon o verejnom obstarávaní a maďarská právna úprava prostredníctvom zákona 2015 CXLIII o verejnom obstarávaní.

[26] Pozri TEKELI, J.: Vplyv Európskej legislatívy na procesný systém finančnej kontroly v obecnej samospráve. In Európska únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej dňa 28. 6. 2016 na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2016, ISBN: 978-80-8152-444-8.

1.4. Vplyv práva Európskej únie na činnosť verejnej správy

Členstvo štátov v Európskej únii vplývalo aj na druh, rozsah, kvantitu a kvalitu úloh, ktoré národná verejná správa v týchto členských štátoch vykonáva. Okrem štandardných úloh vykonávaných verejnou správou, do diapazónu jej úloh pripadlo aj vykonávanie práva Európskej únie[27].

Pri identifikácii úloh, ktorými národná verejná správa vykonáva právo Európskej únie, je v prvom rade potrebné vymedziť rozhranie medzi úlohami vykonávanými priamo orgánmi, inštitúciami a agentúrami Európskej únie na jednej strane a úlohami, ktoré vykonáva národná verejná správa buď samostatne, alebo v kooperácii s orgánmi, inštitúciami a agentúrami Európskej únie. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na delenie právomocí Európskej únie. Lisabonská zmluva zaviedla štyri základné kategórie právomocí Európskej únie: výlučné právomoci, spoločné právomoci, podporné právomoci a osobitné právomoci. Právo Európskej únie nevypočítava konkrétne právomoci únie, ale len oblasti jednotlivých právomocí. Okrem výslovných právomocí, t. j. právomocí výslovne uvedených v zakladajúcich zmluvách, existujú aj implicitné právomoci únie, ktoré môžu vyplývať z ustanovení zakladajúcich zmlúv, ako aj z aktov prijatých inštitúciami únie.[28]

Z hľadiska špecifikácie úloh národnej verejnej správy pri vykonávaní práva Európskej únie je potrebné uviesť, ktoré úlohy vykonávajú výlučne orgány, inštitúcie a agentúry Európskej únie, teda ktoré úlohy nepatria do činnosti národnej verejnej správy. Ide o kategóriu tzv. výlučných právomocí. Podľa čl. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie únia má výlučnú právomoc v týchto oblastiach: a) colná únia; b) ustanovenie pravidiel hospodárskej súťaže potrebných na fungovanie vnútorného trhu; c) menová politika pre členské štáty, ktorých menou je euro; d) ochrana morských biologických zdrojov v rámci spoločnej politiky rybného hospodárstva; e) spoločná obchodná politika. Únia má tiež výlučnú právomoc uzavrieť medzinárodnú dohodu, ak je jej uzavretie ustanovené v legislatívnom akte Únie alebo ak je jej uzavretie potrebné na to, aby Únia mohla vykonávať svoju vnútornú právomoc, alebo ak môžu byť uzavretím zmlúv dotknuté spoločné pravidlá alebo pozmenený rozsah ich pôsobnosti[29].

Na druhej strane existuje kategória tzv. spoločných právomocí, ide teda o právomoci, ktorými disponuje aj Únia, ako aj členské štáty, pričom členské

---

[27] Pozri aj HEIDBREDER, E.G., BRANDSMA, G.J.: The EU Policy Process´, in. Ongaro, E., Thiel, S.V. (eds.). The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, London: Springer, 2017, s. 805 – 821.

[28] JÁNOŠÍKOVÁ, M.: Repetitórium práva Európskej únie. Bratislava: Iuris Libri, 2013, s. 27, ISBN: 978-80-89635-04-7.

[29] Pozri KONSTADINIDES, T.: Division of Powers in European Union Law: The Delimitation of Internal Competence Between the EU and the Member States, The Netherlands: Kluwer Law International B.V, 2009, s. 151 – 152.

štáty ich vykonávajú len v takom v rozsahu, v akom ich nevykonáva Únia[30]. Podľa čl. 4 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie spoločné právomoci Únie a členských štátov sa uplatňujú v týchto hlavných oblastiach: a) vnútorný trh; b) sociálna politika, pokiaľ ide o aspekty vymedzené v tejto zmluve; c) hospodárska, sociálna a územná súdržnosť; d) poľnohospodárstvo a rybné hospodárstvo s výnimkou ochrany morských biologických zdrojov; e) životné prostredie; f) ochrana spotrebiteľa; g) doprava; h) transeurópske siete; i) energetika; j) priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti; k) spoločné otázky bezpečnosti v záležitostiach verejného zdravia, pokiaľ ide o aspekty vymedzené v tejto zmluve.

Priestor na vykonávanie práva Európskej únie prostredníctvom národnej verejnej správy je možné bádať hlavne v rámci danej kategórie spoločných právomocí. V prvom rade Európska únia reguluje tieto právomoci spravidla formou smernice. Preto členský štát musí implementovať obsah danej smernice do národnej legislatívy. Následne členský štát prostredníctvom svojich orgánov, najmä orgánov verejnej správy, vykonáva toto právo a dbá o jeho dodržiavanie.

Vzhľadom na to, že ide o rozsiahlu množinu úloh národnej verejnej správy pri vykonávaní Európskeho práva, nie je možné podať ani ich vyčerpávajúci výpočet. Pri určitej miere zovšeobecnenia je možné poukázať na najvýznamnejšie z nich, v ktorých je citeľný vplyv Európskej únie. Berúc do úvahy prvotnú ideu Európskej únie – spoločný vnútorný trh a s ním súvisiace slobody voľného pohybu osôb, voľného pohybu tovaru a voľného pohybu kapitálu, najmarkantnejšie úlohy národnej verejnej správy dotknuté právom Európskej únie sú nasledovné:

V súvislosti s posilňovaním voľného pohybu osôb boli dotknuté úlohy národnej verejnej správy najmä v súvislosti s problematikou pobytu cudzincov, služieb zamestnanosti, podmienok výkonu podnikateľskej činnosti (najmä živnostenského podnikania), ako aj iných regulovaných činností a služieb na vnútornom trhu. Ohľadom voľného pohybu tovaru došlo k najširšiemu ovplyvneniu úloh národnej verejnej správy. To sa prejavilo hlavne v súvislosti s liberalizáciou a deregulácou určitých druhov trhov (energetika, teplárenstvo, poštové služby, vodohospodárstvo, doprava a pod.), ochranou spotrebiteľa, potravinovou bezpečnosťou či stanovovaním technických požiadaviek na výrobky a pod. V neposlednom rade aj voľný pohyb kapitálu si vyžiadal zásah do činnosti a úloh verejnej správy členského štátu, najmä vo vzťahu k harmonizácii právnych úprav na úseku bankovníctva, poisťovníctva a kapitálového trhu.

[30] Čl. 2 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Úlohy pre verejnú správu členského štátu nie sú špecifikované iba vo všeobecne záväzných právnych aktoch Európskeho práva (resp. v národnej legislatíve implementujúcej zmienené akty Európskej únie), ale môžu byť stanovené aj v individuálnych aktoch – v rozhodnutiach orgánov, inštitúcií či agentúr Európskej únie. Aj v týchto aktoch môže byť stanovená povinnosť národnej administratíve konať určitým spôsobom. Napríklad v ust. čl. 108 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie je uvedené: „*Ak Komisia po výzve, aby príslušné strany predložili pripomienky, zistí, že pomoc poskytnutá štátom alebo zo štátnych zdrojov je nezlučiteľná s vnútorným trhom podľa článku 107, alebo ak zistí, že táto podpora sa zneužíva, rozhodne o tom, že príslušný štát túto pomoc v lehote stanovenej Komisiou zruší alebo upraví.*“ To znamená: komisia rozhodne o tom, že príslušný orgán členského štátu je povinný konať určitým spôsobom.

Obdobná povinnosť členského štátu konať je vymedzená aj v čl. 299 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, t. j. povinnosť členského štátu zabezpečiť výkon rozhodnutia orgánu Európskej únie ukladajúceho peňažné plnenie. Podľa tohto ustanovenia „*Právne akty Rady, Komisie alebo Európskej centrálnej banky, ktoré ukladajú peňažný záväzok osobám iným, než sú štáty, sú vykonateľné. Výkon rozhodnutia sa riadi predpismi občianskeho práva procesného štátu, na výsostnom území ktorého sa vykonáva. Doložku vykonateľnosti pripojí k rozhodnutiu len formálnym overením pravosti titulu vnútroštátny orgán, ktorého tým poverí vláda príslušného členského štátu a vyrozumie o tom Komisiu a Súdny dvor Európskej únie*.“

Jedným zo špecifík pri vykonávaní úloh verejnej správy členského štátu vyplývajúcich z práva Európskej únie je aj to, že akty aplikácie práva, ktoré sú výsledkom tejto činnosti, môžu mať aj transteritoriálne účinky, t. j. vyvolávať účinky nielen na území členského štátu, ktorý daný akt aplikácie práva vydal, ale aj na území iného členského štátu (iných členských štátov), a to bez toho, aby takýto akt musel byť uznaný na území dotknutého členského štátu, a teda má automatický účinok.[31] Napríklad, ak jeden členský štát rozhodne o udelení shengenského víza pre občana tretej krajiny, účinky tohto rozhodnutia sa aplikujú na území všetkých členských štátov v rámci shengenskeho priestoru. Obdobné účinky bude mať aj rozhodnutie o udelení povolenia na pobyt na území jedného členského štátu, udelenie štátneho občianstva jedného členského štátu (vzniká automaticky aj občianstvo Európskej únie), rozhodnutie o pripustení určitého tovaru.[32]

---

[31] JAKAB, R.: Extrateritorialita a transteritorialita v podmienkách EÚ a jej členských štátov. In: Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018. - ISBN 9788081526794. - S. 7 – 18.

[32] Pozri SEMAN, T.: Pojem a účinky transteritoriálnych aktov orgánov verejnej správy. In. JAKAB, R. (ed).: Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2018, s. 33-48, RUFFERT, M. Der transnationale Verwaltungsakt. In: Die Verwaltung, 2001, s. 453 – 470, HANDRLICA, J.: „Inter-administrativní pouto“ správních aktů v předpisech

Vychádzajúc z doktríny, transteritoriálne správne akty môžu mať rôznu formu. Prvou formou sú správne akty, ktoré produkujú „transnacionalitu založenú na účinku"; v tomto prípade „správny akt je prijatý v štáte pre občanov tam usadených, pričom tento akt vyvoláva účinky za hranicami tohto štátu"[33]. Druhá forma transteritoriálneho charakteru vyplýva z faktu, že vydávajúci orgán a adresát aktu sú umiestnení v rôznych štátoch, t. j. „transteritorialita založená na adresátoch"[34].

V tretej forme cudzí správny orgán prekračuje hranice svojho štáto za účelom vydania správneho aktu v zahraničí – ide o „transteritorialitu založenú na správnom orgáne"[35].

Je teda možné konštatovať, že Európska únia mala, ako aj stále má zásadný vplyv na činnosť verejnej správy v Slovenskej republike a na úlohy, ktoré pri tom plní.

unijního práva. In. Societas et Iuurisprudentia, 2017, ročník V, číslo 3, s. 82 – 113; HANDRLICA, J.: Vybrané problémy spojené s aplikací modelu transteritoriálních správních aktů. In STUDIA IURIDICA Cassoviensia, ročník 5.2017, č. 2, s. 49 – 59., HANDRLICA, J.: Transteritoriální správní akty. Studie z mezinárodního správního práva. Praha: Národohospodářsky ústav Josefa Hlávky, 2016, str. 63 a nasl.

[33] RUFFERT, M.: The transnational Administrative Act, in Jansen, O.J., Schöndorf-Haubold, B. (Eds), The European Composite Administration, 2011, s. 281.

[34] RUFFERT, M.: The transnational Administrative Act, in Jansen, O.J., Schöndorf-Haubold, B. (Eds), The European Composite Administration, 2011, s. 287.

[35] RUFFERT, M.: The transnational Administrative Act, in Jansen, O.J., Schöndorf-Haubold, B. (Eds), The European Composite Administration, 2011, s. 290.

2. EXTRATERITORIALITA A TRANSTERITORIALITA

2.1. Úvod

Vzhľadom na neustále rozširujúcu sa prepojenosť právnych poriadkov jednotlivých štátov a účinkov ich činností, tradičné chápanie jurisdikcie štátu je relativizované. V rôznych situáciách dochádza k presahom jurisdikcie štátu na územie iného štátu. V tejto súvislosti je preto potrebné posúdenie, do akej miery je akceptovateľné uplatňovanie jurisdikcie jedného štátu aj na území iného štátu. Takéto presahy je možné vo všeobecnosti označiť ako odklony od teritoriálnej jurisdikcie štátu. Medzi formy takýchto odklonov patrí tzv. extrateritorialita, ako aj transteritorialita.

V rámci medzinárodného verejného práva je pojem jurisdikcia štátu silne spätý s pojmom suverenita štátu. Jurisdikcia je prejavom suverénnej nezávislosti štátu, ktorú majú v rámci globálneho systému formálne rovných štátov. Vyjadruje aplikáciu práva na osoby a činnosti, na ktorých má daný štát právny záujem. Na druhej strane jurisdikcia spätá so suverenitou konkrétneho štátu vylučuje aplikáciu práva iného štátu v rozsahu, v akom sa aplikuje jurisdikcia prvotného štátu. Teda, úprava jurisdikcie slúži na vymedzenie kompetencií jednotlivých štátov a mantinelov ich činností a účinkov ich činností.

Pri vymedzovaní kompetencií jednotlivých štátov sa tradične berie do úvahy teritoriálny rozmer suverenity štátu. Preferovanie tohto rozmeru má svoje korene v pravidlách medzinárodného práva, ktoré boli kreované v 17. storočí v rámci dohôd schvaľujúcich tzv. Westfálsky mier po skončení tridsaťročnej vojny. Vychádzajúc z toho teritoriálny rozmer určuje, že štát má plnú a výlučnú suverenitu na svojom území a žiadnu suverenitu na území iného štátu.

Je však polemické, do akej miery je aj v súčasnosti udržateľné takéto chápanie suverenity štátu a jurisdikcie vyplývajúcej z danej suverenity. Súčasný svet je vystavený rôznym globalizačným trendom, ktoré znemožňujú striktné vymedzenie jurisdikcie štátu na jeho územie. Medzi takéto trendy patrí stále rozširujúci sa kybernetický priestor, ktorý nie je limitovaný územím konkrétneho štátu a ktorý nie je možné regulovať len právom jedného štátu. Ďalším takýmto determinantom koncepcie viazanej jurisdikcie štátu jeho územím je aj problematika regulácie ochrany jednotlivých zložiek životného prostredia,

čo nie je možné dosiahnuť iba v rámci jurisdikcie jedného štátu. Ďalšie globalizačné trendy ovplyvňujúce túto koncepciu vyplývajú z rozširujúceho sa zahraničného obchodu medzi štátmi, z trestnej činnosti páchanej celosvetovo a ovplyvňujúcej celosvetovú komunitu a na druhej strane aj z potreby zabezpečenia ochrany ľudských práv v rámci celosvetového priestoru. Tieto, ako aj ďalšie okolnosti majú vplyv na chápanie pojmu jurisdikcie štátu a dávajú legitimitu odklonom od jeho tradičného chápania. K tomu sa vyjadril aj Medzinárodný súdny dvor v roku 2002 vo veci zatýkacieho rozkazu (*Arrest Warran Case),* keď konštatoval, že pod vplyvom globalizácie dochádza k posunu základov právomoci štátu mimo územného princípu (*principle of territoriality*), pretože je potrebné chrániť vlastné záujmy i záujmy medzinárodného spoločenstva voči správaniu sa mimo vlastných štátnych hraníc. [36]

2.2. Formy jurisdikcie

Za účelom analýzy možných odklonov od tradičného chápania pojmu jurisdikcie štátu je potrebné najskôr vymedziť jednotlivo samotnú jurisdikciu a jej druhy. V klasickom ponímaní je jurisdickia štátu územne obmedzená priestorom štátneho územia. Štát je oprávnený konať a rozhodnúť, či a ako bude konať na základe legislatívnych, výkonných alebo súdnych opatrení. Je to zákonná moc štátu prijímať a vynucovať pravidlá správania sa.[37] Štandardne sa rozlišuje medzi nariaďovacou jurisdikciou, vynucovacou jurisdikciou, rozhodovacou jurisdikciou a funkčnou jurisdikciou.[38]

Najväčšia pozornosť z hľadiska pravidiel jurisdikcie je venovaná nariaďovacej jurisdikcii. Táto jurisdikcia predstavuje spôsobilosť štátu aplikovať svoje právo na činnosti, vzťahy alebo postavenie osoby alebo záujmy osoby, a to buď aktmi zákonodarnej moci, aktmi výkonnej moci (exekutívnej a administratívnej), ako aj aktmi súdnej moci.[39] Inak povedané, predstavuje spôsobilosť štátu regulovať spoločenské vzťahy jednak normatívnymi právnymi aktmi, no jednak individuálnymi právnymi aktmi vydanými zákonodarnými, výkonnými a súdnymi orgánmi daného štátu. Práve v súvislosti s aplikáciou

---

[36] Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment, I.C.J. Reports 2002, p. 3. Dostupné online: https://www.icj-cij.org/files/case-related/121/121-20020214-JUD-01-00-EN.pdf.

[37] OXMAN, B.H.: Jurisdiction of States. In: Wolfrum, R. (Ed.): The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford: Oxford University Press, Volume VI, 2012, s. 546.

[38] Pozri RYNGAERT,C.: Jurisdiction in International Law. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 235.

[39] Takéto vymedzenie vyplýva z ust. § 401 (a) Práva zahraničných vzťahov USA (tretie prepracovanie).

nariaďovacej jurisdikcie je možné evidovať možné odklony od tradične uplatňovaného teritoriálneho rozmeru suverenity štátu. V ďalšom texte je preto pozornosť venovaná odklonom v súvislosti s uplatňovaním tejto jurisdikcie.

Ďalšou formou jurisdikcie je tzv. vynucovacia jurisdikcia. Túto jurisdikciu je možné vymedziť ako spôsobilosť štátu vynútiť súladné konanie a postihnúť nesúladné konanie s právom alebo právnymi aktmi prostredníctvom súdov alebo prostredníctvom výkonných, administratívnych, policajných alebo nesúdnych konaní[40]. Teda, ide o spôsobilosť štátu vynútiť dodržiavanie právnych aktov vydaných jeho orgánmi a v prípade ich nerešpektovania postihnúť takéto protiprávne konanie. Vo vzťahu k tejto forme jurisdikcie sa aplikujú oveľa prísnejšie pravidlá týkajúce sa teritoriálneho rozmeru suverenity štátu, ako je to v prípade nariaďovacej jurisdikcie. Stály dvor medzinárodnej spravodlivosti v prípade *Lotus* konštatoval, že štáty nie sú oprávnené vykonávať svoje právo mimo svojho územia, okrem prípadov povolených výnimiek a za splnenia stanovených podmienok. Nimi sú: Po prvé, otázka legitímneho výkonu extrateritoriálnej právomoci štátom je otázkou medzinárodného práva; po druhé, medzinárodné právo zakazuje výkon extrateritoriálnej právomoci (donucovacej), ak to nie je výslovne dovolené na základe medzinárodnej obyčaje alebo zmluvy; po tretie, výkon extrateritoriálnej právomoci (preskriptívnej a rozhodujúcej) je dovolený len v prípade dostatočnej väzby medzi štátom ju vykonávajúcim a extrateritoriálnou udalosťou, voči ktorej má byť vykonaná.[41] Vynucovacia jurisdikcia sa realizuje prostredníctvom teritoriálnych opatrení, napr. zadržaním osoby, ktorá je dobrovoľne prítomná na území daného štátu, alebo zhabaním majetku obžalovaného, ktorý je na území štátu. Odklony vynucovacej jurisdikcie od teritoriálneho rozmeru suverenity sú možne iba v prípade existencie medzinárodných dohôd, napr. upravujúcich extradíciu v trestných veciach alebo právnu pomoc medzi štátmi, alebo v prípade, keď to umožňujú obyčaje medzinárodného práva.

Okrem už spomínaných foriem jurisdikcie, do úvahy prichádza aj tzv. rozhodovacia jurisdikcia. Tú je možné vo všeobecnosti vymedziť ako spôsobilosť štátu podriadiť osobu alebo vec konaniu pred jeho súdmi alebo správnymi orgánmi, a to v civilných, ako aj trestných veciach, bez ohľadu na to, či štát je stranou konania.[42] Táto jurisdikcia spočíva v možnosti viesť konanie

---

40 Takéto vymedzenie vyplýva z ust. § 401 (c) Práva zahraničných vzťahov USA (tretie prepracovanie).
41 PCIJ, SS Lotus, PCIJ Reports, Series A, No. 10, 18 – 19 (1927).
42 Takéto vymedzenie vyplýva z ust. § 401 (b) Práva zahraničných vzťahov USA (tretie prepracovanie).

či už pred súdmi, alebo správnymi orgánmi, príslušným štátom. Nespočíva teda (na rozdiel od nariaďovacej jurisdikcie) v spôsobilosti aplikovať právo alebo právne akty daného štátu. Pravidlá uplatňovania rozhodovacej jurisdikcie sú upravené v kolíznych normách, ktoré upravuje medzinárodné právo súkromné[43]. V podmienkach Európskej únie sú dané kolízne normy obsiahnuté v sekundárnom práve Európskej únie.[44]

Poslednou z foriem jurisdikcie je funkčná jurisdikcia. Tento pojem je spravidla používaný v morskom práve. Funkčná jurisdikcia predstavuje obmedzenú jurisdikciu pobrežného štátu v rámci jeho námorných zón (teritoriálne vody, súvisiace zóny, výlučné ekonomické zóny a kontinentálny šelf) a v obmedzenom rozsahu aj jurisdikciu iného štátu nad jeho aktivitami na šírom mori, akými sú napr. pirátstvo alebo obchod s otrokmi.[45] Táto jurisdikcia je prvotne zameraná na ochranu záujmov pobrežného štátu, ako aj výnimočne na ochranu všeobecného záujmu. Zahŕňa v sebe tak nariaďovaciu, ako aj vynucovaciu jurisdikciu v uvedenom rozsahu, ktoré sa však nemusia nevyhnutne prelínať (napr. pobrežný štát môže prijať legislatívu regulujúcu nerušený prejazd cez teritoriálne vody ohľadom rôznych činností[46], no vynucovať toto právo môže iba v obmedzených prípadoch)[47].

2.3. Extrateritorialita a jej pojmové vymedzenie

Ako bolo uvedené v predchádzajúcich častiach, podstatou nariaďovacej jurisdikcie je spôsobilosť štátu regulovať spoločenské vzťahy vydávaním normatívnych a individuálnych právnych aktov. Ak štát vykonáva nariaďovaciu jurisdikciu na svojom území, je to úplne v súlade s podstatou tohto inštitútu. Naopak, ak nariaďovaciu jurisdikciu vykonáva mimo svojho územia, vyvoláva to potom otázku legitimity tohto postupu, t. j. či takýto postup je akceptovateľný alebo nie. Totiž základom tohto inštitútu je aj jeho negatívne

---

43 Napr. zmluvy o právnej pomoci, obchodné zmluby, multilaterálne zmluvy, napr. Dohovor o vymáhaní výživného v cudzine (New York, 20.6.1956, vyhl. č. 33/1959 Zb.), Európsky dohovor o informáciách o cudzom práve (Londýn, 7.6.1968, ozn. č. 82/1997 Z. z.), Európsky dohovor o uznávaní a výkone rozhodnutí týkajúcich sa starostlivosti o deti a o obnove starostlivosti o deti (Štrasburg, 20. 5. 1980, ozn. č. 366/2001 Z. z.) a pod.

44 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1215/2012 z 12. decembra 2012 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach, nariadenie Rady (ES) č. 2201/2003 z 27. novembra 2003 o súdnej právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1347/2000.

45 Čl. 99 – 107 UNCLOS (Konvencia OSN o morskom práve, Montego Bay, 10.12.1982).

46 Čl. 21 (1) UNCLOS.

47 Čl. 27 – 28 UNCLOS.

vymedzenie, t. j. že iný štát nesmie zasahovať do jurisdikcie iného štátu v rámci jeho územia.

Vnímanie nariaďovacej jurisdikcie len v rámci územia daného štátu však nie je možné absolutizovať. V praxi nastávajú situácie, keď právne akty jedného štátu majú účinky iba, alebo aj na území iného štátu, t. j. majú extrateritoriálne účinky. Extrateritorialita a extrateritoriálna právomoc narúšajú toto klasické ponímanie právomoci štátu. V právnej vede medzinárodného práva však existuje nejednotnosť vo výklade pojmov extrateritorialita a extrateritoriálna právomoc. Napríklad Kelsen[48] uvádza, že zatiaľ čo extrateritoriálna právomoc predstavuje výkon právomoci štátu mimo jeho štátne územie, na území iného štátu, extrateritorialita predstavuje imunitu voči právomoci štátu. Ide teda o výsadu nebyť podriadení donucovacej právomoci štátu, na území ktorého sa osoba nachádza, napr. v prípade diplomatických zástupcov, orgánov a zástupcov medzinárodných medzivládnych organizácií alebo iných privilegovaných osôb. Kamminga[49] však medzi týmito konceptmi nerozlišuje a uvádza, že pojmy extrateritorialita a extrateritoriálna právomoc sa vzťahujú na kompetenciu štátu prijímať, vykonávať a vynucovať pravidlá správania vo vzťahu k osobám, majetku alebo udalostiam mimo jeho územia. V tejto práci vychádzame z posledne zmieneného názoru, teda že ide o obsahovo rovnocenné pojmy.

Z hľadiska medzinárodného práva je potrebné zabezpečiť, aby sa výkon extrateritoriálnej právomoci nedostal do rozporu so všeobecnými zásadami medzinárodného práva. Príkladom môže byť zásada nezasahovania do vnútorných záležitostí štátu. Táto zásada nachádza svoje vyjadrenie nielen v medzinárodnom obyčajovom práve,[50] ale aj v rámci Charty Organizácie Spojených národov (ďalej len „OSN“).[51] Jej článok 2 ods. 7 uvádza, že žiadne ustanovenie Charty OSN nedáva OSN právo zasahovať do vecí, ktoré svojou podstatou patria do výlučnej právomoci štátov, ani nezaväzuje jej členov, aby takéto veci podrobovali riešeniu podľa Charty OSN. Charta OSN rovnako

---

48 KELSEN, H.: Principles of International Law. New York: Rinehart &Co., Inc., 2008, s. 235, poz. pod čiarou 23.

49 KAMMINGA, M. T.: Extraterritoriality. In: Wolfrum, R. (Ed.): The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford: Oxford University Press, Vol. III, 2012, s. 1071.

50 Bližšie pozri: Declaration on principles of International Law friendly relations and co-operation among states in accordance with the Charter of the United Nations, rezolúcia Valného zhromaždenia OSN č. 26/25 (XXV).

51 Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 30/1947 Zb. o Chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organisaci, konané v San Francisku.

upravuje ďalšiu zásadu medzinárodného práva, ktorá sa môže dostať do rozporu s výkonom extrateritoriálnej právomoci štátu. V čl. 4 ods. 2 upravuje zásadu územnej celistvosti a nezávislosti štátu, keď štátom ukladá povinnosť vystríhať sa vo svojich medzinárodných stykoch hrozby silou alebo použitia sily oproti územnej celistvosti alebo politickej nezávislosti každého štátu. [52]

Na druhej strane, v určitých prípadoch pre štáty vyplýva aj povinnosť vykonávať svoju nariaďovaciu jurisdikciu extrateritoriálne. Napríklad z viacerých medzinárodných dohôd vyplýva pre štát povinnosť založiť svoju trestnú jurisdikciu vo vzťahu k podozrivému páchateľovi zo spáchania niektorých závažných trestných činov (vojnové trestné činy, trestný čin terorizmu a pod.) za predpokladu, že táto osoba sa nachádza na území daného štátu a že tento štát ho nevydá na trestné stíhanie; a to aj vtedy, ak ani konanie, ani jeho následky nemali teritoriálnu súvislosť s daným štátom.[53] Rovnako aj v oblasti ochrany ľudských práv je daná povinnosť štátov prijímať právne akty s extrateritoriálnymi účinkami. Štáty, ktoré sú zmluvnými stranami Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, sú povinné zabezpečiť ochranu práv vo vzťahu k osobám patriacim do ich jurisdikcie, hoci tieto osoby sa nachádzajú mimo územia daného štátu.[54]

Okrem prípadov, keď štáty obligatórne musia vydať právne akty s extrateritoriálnymi účinkami (pozri vyššie), štát aj môže vydať právny akt s takýmito účinkami na území iného štátu. Je však potrebné, aby pritom postupoval obozretne v súlade s pravidlami medzinárodného práva.

V prvom rade sa štandardne akceptuje to, že právny akt štátu má extrateritoriálne účinky, ak sa daný akt vzťahuje na osobu, ktorá je štátnym príslušníkom daného štátu alebo má trvalý pobyt na jeho území. Na tomto základe sa spravidla zakladá extrateritoriálna trestná jurisdikcia, t. j. ak páchateľom alebo poškodeným bol štátny občan daného štátu. Tak je to aj v slovenskej právnej úprave. Podľa ust. § 4 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“): „Podľa tohto zákona sa

---

[52] ELBERT, Ľ.: Koncept extrateritoriality a extrateritoriálnej právomoci z pohľadu súčasného medzinárodného práva. In Jakab, R. (ed).: Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie. Košice: ŠafárikPress, 2019, s. 9.

[53] Napr. čl. 4(b) dohody o trestných činoch spáchaných na palube lietadla, Tokyo, 14. 9. 1963, 220 UNTS 10106, čl. 6(2)(b) dohody o potláčaní protiprávneho konania proti bezpečnosti námornej prepravy, Rím, 10. 3. 1988, 222 UNTS 29004, čl. 5(1)(c) dohody proti mučeniu a inému krutému, neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu, New York, 10. 12. 1984, 1465 UNTS 85.

[54] Napr. rozsudok ESĽP vo veci Al-Skeini a iní v. Spojené Kráľovstvo, sťažnosť č. 55721/07, zo dňa 7. 7. 2011.

posudzuje aj trestnosť činu, ktorý mimo územia Slovenskej republiky spáchal občan Slovenskej republiky alebo cudzinec, ktorý má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt.“ Podľa ust. § 5 Trestného zákona: „Podľa tohto zákona sa posudzuje aj trestnosť obzvlášť závažného zločinu, ak bol čin spáchaný mimo územia Slovenskej republiky proti občanovi Slovenskej republiky a v mieste činu je čin trestný alebo ak miesto činu nepodlieha žiadnej trestnej právomoci.“

Ďalší prípad, keď sa štandardne akceptuje extrateritoriálna nariaďovacia jurisdikcia štátu, je taktiež v oblasti trestného práva. Je akceptovateľné, ak štát realizuje svoju nariaďovaciu jurisdikciu vtedy, ak iba niektorý zo znakov objektívnej stránky trestného činu (konanie alebo následok) bol na území daného štátu, hoci iný znak bol na území iného štátu. Rovnako je akceptovateľné, ak iba niektoré čiastkové konanie bolo na území daného štátu, resp. niektorý čiastkový následok mal nastať na území daného štátu, hoci zvyšné čiastkové konania boli, resp. čiastkové následky nastali na území iného štátu. To je reflektované aj v právnej úprave Slovenskej republiky. Podľa ust. § 3 ods. 2 Trestného zákona: „Trestný čin sa považuje za spáchaný na území Slovenskej republiky, aj keď sa páchateľ a) dopustil konania aspoň sčasti na jej území, ak porušenie alebo ohrozenie záujmu chráneného týmto zákonom nastalo alebo malo nastať celkom alebo sčasti mimo jej územia, alebo b) dopustil konania mimo územia Slovenskej republiky, ak tu malo nastať porušenie alebo ohrozenie záujmu chráneného týmto zákonom alebo ak tu mal nastať aspoň sčasti taký následok.“

Realizácia nariaďovacej jurisdikcie v extrateritoriálnom merítku je odôvodňovaná aj princípom účinku na územie tohto štátu (Effect-based principle). Podstata tohto princípu spočíva v tom, že predmetom regulácie sú činnosti, ktoré sa vykonávajú vo všetkých ich znakoch v zahraničí (na území tretieho štátu), no majú alebo môžu mať účinok aj na území daného štátu. Tento princíp je uplatňovaný najmä v práve Európskej únie v oblasti regulácie finančného trhu. Je však potrebné dodať, že nejde o štandardný postup, no skôr o nový, doposiaľ neotestovaný, ktorého účelom je zabránenie obchádzaniu práva Európskej únie. Napríklad nariadenie EÚ o derivátoch[55] ukladá povinnosti vo vzťahu k zmluvám uzavretým medzi dvoma subjektmi so sídlom v tretej krajine, ak uloženie týchto povinností je nevyhnutné a primerané

[55] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 zo 4. júla 2012 o mimoburzových derivátoch, centrálnych protistranách a archívoch obchodných údajov.

na zabránenie obchádzaniu ustanovení obsiahnutých v danom nariadení, t. j. vtedy, keď zmluva má priamy alebo predpokladaný účinok v rámci EÚ.[56]

Na základe vyššie uvedeného je možné konštatovať, že extrateritorialita spočíva v tom, že jeden štát vykonáva svoju nariaďovaciu jurisdikciu (aj) na území iného štátu. No ako uvádza Ľ. Elbert, výkon právomoci štátu je upravený vnútroštátnym právom, no princípy zákonnosti výkonu extrateritoriálnej právomoci sú upravené medzinárodným právom, vo forme obyčajového práva a zmluvného práva.[57] Medzi tieto princípy zaraďuje princíp objektívnej teritoriality[58], princíp účinkov[59], ochranný princíp[60], princíp štátnej príslušnosti[61], princíp pasívnej subjektivity[62] alebo princíp ubiverzality[63]. Elbert uvádza, že štáty si vyberajú niektorý z vyššie uvedených princípov, aby zdôvodnili výkon extrateritoriálnej právomoci. Spoločným znakom týchto princípov je platný záujem štátu vykonávať právomoc, pričom musí byť zachovaná dostatočná väzba na osobu, majetok alebo udalosť, ktorej sa týka.

Joanne Scott rozlišuje medzi extrateritorialitou a tzv. rozšírením územnej pôsobnosti.[64] Podľa nej sa opatrenie považuje za extrateritoriálne, ak ukladá povinnosti osobám, ktoré nemajú relevantný územný vzťah s regulujúcim štátom. Naopak, opatrenie je možné považovať za rozširujúce územnú pôsobnosť, ak jeho aplikácia závisí od existencie relevantného územného vzťahu, no pri aplikácii tohto opatrenia regulátor musí, ako vec právnu, brať do úvahy konanie a okolnosti v zahraničí.

Jedným z príkladov, na ktorých demonštruje toto rozlišovanie, je regulácia leteckej dopravy v rámci európskej schémy obchodovania s emisiami.

---

56 Čl. 4(1)(a)(iv) a 11(4) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 zo 4. júla 2012 o mimoburzových derivátoch, centrálnych protistranách a archívoch obchodných údajov.

57 ELBERT, Ľ.: Koncept extrateritoriality a extrateritoriálnej právomoci z pohľadu súčasného medzinárodného práva. In Jakab, R. (ed).: Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie. Košice: ŠafárikPress, 2019, s. 11.

58 Právomoc štátu je vykonávaná voči osobám, majetku alebo udalostiam mimo jeho štátneho územia, ak podstatný znak správania, ktoré má byť regulované, nastal na jeho štátnom území.

59 Právomoc je vykonávaná voči správaniu sa cudzieho štátneho príslušníka, ktoré síce bolo uskutočnené mimo jeho štátne územie, no v rámci štátneho územia nastáva podstatný účinok takéhoto správania sa.

60 Právomoc štátu je vykonávaná vo vzťahu k osobám, majetku alebo udalostiam mimo štátneho územia, ktoré ohrozujú základné národné záujmy štátu, ako je napr. zahraničné ohrozenie národnej bezpečnosti štátu.

61 Právomoc štátu je vykonávaná voči aktivitám jeho štátnych príslušníkov mimo svoje štátne územie, tak fyzických, ako aj právnických osôb, lodí alebo lietadiel.

62 Výkon extrateritoriálnej právomoci štátu voči konaniu mimo jeho štátneho územia, ktoré poškodzuje jeho jedného alebo viacerých štátnych príslušníkov.

63 Extrateritoriálna právomoc je vykonávaná v prípade osobitných zločinov podľa medzinárodného práva v záujme medzinárodného spoločenstva a v záujme ich trestania.

64 SCOTT, J. Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law. In. The American Journal of Comparative Law, vol. 62, issue: 1, 2014, s. 87 – 126, DOI http://dx.doi.org/10.5131/AJCL.2013.0009

V roku 2005 Európska únia naštartovala svoju schému obchodu so skleníkovými plynmi za účelom dosiahnutia redukcie nákladov v rámci Európskej únie.[65] V prvom rade sa táto schéma vzťahovala na elektrárne a energeticky intenzívny priemysel; následne bola rozšírená aj na leteckých operátorov lietajúcich v rámci Európskej únie, ako aj z a do Európskej únie.[66] Na túto reguláciu boli ohlasy, že je extrateritoriálna, no v skutočnosti má teritoriálnu konexiu, keďže sa vzťahuje na lety pristávajúce na letiskách a odlietajúce z letísk v Európskej únii. Berúc do úvahy koncept rozšírenej územnej pôsobnosti, pri aplikácii nariadenia o leteckej preprave[67] regulátor berie do úvahy konanie a okolnosti, ktoré sú v zahraničí. Regulátor tak postupuje v troch smeroch:

Po prvé, na účely výpočtu emisií a s tým súvisiacich príspevkov je potrebné zahrnúť celkové množstvo emisií produkovaných počas celého letu vrátane časti letu v zahraničí. Po druhé, Európska únia môže rozhodnúť o nezaradení letu odchádzajúceho z tretieho štátu do jej schémy obchodovania s emisiami v prípade, ak daný tretí štát prijal vlastné opatrenia na redukciu emisií daného letu. Po tretie, Európska únia má zvažovať zmeny smernice o leteckej doprave, ak bude prijaté globálne opatrenie na redukciu emisií. Takže dané opatrenie spočíva v rozšírení územnej pôsobnosti jednak v tom, že sa sledujú emisie letu aj v zahraničí, že Európska únia zohľadňuje aj opatrenia prijaté inými štátmi, no jednak aj berie do úvahy uzavretie medzinárodnej zmluvy regulujúcej emisie.

Ďalším z takýchto príkladov je aj regulácia Európskej únie v súvislosti s exportom elektrického a elektronického odpadu. V rámci smernice o odpade z elektrických a elektronických zariadení[68] sú ukladané povinnosti výrobcom elektrických a elektronických zariadení. Okrem rôznych iných povinností, v rámci smernice sú povinnosti ukladajúce aj vhodné nakladanie s odpadom. Tieto povinnosti sa vzťahujú na podniky so sídlom v Európskej únii, ako aj na podniky so sídlom v tretích krajinách, ktoré predávajú elektrické a elektronické zariadenia domácnostiam alebo iným spotrebiteľom

---

65 Smernica 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES.

66 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/101/ES z 19. novembra 2008, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/87/ES s cieľom začleniť činnosti leteckej dopravy do systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v rámci Spoločenstva.

67 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 z 24. septembra 2008 o spoločných pravidlách prevádzky leteckých dopravných služieb v Spoločenstve.

68 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/19/EÚ zo 4. júla 2012 o odpade z elektrických a elektronických zariadení (OEEZ).

v Európskej únii. Aj vo vzťahu k týmto podnikom sa vzťahujú požiadavky na nakladanie s odpadom. Ak však rovnaké požiadavky na nakladanie s odpadom platia aj v tretej krajine (kde je sídlo podniku), považuje sa to za splnenie požiadaviek v smernici aj vo vzťahu k produkovanému odpadu v rámci Európskej únie. Rozšírenie územnej pôsobnosti v danom prípade spočíva v tom, že Európska únia sleduje, či požiadavky na nakladanie s odpadom v tretej krajine zodpovedajú štandardom aplikujúcim sa v Európskej únii.

2.4. Transteritorialita a jej pojmové vymedzenie

Na základe už uvedeného a pri určitom zovšeobecnení je možné konštatovať, že extrateritorialita je účinkom nariaďovacej jurisdikcie jedného štátu na území iného štátu. Určitou špecifickou formou extrateritoriality je transteritorialita. Tá sa taktiež spája s aplikáciou nariaďovacej jurisdikcie jedného štátu na území iného štátu. No okrem toho právne akty vydané jedným štátom majú rovnaké právne účinky, aké majú na území tohto štátu aj na území iného štátu (resp. iných štátov) spravidla bez toho, aby bolo potrebné ich uznať podľa právneho poriadku dotknutého štátu.

Už z takéhoto vymedzenia transteritoriality je možné usudzovať, že výkon právomoci s transteritoriálnymi účinkami predstavuje výraznejší zásah do suverenity dotknutého štátu (resp. štátov), ako sú štandardne akceptované v medzinárodnom práve (bližšie v predchádzajúcej časti). Z toho dôvodu výkon právomoci s transteritoriálnymi účinkami môže existovať za splnenia striktných podmienok.

Prvou a základnou podmienkou na výkon právomoci s transteritoriálnymi účinkami je to, že má svoj právny základ v medzinárodnom práve. Takýmto základom je medzinárodná dohoda, ktorá umožňuje, aby jeden zmluvný štát vydával právne akty s účinkami aj na území ostatných zmluvných štátov. Rovnako právnym základom môže byť aj právny akt medzinárodnej, resp. nadnárodnej organizácie za predpokladu, že jej členské štáty preniesli na túto organizáciu svoju suverenity v tomto rozsahu. Takouto organizáciou je aj Európska únia, ktorá v rámci svojho sekundárneho práva kreuje právny základ pre výkon právomoci jednotlivými členskými štátmi s transteritoriálnymi účinkami, t. j. s účinkami aj na území ostatných členských štátov. Sekundárne právo Európskej únie (najmä nariadenia a smernice) stanovuje, že rozhodnutia alebo iné právne akty orgánu jedného členského štátu sú platné na

celom území Európskej únie. V ďalšom texte bude pozornosť venovaná práve tomuto európskemu rozmeru transteritoriality.

Právnym základom výkonu nariaďovacej právomoci členského štátu s transteritoriálnymi účinkami je napr. čl. 17 Modernizovaného colného kódexu[69]. Podľa tohto ustanovenia „Ak sa nevyžaduje alebo nie je uvedené inak, sú rozhodnutia vydané colnými orgánmi, ktoré sa zakladajú na uplatňovaní colných predpisov alebo sa ho týkajú, platné na celom colnom území Spoločenstva.“ Teda, toto ustanovenie nariadenia – sekundárneho práva Európskej únie je právnym základom pre existenciu transteritoriálnych účinkov aktov colných orgánov ktoréhokoľvek členského štátu Európskej únie v súvislosti s uplatňovaním colných predpisov. Takýto právny základ je možné evidovať aj v ďalších aktoch Európskej únie, napr. vo vzťahu k povoleniu vyviesť kultúrny majetok (vývozné povolenie) mimo Spoločenstva stanovuje nariadenie č. 116/2009[70] vo svojom článku 2, že „vývozné povolenie platí v rámci celého Spoločenstva“. V prípade povolenia k činnosti subjektu kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov smernica č. 2009/65[71] v čl. 5 ods. 1 stanovuje, že „Žiadne PKIPCP (podniky kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov) nesmú vykonávať činnosti, pokiaľ im nebude udelené povolenie v súlade s touto smernicou. Takéto povolenie je platné vo všetkých členských štátoch.“ V prípade povolenia k poskytovaniu investičných služieb smernica č. 2014/65[72] v čl. 6 ods. 3 stanovuje, že „Povolenie je platné pre celú Úniu a umožňuje investičnej spoločnosti poskytovať služby alebo vykonávať činnosti, na ktoré má povolenie v rámci celej Únie buď prostredníctvom práva usadiť sa vrátane zriadenia pobočky, alebo prostredníctvom slobody poskytovať služby.“. V prípade povolenia k priamej poisťovacej alebo zaisťovacej činnosti smernica č. 2009/138[73] v čl. 15 ods. 1 stanovuje: „Povolenie podľa článku 14 platí pre celé Spoločenstvo. Umožní poisťovniam a zaisťovniam vykonávať činnosť v Spoločenstve. Toto povolenie zahŕňa aj právo usadiť sa a slobodu poskytovať služby.“

---

69 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008 z 23. apríla 2008, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva.

70 Nariadenie Rady (ES) č. 116/2009 z 18. decembra 2008 o vývoze tovaru kultúrneho charakteru.

71 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/65/ES z 13. júla 2009 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa podnikov kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov.

72 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/65/EÚ z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorou sa mení smernica 2002/92/ES a smernica 2011/61/EÚ Text s významom pre EHP.

73 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/138/ES z 25. novembra 2009 o začatí a vykonávaní poistenia a zaistenia

Realizácia právomoci členského štátu Európskej únie s transteritoriálnymi účinkami má svoje opodstatnenie v potrebe výkonu základných cieľov Európskej únie v rámci celého jej priestoru, a to hlavne slobody pohybu osôb, tovaru a kapitálu. Výkon transteritoriálnej právomoci má uľahčovať implementáciu týchto slobôd.

Ďalšou podmienkou vzťahujúcou sa na realizáciu právomoci s transteritoriálnymi účinkami je to, že sa uplatňuje recipročné akceptovanie účinkov jedného štátu na území iného a *vice versa*. Reciprocita implikuje, že suverénny štát vydáva akty s účinkami v právnych vzťahoch mimo vlastného štátneho územia a súčasne vo svojom právnom poriadku predpokladá nadobúdanie účinkov cudzích aktov na svojom území. [74] Skutočnosť, že tieto akty vyvolávajú účinky aj mimo štátneho územia (v rámci právnych poriadkov iných štátov), má za následok nutnosť zvýšenej intenzity vzájomnej spolupráce vnútroštátnych orgánov. Je pritom nutné, aby ich interakcie prebiehali v súlade so zásadou lojálnej spolupráce (čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii).[75] Z tejto zásady vyplývajú pre členské štáty požiadavky na vzájomnú kooperáciu aj pri výkone právomoci s transteritoriálnymi účinkami vrátane notifikácie o okolnostiach, ktoré sa týkajú výkonu tejto právomoci.

Existencia možnosti výkonu transteritoriálnej právomoci členských štátov Európskej únie má svoje opodstatnenie v potrebe výkonu základných cieľov Európskej únie v rámci celého jej priestoru, a to hlavne slobody pohybu osôb, tovaru, služieb a kapitálu. Výkon právomoci s transteritoriálnymi účinkami má uľahčovať implementáciu týchto slobôd a existujú v európskom priestore výlučne pre tento cieľ.

Výkon právomoci s transteritoriálnymi účinkami je budovaný na uplatňovaní zásady lojálnej spolupráce a vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi, na rešpektovaní národnej identity členských štátov, ako aj na uplatňovaní slobody voľného pohybu osôb, tovaru, služieb a kapitálu. Sme toho názoru, že zásada lojálnej spolupráce a vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi, zásada rešpektovania národnej identity a sloboda voľného pohybu osôb, tovaru, služieb a kapitálu vymedzujú hmotnoprávne hranice možnej aplikácie transteritoriality. Inak povedané, zastávame názor, že členský štát môže odmietnuť transteritoriálny účinok aktov iného členského štátu na svojom území, ak

---

[74] HANDRLICA, J.: „Inter-administrativní pouto“ správních aktů v předpisech unijního práva. In. Societas et Iuurisprudentia, 2017, ročník V, číslo 3, s 83 – 84.

[75] HANDRLICA, J.: Vybrané problémy spojené s aplikací modelu transteritoriálních správních aktů. In STUDIA IURIDICA Cassoviensia, ročník 5.2017, č. 2, s. 51.

by takýto jeho postup bol ospravedlniteľný dôsledným uplatnením, resp. dôvodným neuplatnením zásady lojálnej spolupráce a vzájomnej dôvery, rešpektovania národnej identity alebo ak by takýto jeho postup bol odôvodnený výnimkami z uplatnenia slobody voľného pohybu osôb, tovaru, služieb a kapitálu.

Produktom uplatňovania transteritoriálnej nariaďovacej právomoci členského štátu Európskej únie je vydávanie tzv. transteritoriálnych správnych aktov. Ich pojmové vymedzenie a kategorizácia sú predmetom nasledujúcej kapitoly. Je však potrebné uviesť, že vytváranie právnych základov v rámci Európskej únie na vydávanie transteritoriálnych správnych aktov bolo podmienené potrebou dôsledného uplatňovania slobody pohybu osôb, tovaru, služieb a kapitálu berúc do úvahy rozširujúci výklad týchto slobôd zo strany Súdneho dvora Európskej únie (resp. Európskeho súdneho dvora). Reflektujúc tieto požiadavky buď dochádzalo k zriaďovaniu európskych agentúr s právomocou vydávať tzv. európske správne akty, alebo k vnútroštátnemu zavádzaniu špecifických druhov povoľovacích aktov vyžadovaných sekundárnym právom Európskej únie vo vybraných oblastiach (finančné podnikania – bankovníctvo, poisťovníctvo a pod.), čo znamená, že povoľovací správny akt vydaný kompetentným orgánom jedného členského štátu oprávňuje adresáta na poskytovanie služieb aj na území iných členských štátov. Teda ich podstata spočíva v modifikácii právoplatnosti rozhodnutia v zmysle rozšírenia jeho záväznosti aj pre orgány výkonnej moci v iných členských štátoch. [76] Transteritoriálne správne akty sa tak stali nástrojom pre tzv. horizontálnu harmonizáciu aplikácie práva Európskej únie (na rozdiel od vertikálnej v podobe právnych aktov vydávaných orgánmi a inštitúciami Európskej únie).

Transteritoriálne správne akty sa vyvíjali najskôr ako tzv. opravňujúce, povoľujúce správne akty, t. j. ich účelom bolo umožniť ich adresátom správať sa určitým spôsobom (vykonávať určitú činnosť, doviezť alebo vyviezť tovar a pod.). Správne akty priznávajúce oprávnenie na realizáciu určitej kvalifikovanej činnosti ovplyvňujúcej kvalitu uplatňovania verejného záujmu sú často právnym prostriedkom presadzovania niektorých základných práv a slobôd (napr. základného práva podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť). Napokon, povolenie činnosti, ktorou sa realizuje základné právo

[76] HANDRLICA, J. – POMAHAČ, R.: Evropské správní právo. Praha: C.H. BECK, 2012, S. 19.

podnikať, má priamy dopad aj na piliere poskytujúce oporu fungovaniu vnútorného trhu Európskej únie. Povoľovacie správne akty sa teda javia ako styčný bod, v ktorom sa stretávajú viaceré hodnoty podporované právnymi poriadkami členských štátov Európskej únie. Zároveň ide o prostriedky nastoľovania primeranej rovnováhy vtedy, keď v individuálnych prípadoch dochádza ku kolízii uvedených hodnôt.[77] Takéto povoľujúce transteritoriálne správne akty nemajú prikazujúci charakter, resp. ukladajúci povinnosť. Z toho dôvodu tieto akty nevyžadujú, aby museli byť uznané a vykonávané na území iného členského štátu donucovacou mocou tohto štátu. Preto posudzovanie uznávania a výkonu týchto aktov na území iných členských štátov nie je relevantné.

Na druhej strane je potrebné poznamenať, že transteritoriálne správne akty nemusia mať vždy len oprávňujúci charakter. Môžu mať aj prikazujúci charakter, resp. môžu spočívať v uložení povinnosti, ktorú je potrebné vykonať, v prípade dobrovoľného nesplnenia, aj donucovacou mocou iného štátu. Je však potrebné uviesť, že ide skôr o ojedinelé výnimky, a taktiež to, že potreba lojálnej spolupráce medzi členskými štátmi prevyšuje potrebu aplikácie pravidla, že prikazujúce správne akty jedného štátu môžu mať účinky na území iného štátu vtedy, ak boli predpísaným spôsobom uznané týmto štátom.[78]

---

[77] VERNARSKÝ, M.: Prevádzkovanie hazardu v podmienkach Slovenskej republiky a súvisiace povoľovacie správne akty. In Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 62.

[78] Napr. čl. 18 smernice Rady 2010/24/EÚ zo 16. marca 2010 o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení, čl. 82 nariadenia č. 987/2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, čl. 78 a 79 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia. Ú. v. EÚ L 284, 30. 10. 2009, s. 1 – 42, smernica Rady č. 2010/24/EÚ zo 16. marca 2010 o vzájomnej pomoci pri vymáhaní vzájomných pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení, rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. 2. 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie.

3. POJMOVÉ VYMEDZENIE TRANSTERITORIÁLNYCH SPRÁVNYCH AKTOV

3.1. Význam definovania transteritoriálneho správneho aktu

Základom vedeckej činnosti v každej vednej oblasti, nevynímajúc vedu správneho práva, je presné určenie obsahu používaných pojmov. Pre teóriu a prax je význam definovania transteritoriálneho správneho aktu nesporný. Pojem transteritoriálny správny akt má svoje miesto v práve Slovenskej republiky, a to v kontexte medzinárodného práva, ako aj práva Európskej únie. Správne akty s povahou transteritoriálnych správnych aktov sú fenoménom súvisiacim predovšetkým so začlenením štátov do nadštátnych zväzov, a teda postavenie transteritoriálnych správnych aktov má v klasifikácii správnych aktov osobitný význam. Naviac transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie je možné ďalej kategorizovať podľa rôznych kritérií. V naznačenom zmysle je preto dôležité v pojmovom aparáte vedy správneho práva priraďovať rovnakému pojmu rovnaký obsah, respektíve mať na zreteli, že v príslušnom kontexte je potrebné zohľadňovať charakteristické črty transteritoriálnych správnych aktov.

S pojmom transteritoriálneho správneho aktu úzko súvisia jeho účinky. Slovenská republika sa nachádza v európskom právnom priestore, je členským štátom Európskej únie, a transteritoriálne správne akty sú súčasťou skupiny správnych aktov, ktoré sú viditeľnou esenciou funkčnej verejnej správy.

Na potreby modernej vedy správneho práva, citlivo vnímajúcej zmeny vo vývoji spoločnosti, ale i ľudstva, rešpektujúcej dosiahnutú úroveň spoločenského bytia, ktoré v súčasnosti už nemôže byť izolované, je teda nevyhnutná analýza výrazu transteritoriálny správny akt s jeho následnou pojmovou kategorizáciou podľa spoločných a rozdielnych znakov. Podkladom skúmania pojmu transteritoriálnych správnych aktov a ich účinkov sú aktuálne formálne pramene vnútroštátneho práva, európske dokumenty, judikatúra a výsledky bádania vnútroštátnej i zahraničnej právnej vedy.

Veda má byť osožná praxi, preto aj transteritoriálne správne akty po objektivizovaní ich prínosu modernému štátu s detekovanými potenciálnymi

negatívami môžu byť spôsobilým predmetom permanentného zdokonaľovania a prostriedkom na dosiahnutie dobrej verejnej správy. Proces spravovania fyzických osôb a právnických osôb vrátane využívania transteritoriálnych správnych aktov podlieha vývoju, preto aj formulované námety *de lege ferenda*, vyplynuvšie z výskumu, by mali v optimalizovanej podobe nájsť svoj odraz v relevantnej právnej úprave.

3.2. Územná pôsobnosť správnych aktov orgánov verejnej správy

Akty orgánov verejnej správy pôsobia zásadne na území štátu, v ktorom boli vydané. Ide o vyjadrenie územného pôsobenia štátu, jeho orgánov, prípadne iných štátom zmocnených subjektov na spravované fyzické osoby a právnické osoby, nachádzajúce sa, prípadne vykonávajúce činnosť na území tohto štátu. Subjekt oprávnený vydať správny akt je nositeľom moci. Každý jednotlivý správny akt je výsledkom jeho činnosti. Ak pôsobenie správneho aktu presahuje teritórium štátu, ktorého orgán ho vydal, správny akt má transteritoriálnu povahu. Otázkou je, či a za akých podmienok môže štát právne upraviť vydávanie správnych aktov, ktorých účinky presahujú hranice tohto štátu, respektíve pôsobiť majú na území iného štátu, teda disponujú vlastnosťou, ktorú je možné označiť ako extrateritorialitu. Pôsobenie akéhokoľvek mocenského aktu mimo územia štátu, kde bol vydaný, sa totiž automaticky týka suverenity ako významnej vlastnosti štátov.

Jedným zo znakov štátu je suverenita, ktorej súčasťou je jurisdikcia. Výraz *iurisdictio* je doslovne vykladaný[79] ako súdne rokovanie, súd, súdna právomoc. V právnickej reči znamená súdnictvo, súdnu právomoc. Základným významom slova jurisdikcia je vyrieknutie práva, z latinčiny doslova vyrieknuť právo – iuris dicere.[80] Vyrieknutie práva, stanovenie pravidiel, ako aj usmerňovanie jednotlivých, konkretizovaných subjektov individuálnymi aktmi sa, pochopiteľne, uskutočňuje zásadne na území štátu. V širšom význame – tiež na potreby právnej vedy – však jurisdikcia znamená aj moc nachádzať právo alebo stanoviť právo, ktorú štát zveril vopred určeným orgánom rôzneho druhu, aby ju vykonávali jeho menom a v medziach stanovených zákonom. Preto jurisdikcia zahrnuje nielen jurisdikciu súdnu, ale aj jurisdikciu

[79] ŠPAŇÁR, J. - HRABOVSKÝ, J.: Latinsko - slovenský, slovensko - latinský slovník. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1983, s. 332.

[80] Porov. SVOBODA, J. a kol.: Slovník slovenského práva. Prvé novodobé vydanie. Bratislava: Poradca podnikateľaf, spol. s r. o., 2000, s. 223.

správnu.[81] V súčasnosti nie je reálne, aby štáty vrátane Slovenskej republiky fungovali absolútne izolovane. Bez ohľadu na skutočnosť, či štát je alebo nie je súčasťou väčšieho celku, respektíve spojenia štátov, nie je možné vylúčiť nutnosť výkonu aktu orgánov jedného štátu v inom štáte. Ide *de facto* aj *de iure* o právny dosah orgánov štátu mimo jeho územia. Vykonať rozhodnutie orgánov jedného štátu v inom štáte je reálne, a to postupom, ktorý zásadne vyplýva buď z dohody medzi štátmi o vzájomnom riešení vykonateľnosti rozhodnutí svojich orgánov, alebo z vnútroštátnej úpravy, ktorá zakotvuje podmienky vykonateľnosti cudzích orgánov verejnej moci. Vykonať rozhodnutie orgánu jedného štátu na území iného štátu však bude možné iba príslušným orgánom toho štátu, na území ktorého sa rozhodnutie vykonáva. Podkladom, respektíve titulom na vykonanie rozhodnutia bude, pochopiteľne, rozhodnutie orgánu iného štátu. K výkonu rozhodnutia orgánu jedného štátu na území iného štátu môže dôjsť buď bez akéhokoľvek ďalšieho skúmania rozhodnutia orgánu iného štátu, alebo s uznaním vykonateľnosti rozhodnutia orgánu iného štátu príslušným orgánom štátu, kde sa má rozhodnutie vykonať.[82] Vzťahy, spravidla vzájomného uznávania rozhodnutí sú teda založené na dohode minimálne dvoch štátov medzi sebou, respektíve štát majúci vnútroštátnu právnu úpravu možnosti výkonu cudzích rozhodnutí na svojom území oprávnene očakáva recipročnú právnu úpravu v dotknutom cudzom štáte.

3.3. Elementárna analýza pojmu transteritoriálny správny akt

3.3.1. Transteritoriálny správny akt ako pojem cudzieho pôvodu

Najskôr budeme venovať pozornosť skúmaniu pôvodu vykladaného výrazu *transteritoriálny správny akt*. Predmet výkladu sa upriami predovšetkým na prídavné meno *transteritoriálny*, ktoré určuje či, presnejšie, charakterizuje správny akt a vyčleňuje ho na základe významu z väčšej skupiny správnych aktov.

Výraz *správny akt* je možné z pohľadu administratívnej vedy považovať za pojem s dlhodobo ustáleným obsahom. Spomedzi výkladov vyberieme nasledujúce vymedzenie výrazu *správny akt*, súc reprezentatívne: „*Správny akt*

---

[81] Porov. MADAR, Z. a kol.: Právnický slovník A-0. Praha: Panorama, 1988, s. 332.

[82] V Slovenskej republike je týmto uznávajúcim orgánom správny súd. Správne súdy na Slovensku v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy iba vyslovujú vykonateľnosť, avšak nie sú orgánmi, ktoré by rozhodnutia cudzích orgánov vykonávali.

je jednostranný správny úkon (rozhodnutie), ktorým správny orgán v konkrétnom prípade rieši právne pomery menovite určených osôb.“[83] Citovaná definícia najviac zodpovedá potrebám analýzy transteritoriálneho správneho aktu, teda so zvýraznením konkretizácie adresáta ako účastníka právneho vzťahu. Pozornosť upriamime na individuálne správne akty, ukladajúce povinnosť adresne, teda konkrétnemu, presne individualizovanému účastníkovi správneho konania ako osoby dotknutej mocenským aktom.

Pokiaľ ide o výraz „transteritoriálny správny akt“, je potrebné zaoberať sa jeho obsahom, teda charakterizovať jeho podstatu. Slovo „transteritoriálny“ je spojené z dvoch výrazov, a to z výrazu „trans“ a „teritoriálny“. Oba výrazy majú cudzí pôvod, preto ich význam je potrebné hľadať v slovníku cudzích slov. Výraz „**trans-**“ (latinského pôvodu) je prvou časťou zložených slov s významom „cez-“, „za-“, „pre-“.[84] Prvá časť zložených slov má pôvod v latinčine a latinský slovník vykladá „*trans – predložka s akuzatívom cez, za (kam, kde)*" [85] a akuzatív, teda štvrtý pád vyjadrujú otázky „koho, čo“. Výraz „**teritoriálny**“ má pôvod v latinskom jazyku a znamená územný,[86] respektíve „na určité územie sa vzťahujúci“.[87] Originálny preklad z latinského jazyka je „*territorium – územie, pôda, pozemky*“. [88] Výraz teritórium má svoj základ v latinskom slove „terra“, čo znamená zem.

V slovenskom jazyku niet zaužívaného slovenského ekvivalentu výrazu transteritoriálny správny akt, no ak by sa zaviedol, znel by ako „cezúzemný“ správny akt, čo by zodpovedalo doslovnému prekladu tohto výrazu z latinčiny. Výraz „cezúzemný správny akt“ však pôsobí ťažkopádnym dojmom a netvorí pravidelnú súčasť slovenskej právnickej terminológie. Za prilieha-vejší a najmä zrozumiteľnejší je možné považovať výraz „cezhraničný“, v ktorom je viac vystihnutá podstata účinkov transteritoriálneho právneho aktu, zohľadňujúc tzv. okraje územia, ktorými sú štátne hranice.

---

83 HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, ISBN 80-7179-442-2, s. 219.

84 Porov. ŠALING, S. - ŠALINGOVÁ, M. - PETER, O.: Slovník cudzích slov. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1965, s. 1073.

85 ŠPAŇÁR, J. - HRABOVSKÝ, J.: Latinsko - slovenský, slovensko - latinský slovník. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1983, s. 613.

86 Porov. ŠALING, S. - ŠALINGOVÁ, M. - PETER, O.: Slovník cudzích slov. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1965, s. 1060.

87 Porov. TVRDÝ, P.: Slovník inojazyčný. Žilina: Učiteľské nakladateľstvo O. Trávníček, 1932, s. 205.

88 ŠPAŇÁR, J. - HRABOVSKÝ, J.: Latinsko - slovenský, slovensko - latinský slovník. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1983, s. 602.

3.3.2. Prvotná charakteristika transteritoriálneho správneho aktu

Napriek skutočnosti, že v právnych predpisoch Slovenskej republiky sa nepoužíva slovné spojenie „transteritoriálny správny akt“, *de iure* správne akty obsahovo zodpovedajúce transteritoriálnym správnym aktom existujú. Definíciu transteritoriálneho správneho aktu síce nenájdeme v platnej a účinnej slovenskej právnej úprave, avšak teoretickoprávne i vedecky nie je celkom neznáma. Pojmom transteritoriálneho správneho aktu sa zaoberali zahraniční vedci, z ktorých hodno spomenúť aspoň najvýznamnejších. Patrí sem prof. dr. Matthias Ruffert, ktorý je profesorom Právnickej fakulty Humboldtovej univerzity v Berlíne, orientujúci sa na verejné právo a európske právo, zároveň pôsobiaci na Právnickej fakulte Univerzity Friedricha Schillera v Jene.[89] Ďalším významným vedcom, ktorý sa okrem iného venuje zákonodarstvu a právnej vede Európskej únie, ústavnému právu, administratívnemu právu a taktiež teórii ľudských práv a demokracie, je prof. dr. Volker Böhme-Neßler z Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.[90] A do tretice, Angelos S. Gerontas.[91] Dr. Angelos Gerontas sa zameriava na verejné právo[92] a téme transteritoriálnych aktov sa venoval v roku 2013 na Právnickej fakulte Slobodnej univerzity v Berlíne.[93] Po zhrnutí pojmových vymedzení, formulovaných spomenutými zahraničnými právnymi vedcami, ktorých cituje aj doc. Jakub Handrlica[94] z Katedry správního práva a právní vědy na Právnickej fakulte Masarykovej univerzity v Brne,[95] zhoda je v tom, že ide o **rozhodnutia orgánov výkonnej moci, ktorých účelom je vyvolať účinky smerujúce mimo územia, teda až za hranice štátu, ktorého výkonná moc ich vydala**.

---

[89] Bližšie pozri napr. RUFFERT, M.: Der transnationale Verwaltungsakt. In: Die Verwaltung, 2001, s. 453 – 470.

[90] Pozri BÖHME-NEßLER, V.: Der transnationale Verwaltungsakt - zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1995, s. 863 – 873.

[91] Pozri napr. GERONTAS, A. S.: Deterritorialization in Administrative Law. Exploring Transnational Administrative Decisions. In: Columbia Journal of European Law, 2013, s. 423 – 468).

[92] Dr. Angelos Gerontas [online]. https://www.jura.fu-berlin.de/fachbereich/einrichtungen/oeffentliches-recht/lehrbeauftragte/gerontasa/index.html. [cit. 2020-08-04]

[93] Slobodná univerzite v Berlíne (Freie Universität Berlin) bola založená v roku 1948 a hodnoty „pravda, spravodlivosť a sloboda“ tvoria rám pečate tejto univerzity. Viac pozri: https://www.fu-berlin.de/ [cit. 2020-07-28]. O významnom postavení tejto univerzity nasvedčuje aj fakt, že 26. júna 1963 práve na Slobodnej univerzite v Berlíne predniesol svoj prejav vtedajší americký prezident John F. Kennedy. Zdroj: John F. Kennedy an der Freien Universität. [online]. https://www.fu-berlin.de/sites/kennedy/index.html [cit. 2020-07-28]

[94] HANDRLICA, J.: Vybrané problémy spojené s aplikací modelu transteritoriálních správních aktů. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia. ISSN 1339-3995, roč. 5, 2017, č. 2, s. 50.

[95] Doc. JUDr. Jakub Handrlica, LL.M., Ph.D. [online]. https://www.prf.cuni.cz/detail-cloveka/630937/1404045232 [cit. 2020-08-04].

K charakteristike transteritoriálnych aktov prispieva aj výskum realizovaný doc. Jakabom,[96] keď pri zohľadnení špecifík vykonávania úloh verejnej správy členského štátu vyplývajúcich z práva Európskej únie poukazuje na akty aplikácie práva ako výsledok tejto činnosti, ktoré môžu mať aj transteritoriálne účinky, teda ktoré môžu vyvolávať účinky nielen na území členského štátu, ktorého orgán predmetný akt aplikácie práva vydal, ale automaticky aj na území iného členského štátu, prípadne viacerých členských štátov bez potreby uznania takého aktu na území dotknutého členského štátu.

3.4. Účinky správnych aktov s presahom hraníc štátu

Po akceptácii faktu, že správny akt môže pôsobiť na území iného štátu, než je štát, ktorý vydal správny akt, teda štát pôvodu aktu, pristúpime k primárnej klasifikácii správnych aktov vyznačujúcich sa transteritoriálnou povahou. Klasifikačným kritériom teda bude vyvolanie účinkov správneho aktu v inom štáte, než je štát pôvodu aktu.

3.4.1. Transteritoriálne správne akty v sústave správnych aktov

Správne akty sú súčasťou širšej skupiny foriem činnosti verejnej správy, do ktorej patria normatívne správne akty, individuálne správne akty, interné normatívne akty, individuálne služobné akty, správne dohody, opatrenia orgánov verejnej správy individuálnej povahy, opatrenia orgánov verejnej správy so všeobecnými účinkami, iné právne akty vydané na zabezpečenie plnenia úloh v oblasti verejnej správy, iné zásahy orgánov verejnej správy (faktické úkony s priamymi právnymi dôsledkami), transteritoriálne správne akty (druh správnych aktov so špecifickou vlastnosťou). Uvedený výpočet sleduje komplexnosť a zámerne na tomto mieste z metodického aspektu neuvádzame možné prelínanie vymenovaných foriem.[97]

Pokiaľ ide o individuálne správne akty, tie klasifikujeme podľa rôznych kritérií. Podľa právnych účinkov môžu byť konštitutívne (zakladajú, menia alebo rušia oprávnenia a povinnosti konkrétne určených subjektov), deklaratórne (autoritatívne konštatujú existenciu oprávnení a povinností konkrétne

[96] Bližšie pozri JAKAB, J.: Extrateritorialita transteritorialita v podmienkach EÚ a jej členských štátov. In: Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018, ISBN 978-80-8152-679-4, s. 7-18.

[97] Napr. nerozvádzame, že normatívna interná inštrukcia patrí medzi normatívne akty, ďalej že k normatívnym aktom patria všeobecne záväzné predpisy a podobne.

určených subjektov) alebo hybridné (zakladajú, menia alebo rušia oprávnenia a povinnosti konkrétne určených subjektov a zároveň autoritatívne konštatujú existenciu oprávnení a povinností konkrétne určených subjektov[98]). Podľa doby platnosti rozlišujeme tie, ktoré sú vydané na dobu určitú (napr. živnostenské oprávnenie môže byť vydané na určitý čas;[99] stavebné povolenie stráca platnosť, ak sa so stavbou nezačalo do dvoch rokov odo dňa, keď nadobudlo právoplatnosť, pokiaľ stavebný úrad v odôvodnených prípadoch neurčil na začatie stavby dlhšiu lehotu[100]) alebo vydané na dobu neurčitú. Podľa formy vydania rozlišujeme akty písomne vyhotovené a akty ústne vyhlásené.[101] Podľa povahy chýb sa rozlišujú akty napadnuteľné (zmeniteľné, zrušiteľné) alebo akty nulitné (neexistujúce akty, paakty). A napokon, podľa územných účinkov poznáme akty s účinkami na území štátu, ktorý vydal akt aplikácie práva, a akty s účinkami na území iného štátu (transteritoriálne správne akty).

Z uvedeného prehľadu je evidentné, že správne akty s povahou transteritoriality môžu zároveň spĺňať aj ďalšie zatriedenie podľa jednotlivých klasifikačných kritérií, a to aj viac klasifikačných kritérií súčasne. Napríklad písomne vydaný transteritoriálny hybridný správny akt neobsahujúci chyby.

3.4.2. Primárna klasifikácia správnych aktov podľa vyvolania účinkov mimo územia pôvodu aktu

Ak klasifikačným kritériom transteritoriálnych aktov bude ich účel, je možné vymedziť **dva** druhy transteritoriálnych aktov.

Po prvé, pôjde o transteritoriálne akty ako individuálne rozhodnutia orgánov výkonnej moci, ktorých **účelom** je vyvolať **účinky mimo územia** štátu

---

98 Povahu hybridného rozhodnutia má napríklad rozhodnutie v priestupkovom konaní, ktorým sa vyslovuje vina obvineného z priestupku a ukladá pokuta (konštitutívny účinok rozhodnutia – povinnosť zaplatiť pokutu nastáva právoplatnosťou rozhodnutia), pričom sa konštatuje majetková škoda (deklaratórny účinok rozhodnutia – konštatuje sa vznik škody k okamihu spáchania priestupku), ktorú bude musieť obvinený z priestupku nahradiť poškodenému z priestupku. Výrok rozhodnutia o priestupku je osobitne upravený v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov.

99 Porov. ustanovenia § 45 ods. 2 písm. g), § 57 ods. 1 písm. c) zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon), v znení neskorších predpisov.

100 Porovnaj ustanovenie § 67 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), v znení neskorších predpisov.

101 Podľa § 51 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov, účastníkovi konania, ktorý je prítomný, sa môže rozhodnutie oznámiť ústnym vyhlásením; deň ústneho vyhlásenia rozhodnutia je dňom oznámenia rozhodnutia len vtedy, pokiaľ sa prítomný účastník konania vzdal nároku na doručenie písomného vyhotovenia rozhodnutia. Teda, ústne vyhlásené rozhodnutie sa považuje za oznámené prítomnému účastníkovi správneho konania, ak sa tento účastník konania vzdal nároku na doručenie písomného vyhotovenia rozhodnutia. A ústne vyhlásené rozhodnutie, proti ktorému odvolanie nemá odkladný účinok, je vykonateľné.

pôvodu aktu, teda vyvolať účinky až za hranicami štátu, ktorého výkonná moc transteritoriálny akt vydala.

Druhú skupinu predstavujú transteritoriálne akty, ktorých **účelom nie je** vyvolať **účinky mimo územia** štátu pôvodu aktu, ale majú vlastnosť („transteritorialitu"), ktorá **umožňuje výkon aktu mimo štátu pôvodu**. Inak povedané, tieto transteritoriálne správne akty majú vlastnosť, ktorou je **právna možnosť vyvolať účinky** mimo územia štátu, ktorého orgán akt vydal. Účelom týchto transteritoriálnych aktov nie je vyvolať účinky v zahraničí, je to iba **možnosť, ak výkon rozhodnutia nenastane v štáte pôvodu rozhodnutia**.

3.5. Extrateritoriálne účinky transteritoriálnych individuálnych správnych aktov

3.5.1. Extrateritorialita ako cudzie slovo

Extrateritorialita je zložený výraz s pôvodom v latinskom jazyku. Pri výklade slovného spojenia „extrateritoriálne účinky" je potrebné použiť preklad slova s cudzím pôvodom do slovenského jazyka. Teda, extra- (lat.) je prvá časť zložených slov s významom *mimo*, *zvlášť*, *mimoriadne*, *oddelene* a pod.[102] Pri preklade sa ukazuje ako užitočné využiť aj staršiu jazykovednú literatúru.[103] Originálny preklad z latinského jazyka je „*extra- (...) 2. predložka s akuzatívom na vonkajšej strane, vonku z, von za (...)*".[104] Výraz *extrateritoriálny* možno najvýstižnejšie preložiť ako pôsobiaci mimo územia. Teda ak hovoríme o extrateritoriálnych účinkoch administratívnych aktov, ide o **účinky mimo územia štátu, ktorého orgán administratívny akt vydal**. Vzhľadom na pôvod výrazu „extrateritoriálny" vo význame „pôsobiaci mimo územia", možno ustáliť výklad extrateritoriálnych účinkov administratívnych aktov v zmysle „účinkov mimo územia štátu, ktorého orgán administratívny akt vydal", čo plne zodpovedá významu oboch cudzích slov, z ktorých je zložený.

---

[102] ŠALING, S. - ŠALINGOVÁ, M. - PETER, O.: Slovník cudzích slov. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1965, s. 327.

[103] Napríklad Peter Tvrdý v roku 1932 vykladá cudzie slovo extra takto: "extra, lat., krome, mimo toho, zvlášte". Pozri TVRDÝ, P.: Slovník inojazyčný. Žilina: Učiteľské nakladateľstvo O. Trávníček, 1932, s. 69.

[104] ŠPAŇÁR, J. - HRABOVSKÝ, J.: Latinsko - slovenský, slovensko - latinský slovník. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1983, s. 229.

3.5.2. Extrateritoriálne účinky transteritoriálnych správnych aktov

Individuálne správne akty majú účinky zásadne na území štátu, ktorého orgán ich vydal. Tieto účinky môžeme označiť ako **intrateritoriálne účinky**. Transteritoriálny správny akt sa vyznačuje možnosťou pôsobenia v zahraničí, to znamená účinkami mimo územia štátu, ktorého orgán takýto akt vydal. Preto je možné túto vlastnosť správneho aktu vyjadriť výrazom **extrateritorialita**. Ide o základný pojmový znak, ktorý odlišuje transteritoriálne správne akty od iných kategórií správnych aktov.

Transteritoriálne akty majú **extrateritoriálne účinky**. To však neznamená, že transteritoriálne správne akty by nemali účinky v štáte pôvodu. Transteritoriálne správne akty teda majú účinky zásadne v štáte, ktorého orgán ich vydal, popri tom majú, respektíve môžu mať účinky aj mimo územia tohto štátu, teda štátu, ktorého orgán transteritoriálne správne akty vydal.

Možno uzavrieť, že účinky transteritoriálnych aktov sú vždy extrateritoriálne. Či sa však u konkrétneho transteritoriálneho aktu uplatní jeho vlastnosť, ktorou sú extrateritoriálne účinky, bude závisieť od okolnosti, či povinnosť vyplývajúca z predmetného správneho aktu je splnená v štáte pôvodu alebo sa výkon tohto správneho aktu uskutoční v zahraničí, pokiaľ štát, v ktorom sa transteritoriálny akt cudzieho orgánu má vykonať, bude považovať predmetné rozhodnutie cudzieho orgánu za vykonateľné alebo príslušný orgán cudzieho štátu[105] rozhodne o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho správneho orgánu.

3.5.3. Vykonateľnosť ako nevyhnutná vlastnosť transteritoriálnych aktov na vyvolanie extrateritoriálnych účinkov

Extrateritoriálne účinky transteritoriálnych administratívnych aktov súvisia s vlastnosťou týchto aktov, ktorou je ich vykonateľnosť. Štandardne sa vykonateľnosť konkrétneho aktu ako výsledku činnosti štátnych orgánov disponujúcich mocou chápe iba vo vnútroštátnom význame. Na to, aby vnútroštátny akt spôsoboval účinky v zahraničí, jednoznačne musí existovať právny základ. Týmto právnym základom môžu byť medzinárodné zmluvy, respektíve dohody minimálne dvoch štátov, na základe ktorých sa recipročne umožňuje vykonateľnosť aktu moci na území iného štátu. V správnom práve sa vykonateľnosť rozhodnutia učebnicovo definuje ako „*vlastnosť, ktorá umožňuje realizovať (vykonať) obsah rozhodnutia v prípade, že nedošlo k jeho*

[105] V Slovenskej republike rozhodujú o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho správneho orgánu správne súdy v správnom súdnictve.

dobrovoľnému plneniu zo strany účastníka konania".[106] Podobne, „*Vykonateľnosť rozhodnutia je možnosť vymáhania splnenia povinnosti uloženej v rozhodnutí. Nastáva len pri rozhodnutiach, ktoré majú vykonateľný obsah (...).*"[107] Podstata vykonateľnosti rozhodnutia je vystihnutá aj takto: „*Vykonateľné rozhodnutie je také rozhodnutie, ktoré možno realizovať (vykonať), ak účastník konania uloženú povinnosť nesplní dobrovoľne, aj proti jeho vôli.*"[108] Zároveň si môžeme všimnúť, že citované pramene sa bližšie nevenujú otázkam vykonateľnosti rozhodnutí so zreteľom na štát výkonu rozhodnutia.

Aj v zahraničnej právnej vede sa vysvetľuje pojem vykonateľnosti správnych aktov charakteristickými znakmi. Profesor Průcha,[109] ktorého oprávnene možno zaraďovať k najvýznamnejším právnym teoretikom a administratívnoprávnym vedcom,[110] v čase postupujúceho dynamizmu právnej europeizácie stredoeurópskeho priestoru, zahrnujúceho Slovensko i Česko, ešte charakterizoval vykonateľnosť rozhodnutia v naviazaní na vnútroštátne územné účinky, bez osobitného zdôraznenia možných mimoštátnych účinkov. „*Vykonateľnosť správneho rozhodnutia je inštitútom, vyjadrujúcim právny stav rozhodnutia, umožňujúci realizáciu jeho obsahu.*"[111] Vykonateľnosť je vlastnosť individuálneho správneho aktu, ktorého právnym základom vydania je zákon o správnom konaní.[112] Avšak ani slovenské či české komentáre k všeobecnému predpisu o správnom konaní, teda k správnemu poriadku, vo vzťahu k vykonateľnosti rozhodnutí nespomínajú extrateritoriálne účinky. Samotný správny poriadok v druhom odseku ustanovenia § 52 uvádza, že „*Rozhodnutie je vykonateľné, ak sa proti nemu nemožno odvolať (podať rozklad) alebo ak odvolanie (rozklad) nemá odkladný účinok.*" Teda ide o zakotvenie vykonateľnosti ako **všeobecnej vlastnosti** administratívneho

---

[106] JAKAB, R. - MOLITIRIS, P.: Správne právo procesné. Druhé aktualizované vydanie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, ISBN 978-80-8152-593-3, s. 134.

[107] POTÁSCH, P. a kol.: Vybrané správne procesy (teoretické a praktické aspekty). 3. prepracované a rozšírené vydanie s judikatúrou. Bratislava: Paneurópska vysoká škola práva, 2013, ISBN 978-80-89447-98-5, s. 115.

[108] VRABKO, M. a kol.: Správne právo. Procesná časť. 3. prepracované a doplnené. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2009, ISBN 978-80-7160-234-7, s. 54.

[109] Petr Průcha, súčasný profesor správneho práva na Právnickej fakulte Masarykovej univerzity v Brne a sudca Najvyššieho správneho súdu v Brne.

[110] Petr Průcha v roku 2015 získal ocenenie Právnik roka 2014 v kategórii Správne právo. Zdroj: Petr Průcha (právník) [online],
URL: https://cs.wikipedia.org/wiki/Petr_Pr%C5%AFcha_(pr%C3%A1vn%C3%ADk). [cit. 2020-04-17], Oficiální výsledková listina – Právník roku 2014 [online]. epravo.cz [cit. 2015-04-18]. https://web.archive.org/web/20150924081013/http://www.pravnikroku.cz/pravnik-roku-2014.html

[111] PRŮCHA, P.: Základní pojmy a instituty správního práva. Brno: Masarykova univerzita, 1998, ISBN 80-210-2002-4, s. 367 – 368.

[112] Zákon č. 71/1067 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov.

rozhodnutia, bez súvislosti s územím pôsobenia, čo sa dá vyložiť ako štandardné pôsobenie individuálneho správneho aktu v štáte jeho vydania. Správny poriadok však nijakým spôsobom nezužuje ani neobmedzuje vykonateľnosť rozhodnutí, ktorá tak v súlade s inými právnymi predpismi môže byť uznaná aj realizovaná v iných štátoch. Komentáre k správnemu poriadku[113] vydané po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie vykonateľnosť rozhodnutia popisujú výlučne z vnútroštátneho aspektu, z čoho však nemožno vyvodiť, že by pôsobenie aktov slovenských orgánov verejnej správy nemohlo byť realizované v zahraničí, respektíve že by akty zahraničných orgánov verejnej správy nemohli byť recipročne realizované v Slovenskej republike, keďže problematika vykonateľnosti cudzích aktov na našom území súvisí nielen s medzinárodnými zmluvami, ale aj s vnútroštátnou úpravou vrátane právneho zakotvenia súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy v správnom súdnictve.[114] Podobne ani odborná spisba s dlhodobo totožnou právnou úpravou všeobecného správneho konania v Českej republike nešpecifikuje bližšie vykonateľnosť administratívneho rozhodnutia v zmysle možných extrateritoriálnych účinkov.[115]

---

[113] V komentároch k správnemu poriadku sa vykonateľnosti rozhodnutia venuje napríklad SOBIHARD, J.: Správny poriadok - komentár. Piate prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION spol. s. r. o., 2011, s. 213 – 214, ISBN 978-80-8078-600-7.

[114] Konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov bolo do právneho poriadku Slovenskej republiky zavedené novelizáciou Občianskeho súdneho poriadku (zákona č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov), zákonom č. 424/2002 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2003. Po nasledujúcich novelizáciách sa táto právna úprava ustálila v štyroch paragrafoch šiestej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, teda so zahrnutím do správneho súdnictva. Aktuálne, s účinnosťou od 1. júla 2016 zakotvuje právu úpravu súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy procesný predpis pre oblasť správneho súdnictva, ktorým je zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, a to v ustanoveniach obsiahnutých v prvom dieli siedmej hlavy štvrtej časti Správneho súdneho poriadku. V porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou ide o rozsiahlejšiu sústavu ustanovení (konkrétne § 420 až § 429 Správneho súdneho poriadku). Rozsah ustanovení je odrazom celkovej systematiky a koncepcie Správneho súdneho poriadku.

[115] Slovenská republika i Česká republika mali dlhoročne (nie už v súčasnosti) zhodnú všeobecnú právnu úpravu správneho konania, zakotvenú v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní. V čase účinnosti tohto zákona v Českej republike, už od Slovenska oddelenej, sa vykonateľnosť ponímala stále rovnako. Pozri napr. ONDRUŠ, R.: Správní řád. Komentář. Praha : Linde Praha, a.s., 2003. ISBN 80-7201-371-8, s. 465 – 470.

3.6. Klasifikácia transteritoriálnych správnych aktov

3.6.1. Klasifikačný význam výrazu transteritorialita

Pri klasifikácii transteritoriálnych správnych aktov je dôležité zohľadniť význam výrazu transteritorialita.[116] Transteritoriálne správne akty je možné klasifikovať *podľa výkladu* výrazu transteritorialita, teda podľa významu výrazu transteritorialita vo vzťahu k nadobudnutiu účinkov. Z doslovného prekladu slovného spojenia „transteritoriálne správne akty", zohľadňujúc neexistenciu daného výrazu v právnom poriadku Slovenskej republiky, ako „cezúzemné" správne akty, prípadne „cezhraničné" správne akty, je možné odvodiť tri členenia, v rámci ktorých má výraz „transteritoriálnosť" zakaždým odlišný význam. Členenie bude uskutočnené vo vzťahu k Slovenskej republike, predovšetkým z dôvodu praktického významu a následného súvisiaceho poukázania na účinky aktov.

3.6.2. Členenie správnych aktov cudzích orgánov verejnej správy podľa účinkov

Podľa účinkov, ktoré majú správne akty cudzích orgánov verejnej správy na Slovensku, je možné členiť akty cudzích správnych orgánov na tri celky. Pozornosť upriamujeme na spôsob nadobudnutia extrateritoriálnych účinkov transteritoriálnych aktov cudzích orgánov verejnej správy na území Slovenskej republiky.

Prvé členenie:

Akty cudzích správnych orgánov

1) transteritoriálne, t. j. vykonateľné v Slovenskej republike
   a) vykonateľné v Slovenskej republike priamo (bez potreby súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti)[117]

---

[116] Tranteritorialita je kardinálnym pojmom v rámci výskumu. Viac k riešeniu tejto čiastkovej výskumnej úlohy pozri SEMAN, T.: Pojem a účinky transteritoriálnych aktov orgánov verejnej správy. In: Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018. ISBN 978-80-81526-794, s 33 – 47.

[117] Slovenská republika ako členský štát Európskej únie zohľadňuje vzťah s ostatnými členskými štátmi, čo sa prejavuje aj v možnosti vykonania transteritoriálnych správnych aktov členských štátov. Nie však každé rozhodnutie členského štátu Európskej únie je automaticky vykonateľné v Slovenskej republike. Ustanovenia o súdnom konaní pred správnym súdom o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy sa v právnom styku s členskými štátmi Európskej únie použijú len v rozsahu, v akom osobitný predpis neustanovuje inak. K týmto osobitným právnym predpisom patrí napríklad zákon č. 183/2011 Z. z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tu je potrebné rozlišovať **členské štáty** a **zmluvné štáty**, pretože

b) vykonateľné v Slovenskej republike iba na základe súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti[118]

2) netransteritoriálne, t. j. nevykonateľné v Slovenskej republike[119]

Druhé členenie:

Akty cudzích správnych orgánov

1) transteritoriálne, t. j. vykonateľné v Slovenskej republike priamo (bez potreby súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti)
2) netransteritoriálne
   a) vykonateľné v Slovenskej republike iba na základe súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti
   b) nevykonateľné v Slovenskej republike

Tretie členenie (bez použitia termínu „transteritoriálnosť"):

Akty cudzích správnych orgánov

1) vykonateľné v Slovenskej republike priamo (bez potreby súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti)
2) vykonateľné v Slovenskej republike iba na základe súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti
3) nevykonateľné v Slovenskej republike

---

transteritoriálnosť správnych aktov (s účinkami v Slovenskej republike bez súdneho konania o vykonateľnosti) **sa týka členských štátov**. Zákon č. 466/2009 Z. z. v znení zákona č. 531/2011 Z. z. (s účinnosťou od 01. 01. 2012) implementoval smernicu Rady 2010/24/EÚ o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení. Zmena sa týkala najmä rozšírenia vecného rozsahu pôvodného zákona č. 466/2009 Z. z. na všetky dane, poplatky a clo vyberané členským štátom na území členského štátu s vylúčením určitých skupín pohľadávok tak, ako to predpokladá smernica. Predmetom tohto zákona, na ktorý sa vzťahuje medzinárodná pomoc pri vymáhaní pohľadávok, je okrem iného i vymáhanie poplatkov akéhokoľvek druhu, ktoré vyberá členský štát, jeho územný celok alebo ktoré sa vyberajú v mene členského štátu alebo Európskej únie okrem odvodov sociálneho zabezpečenia a poplatkov zmluvnej povahy. Teda, pri transteritoriálnych správnych aktoch je dôležitý **druh pohľadávky** (v širšom zmysle druh povinnosti) a **štát**, aby účinky transteritoriálnych správnych aktov orgánov členských štátov Európskej únie nastali v Slovenskej republike bez potreby súdneho konania o vykonateľnosti.

118 Tento typ transteritoriálnych správnych aktov bude vykonateľný v Slovenskej republike **iba** vtedy, ak o tom rozhodne správny súd v správnom súdnictve, konkrétne v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej moci, upravenom v Správnom súdnom poriadku (zákon č. 162/2015 Z. z. v znení neskorších predpisov), ktorý ako procesný predpis pre oblasť správneho súdnictva s účinnosťou od 1. júla 2016 zakotvuje právnu úpravu súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy v ustanoveniach prvého dielu siedmej hlavy štvrtej časti Správneho súdneho poriadku, konkrétne v § 420 až § 429.

119 Pôjde o akty cudzích orgánov verejnej správy, ktoré nemôžu automaticky vyvolávať účinky, teda pôsobiť na území Slovenskej republiky, a taktiež o také, o ktorých vykonateľnosti rozhodoval správny súd v správnom súdnictve, avšak zistil, že na území Slovenskej republiky ich vykonať nemožno.

3.6.3 Zmysel teoretickoprávneho ustálenia systematiky právnych aktov cudzích správnych orgánov

Na základe interpretačného (výkladového) hľadiska, metodologicky poukazujúc na význam výrazu „transteritorialita“ a vysvetlenie spojenia „extrateritoriálne účinky“, z vyššie uvedeného členenia prichádzajú do úvahy prvé členenie a druhé členenie (podkapitola 3.6.2). Ostáva vecou prístupu a zvolených aspektov právnej teórie a praxe, ku ktorému členeniu sa prikloniť. Do času, kým právna teória i právna veda na Slovensku ustália obsah pojmu „transteritoriálny správny akt“, prípadne „správny akt s extrateritoriálnymi účinkami“ alebo „transteritoriálny správny akt s extrateritoriálnymi účinkami“, je možné vykladať ho zhodne s druhým členením. To znamená, že aktuálne v podmienkach Slovenskej republiky je najprijateľnejšie členenie aktov cudzích správnych orgánov na transteritoriálne, t. j. priamo vykonateľné v Slovenskej republike, a netransteritoriálne, t. j. netransteritoriálne akty vykonateľné v Slovenskej republike iba na základe súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti a netransteritoriálne akty nevykonateľné v Slovenskej republike.

Uzatvárame, že transteritoriálny správny akt nepodlieha uznávaniu, má priame účinky. Aj s ohľadom na členenia cudzích aktov a zmysel transteritoriality, prikláňame sa k tomu, že akty, ktoré podliehajú uznaniu, nie sú transteritoriálnymi aktmi, pretože nadobudnú účinky až v dôsledku vnútroštátneho aktu súdu o uznaní ich vykonateľnosti.

Pokiaľ ide o netransteritoriálne akty cudzích správnych orgánov, ktoré sú nevykonateľné v Slovenskej republike, u týchto nie je vylúčená vykonateľnosť v iných štátoch, kde tamojšia vnútroštátna právna úprava umožňuje takéto cudzie akty vykonať.

Aj správne akty cudzích správnych orgánov vykonateľné priamo na území Slovenskej republiky sa môžu členiť v závislosti od toho, či hostiteľský členský štát môže určitým spôsobom preskúmať cudzí transteritoriálny správny akt, t. j. ide o tzv. **modifikované transteritoriálne správne akty**, alebo naopak, hostiteľský členský štát nemá možnosť preskúmavať takýto akt. V danom prípade ide o tzv. **rýdze transteritoriálne správne akty**. Bližšie k možnostiam hostiteľského členského štátu preskúmavať cudzie transteritoriálne správne akty je uvedené v piatej kapitole tejto monografie.

3.7. Problematika fiktívneho rozhodovania v súvislosti s transteritoriálnymi aktmi

3.7.1. Fiktívne rozhodovanie ako právny inštitút

Fiktívne rozhodovanie a fiktívne rozhodnutia patria k inštitútom využívaným v právnom štáte. Fiktívne rozhodnutia majú zásadne iba vnútroštátny význam. Komplexnosť prístupu k problematike transteritoriálnych správnych aktov vyžaduje zahrnúť skúmanie potenciálneho využitia fiktívneho rozhodovania na potvrdenie alebo vyvrátenie hypotézy o nemožnosti právneho zakotvenia fiktívnych transteritoriálnych správnych aktov z dôvodu právnej neistoty pri absencii reálneho hmotného nosiča s jednoznačným vymedzením nadobúdaných, menených alebo zrušovaných práv alebo povinností fyzických osôb a právnických osôb. Od formulácie analytického záveru sa očakáva zahrnutie fiktívneho rozhodovania *de lege lata*, ako aj možnosť fiktívneho rozhodovania vo vzťahu k transteritoriálnym správnym aktom *de lege ferenda*.

3.7.2. Právna povaha fiktívneho rozhodovania vo verejnej správe

Individuálne právne akty sú pravidelným výrazom činnosti orgánov verejnej moci. Priznávajú sa nimi práva, ukladajú povinnosti, prípadne sa nimi zasahuje do právom chránených záujmov fyzických osôb alebo právnických osôb. Individuálne administratívne akty majú najčastejšie formu písomne vyhotoveného rozhodnutia. Pri splnení určitých právom predvídaných a zakotvených okolností nemusí dôjsť k vydaniu písomného rozhodnutia príslušným orgánom, avšak napriek tomu rozhodnutie od konkrétneho okamihu vznikne, následne existuje a vyvoláva účinky. Tento typ rozhodnutí zaraďujeme do kategórie tzv. fiktívnych rozhodnutí, pri ktorých fyzicky nejestvuje úradný dokument, písomná verejná listina, ktorou by bolo možné nadobudnutie práva alebo existenciu povinnosti preukázať v písomnej forme. Preukazovanie práv alebo povinností, ktoré vznikli, prípadne sa zmenili alebo zanikli na základe fiktívneho rozhodnutia, je potom ponechané na konkrétnu právnu úpravu. V správnych konaniach, ktoré sa začínajú na návrh účastníka správneho konania, spravidla postačuje preukázanie vykonania (t. j. uskutočnenia) podania tohto návrhu, ktoré je spojené s inou právnou skutočnosťou, najmä s uplynutím času, teda s uplynutím zákonom konkretizovanej lehoty, počas ktorej nie je príslušným orgánom vydané rozhodnutie v písomnej

forme. Na preukazovanie rozhodnutiami založených práv a povinností je spravidla potrebné tieto rozhodnutia predložiť, preto dôvodne vzniká otázka, ako sa „predkladá“ fiktívne rozhodnutie. Právne predpisy správneho práva upravujú situácie, keď sa žiadateľovi vyhovie v plnom rozsahu, ale písomné rozhodnutie o tom sa nevydáva. Príkladom je priznanie peňažného plnenia na základe podanej žiadosti, pričom sa za oznámenie pozitívneho rozhodnutia o podanej žiadosti považuje okamih peňažného plnenia.[120] Všeobecným právnym predpisom o správnom konaní je zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, ktorý výraz „fiktívne rozhodnutie“ nepoužíva. Niektoré osobitné zákony obsahujú zakotvenie fiktívneho rozhodovania,[121] no nie vždy v zmysle vyjadrenia súhlasu príslušného orgánu s požiadavkou účastníka správneho konania. Fiktívne rozhodnutia môžeme rozdeliť na dve skupiny, a to na pozitívne fiktívne rozhodnutia a negatívne fiktívne rozhodnutia. Je vecou zákonodarcu, či vôbec i do akej miery a v akých prípadoch umožní vznik a existenciu fiktívneho rozhodnutia, aby bola zachovaná právna istota taká typická pre právny štát.

Vo vzťahu k problematike transteritoriálnych správnych aktov je preto dôležité skúmať reálnosť prípustnosti fiktívneho rozhodovania, ktorého výsledkom by boli fiktívne transteritoriálne správne akty, teda správne akty s extrateritoriálnymi účinkami.

3.7.3. Regulačná funkcia individuálnych správnych aktov

Regulácia správania sa fyzických osôb a právnických osôb je obsiahnutá buď vo všeobecne záväzných právnych predpisoch, z ktorých priamo vyplývajú práva a povinnosti uplatňované bez ďalšieho pôsobenia príslušných orgánov, alebo práva a povinnosti pre fyzickú osobu alebo právnickú osobu vzniknú až vtedy, keď o nich rozhodne príslušný orgán. To sa týka aj zmeny či zániku predmetných práv a povinností. Individuálny správny akt zásadne

---

[120] Príkladom je rozhodnutie o štátnej sociálnej dávke, ktoré v prípade vyhovenia žiadosti spočíva v poskytnutí peňažného plnenia. Rozhodnutie si príslušný orgán iba vyznačí v spise, účastníkovi konania sa namiesto písomného vyhotovenia rozhodnutia poskytne plnenie v súlade so všeobecným ustanovením § 47 odsek 7, posledná veta zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

[121] Medzi najznámejšie fiktívne rozhodnutia patrí rozhodnutie o nevyhovení žiadosti o sprístupnenie informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informácií), v znení neskorších predpisov. Tento typ negatívneho fiktívneho rozhodnutia je ustálenou judikatúrou správnych súdov považovaný za nepreskúmateľný. Negatívne fiktívne rozhodnutia viazané na uplynutie zákonnej lehoty po podaní žiadosti, respektíve po podaní opravného prostriedku sú z dôvodu nepreskúmateľnosti zrušované aj správnymi súdmi v súdnom konaní v správnom súdnictve.

obsahuje výrokovú časť, v ktorej sú predovšetkým uvedené nadobúdané, menené či zrušované práva a povinnosti, odôvodnenie dáva predovšetkým odpoveď, prečo a na základe čoho bolo rozhodnuté tak, ako je uvedené vo výrokovej časti, a napokon poučenie o opravnom prostriedku, čím príslušný orgán plní svoju poučovaciu povinnosť pre prípad nespokojnosti adresáta s rozhodnutím. Zákon o správnom konaní umožňuje vydať v správnom konaní aj rozhodnutie bez odôvodnenia, avšak iba vtedy, ak sa rozhodnutím v plnom rozsahu vyhovie žiadosti účastníka konania.[122] Rozhodnutie s kvalitne spracovanými obsahovými a formálnymi náležitosťami je potom spôsobilým hmotným podkladom na jeho potenciálne preskúmanie, ale hlavne predstavuje právnu istotu v prípade výkonu priznaných práv či výkonu uložených povinností.

3.7.4. Fiktívne rozhodovanie a fiktívne rozhodnutie v právnom štáte

Individuálny právny akt vydaný nositeľom moci je výsledkom realizácie procesného postupu. Aj fiktívne rozhodnutie je výsledkom právne upraveného postupu, pričom popri ďalších podmienkach vzniku fiktívneho rozhodnutia je dôležitý najmä časový prvok, teda uplynutie času, v priebehu ktorého príslušný orgán, okrem prijatia podania, zásadne nerobí nič. Zákonodarca podmieňuje vznik fiktívneho rozhodnutia spravidla tým, že podanie je urobené na vecne a miestne príslušnom správnom orgáne a potom plynie čas. Z pohľadu príslušného orgánu je teda súhrn činností v rámci fiktívneho rozhodovania úplne minimálny, prípadne žiadny. Fiktívne rozhodnutie je teda výsledkom fiktívneho rozhodovania. Fiktívne rozhodnutie je v zásade zákonom predpokladaným, prípadne len zákonom tolerovaným, výsledkom nečinnosti príslušného orgánu. Ide teda o nevydanie písomného rozhodnutia spojené s uplynutím zákonom ustanovenej lehoty. V právnom štáte by fiktívne rozhodovanie malo byť iba ojedinelé, výnimočné, keďže pri ňom niet písomného rozhodnutia. Profesor Hendrych hovorí o fikcii alebo o nevyvrátiteľnej domnienke vydania správneho aktu, pričom tomuto rozdielu pripisuje iba teoretický význam.[123] Prof. JUDr. Dušan Hendrych je český odbor-

[122] Porov. správny poriadok, § 47 odsek 1, druhá veta.
[123] Porov. HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 264.

ník na správne právo a v súčasnosti je emeritným profesorom Právnickej fakulty Karlovej univerzity.[124] Má v právnom štáte miesto fiktívne rozhodovanie a fiktívne rozhodnutie? Bez zákonného zakotvenia žiadne fiktívne rozhodnutie nemôže vzniknúť ani existovať. Ústava Slovenskej republiky principiálne dáva právny rámec pre všetky zákony vrátane zákonov zakotvujúcich fiktívne rozhodnutie. Fiktívne rozhodnutie rovnako ako rozhodnutie vydané v písomnej forme zasahuje právnu sféru adresáta. Adresát rozhodnutia má poznať nielen svoje konkrétne práva a povinnosti, ale aj dôvody, ktoré viedli k vydaniu rozhodnutia o týchto právach a povinnostiach, a taktiež adresát rozhodnutia musí mať možnosť brániť sa proti rozhodnutiu. Ide o elementárne požiadavky kladené na rozhodnutie vydané v právnom štáte. Poukazujúc na druhý odsek článku 2 Ústavy Slovenskej republiky, v Slovenskej republike každý zákon je materiálnym prameňom objektívneho práva. Každý zákon vrátane zákona zakotvujúceho fiktívne rozhodnutie musí byť v súlade nielen s ústavou, ale aj s relevantnými medzinárodnými zmluvami vrátane Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, pretože podľa článku 1 odseku 2 Ústavy Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. Takže právne zakotvenie každého fiktívneho rozhodnutia v právnom štáte musí prejsť testom súladnosti s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd.[125]

3.7.5. Druhy fiktívnych rozhodnutí

Fiktívne rozhodnutia je možné kategorizovať. V prvej kategorizácii bude kritériom očakávaný výsledok fiktívneho rozhodovania. V druhej kategorizácii členenia bude kritériom zákonnosť nečinnosti príslušného orgánu.

Z hľadiska očakávaného výsledku fiktívneho rozhodovania budeme rozlišovať **pozitívne fiktívne rozhodnutia** a **negatívne fiktívne rozhodnutia**. Pozitívnym fiktívnym rozhodnutím sa adresátovi vyhovuje, adresát dosiahol očakávaný efekt, avšak nemá o rozhodnutí písomný doklad (napr. zo zákona o ochrane prírody a krajiny s účinnosťou do 31. decembra 2019 vyplývalo, že ak v súvislosti s povinnosťami pri ochrane lesa orgán ochrany prírody

[124] Zdroj: Dušan Hendrych. [online]. https://sk.wikipedia.org/wiki/Du%C5%A1an_Hendrych [cit. 2020-08-03]

[125] V kontexte s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd je potrebné posudzovať všetky aspekty výkonu moci voči adresátovi, teda aj aspekt prípustnosti fiktívneho rozhodovania.

v zákonnej lehote po podaní žiadosti nevydal rozhodnutie o povolení vykonať preventívne opatrenia na zabránenie nadmerného rozšírenia biotických škodlivých činiteľov, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým žiadosti vyhovel[126]). Negatívne fiktívne rozhodnutie adresáta neuspokojuje, pretože mu neprináša očakávaný výsledok (napr. žiadateľovi o sprístupnenie informácie nie je sprístupnená požadovaná informácia, po márnom uplynutí zákonnej lehoty nastáva fikcia rozhodnutia o odmietnutí sprístupnenia informácie). U oboch typov rozhodnutí je rozhodujúca fikcia. Ide o fikciu vzniku a následnej existencie administratívneho aktu. Pokiaľ ide o rozdiel medzi domnienkou a fikciou, pri domnienke, či už je vyvrátiteľná, alebo nevyvrátiteľná, existuje možnosť, že zodpovedá skutočnosti. Pri právnej fikcii rozhodnutie, ktoré jednoznačne reálne nebolo vydané, považujeme za existujúce. Pri fikcii ide o umelú konštrukciu, *de iure* o konštatovanie nepravdy, pretože aj keď správny orgán nevydal rozhodnutie, podľa zákona je výsledkom nečinnosti správneho orgánu fiktívne rozhodnutie.

Druhá kategorizácia, v rámci ktorej kritériom členenia bude zákonnosť nečinnosti príslušného orgánu, rozdelí fiktívne rozhodnutia do dvoch skupín. Fiktívne rozhodnutie ako **výsledok legálnej nečinnosti** a fiktívne rozhodnutie ako **výsledok nezákonnej**, či presnejšie **protizákonnej nečinnosti**. Ak je urobené podanie, respektíve podaný návrh na začatie konania, avšak príslušný orgán je nečinný, uplynutím zákonom vymedzeného času nastáva fikcia rozhodnutia. Orgán môže byť nečinný legálne, keď sa pasivita nepovažuje za protiprávnu, ale môže byť nečinný aj protiprávne, teda v zákonnej lehote nesplní svoju povinnosť vydať rozhodnutie. Výsledkom nečinnosti príslušného orgánu, ale iba vtedy, ak to ustanoví zákon, môže byť fiktívne rozhodnutie.

Zrekapitulujeme teda, že fikcia pozitívneho rozhodnutia znamená, že sa fiktívnym rozhodnutím návrhu vyhovelo, a fikcia negatívneho rozhodnutia

---

[126] Porov. ustanovenia § 81, § 82 ods. 2, § 85 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny a pozn. 115b) pod čiarou k zákonu č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, s účinnosťou do 31. decembra 2019, v spojení s ust. § 28 ods. 1 písm. b) zák. č. 326/2005 Z. z. o lesoch, v znení neskorších predpisov. Uvedené pozitívne fiktívne rozhodnutie, ktorým sa vyhovelo bezchybnej žiadosti účastníka konania, bolo iba možnosťou rozhodnutia, pretože orgán ochrany prírody mohol v zákonnej lehote vydať písomné rozhodnutie. Fiktívne rozhodnutie o vyhovení žiadosti prichádzalo do úvahy iba v prípade nečinnosti príslušného orgánu ochrany prírody. Poznamenávame, že pre rozpor s článkom 6 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín bolo zákonom č. 356/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, vypustené ustanovenie o fiktívnom pozitívnom rozhodnutí (§ 85 odsek 4 zákona č. 543/2002 Z. z.).

znamená, že sa fiktívnym rozhodnutím návrhu nevyhovelo, respektíve že návrh bol zamietnutý.

K dôvodom na právne zakotvenie pozitívneho fiktívneho rozhodnutia môže patriť rýchlosť správneho konania či hospodárnosť správneho konania. Takto sa aj v právnom štáte pripúšťa, že legálne rozhodnutie ako verejná listina „fyzicky" nejestvuje. Druhou stránkou efektu fiktívneho rozhodovania je potom zodpovedanie otázky, ako preukázať záväznú existenciu práva nejestvujúcou verejnou listinou.

Právne zakotvenie negatívneho fiktívneho rozhodnutia súvisí s protiprávnou nečinnosťou príslušného orgánu. Negatívne fiktívne rozhodnutie neznamená legalizáciu protiprávnej nečinnosti, je len prostriedkom na dosiahnutie takpovediac vyššej miery ústretovosti k účastníkovi konania v právnej neistote. Ustálená judikatúra správnych súdov sa jednoznačne vyjadruje k fiktívnym rozhodnutiam napr. podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám: „*Odvolací súd sa v celom rozsahu stotožnil s názorom súdu prvého stupňa, že* ***účelom ustanovenia inštitútu fiktívneho rozhodnutia*** *v zmysle § 18 ods. 3 zákona o slobode informácií* ***nebolo legalizovať nečinnosť*** *povinných osôb pri rozhodovaní o žiadostiach podľa tohto zákona, ale jeho účelom bolo práve naopak poskytnúť ochranu tomu, kto sa obrátil so žiadosťou na povinnú osobu v prípade jej nečinnosti. Pokiaľ žalovaný preskúmavaným rozhodnutím na takúto nezákonnosť postupu prvostupňového správneho orgánu neprihliadol, je potrebné takéto rozhodnutie považovať za nezákonné.* ***Fiktívne rozhodnutie je už svojou povahou nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.***"[127]

3.7.6. Nemožnosť fiktívneho rozhodovania s extrateritoriálnymi účinkami

Fiktívne rozhodovanie prichádza do úvahy v rámci vnútroštátnej aplikačnej praxe, a aj to iba v úzko špecifikovaných prípadoch. Ako sme zvýraznili v predchádzajúcom výklade, Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojich rozhodnutiach jednoznačne vyslovuje fakt, že fiktívne rozhodnutie je už svojou povahou nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov. Táto právna veta sa vzťahuje na fiktívne rozhodnutia subjektov patriacich územne do Slovenskej republiky. „*V prípade správnych aktov cudzích orgánov verejnej správy,*

[127] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. novembra 2011, sp. zn. 8Sžo/256/2010, rovnako aj rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 3. mája 2011, sp. zn. 3Sži/3/2011.

ktoré sú ex lege vykonateľné v Slovenskej republike, teda ich výkonu nepredchádza postup súdu v správnom súdnictve, ide o stav vyjadrujúci povinnú dôveru v zákonný priebeh správneho konania pred cudzím správnym orgánom."[128] Negatívne fiktívne akty orgánov moci ako právnymi normami predpokladaný výsledok nečinnosti verejnej moci neznamenajú zlegalizovanie protiprávnej nečinnosti orgánov moci a sú v správnom súdnictve zrušované pre nepreskúmateľnosť.

Extrateritoriálne účinky niektorých aktov cudzích orgánov verejnej moci môžu na našom území nastať priamo, bez akéhokoľvek skúmania či ďalšieho schvaľovania alebo uznávania vykonateľnosti,[129] inak akty cudzích orgánov verejnej moci budú vykonateľné na našom území iba po preskúmaní podmienok ich vykonateľnosti správnymi súdmi v správnom súdnictve.[130]

Nie je však možné skúmať vykonateľnosť rozhodnutia, ktorého obsah je neznámy, čo je aj prípad fiktívnych rozhodnutí. Preto aj potenciálne fiktívne transteritoriálne akty, ak by sme o nich uvažovali čo i len hypoteticky, by trpeli nedostatkom, ktorým je ich nepreskúmateľnosť z dôvodu absencie konkretizácie práv a povinností adresátov. Nie je možné vykonať rozhodnutie, ktorého obsah je neznámy. Preto je vylúčené pôsobenie administratívnoprávnych aktov s extrateritoriálnymi účinkami vo fiktívnej podobe mimo územia štátu, kde boli vydané. Právne zakotvenie, existencia a realizácia fiktívnych transteritoriálnych administratívnych aktov sú z uvedených dôvodov vylúčené aj *de lege ferenda*.

3.8. Zhrnutie kardinálnych poznatkov a námety de lege ferenda

Je možné konštatovať, že definícia *expressis verbis* transteritoriálneho správneho aktu nie je súčasťou platnej a účinnej slovenskej právnej úpravy, tá sa však zmieňuje o správnych aktoch obsahovo zodpovedajúcich transteritoriálnym správnym aktom. V zmysle formálnych prameňov správneho

---

128 SEMAN, T.: Pojem a účinky transteritoriálnych aktov orgánov verejnej správy. In: Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice: ŠafárikPress, 2018, s. 45.

129 Pozri napr. zákon č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov, a takisto zákon č. 183/2011 Z. z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

130 Správny súd, postupom podľa ustanovení § 420 až § 429 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, nezávisle a objektívne posúdi splnenie podmienok na svoje rozhodnutie o vykonateľnosti individuálneho správneho aktu cudzieho orgánu verejnej správy v Slovenskej republike.

práva, v nadväznosti na teóriu a vedu správneho práva, v Slovenskej republike rozpoznávame správne akty s transteritoriálnym charakterom. Ide o rozhodnutia orgánov výkonnej moci, ktorých účelom je vyvolať účinky smerujúce mimo územia, teda až za hranice štátu, ktorého výkonná moc ich vydala.

Ustálenie obsahu pojmu „transteritoriálny správny akt", prípadne „správny akt s extrateritoriálnymi účinkami" alebo „transteritoriálny správny akt s extrateritoriálnymi účinkami" právnou teóriou i právnou vedou na Slovensku sa v kontexte európskeho právneho priestoru ukazuje ako úloha, ktorej riešenie je významné nielen pre terminologickú precizáciu, ale aj pre dobrú verejnú správu tak, ako sa očakáva od členských štátov Európskej únie. Ak v slovenskej vede správneho práva formulujeme obsah pojmu transteritoriálnych aktov orgánov verejnej správy, musíme zohľadňovať realitu existencie Slovenskej republiky v európskom právnom priestore, predovšetkým členstvo v Európskej únii. V rámci tohto výskumu má primárne miesto analýza výrazu transteritoriálny správny akt s jeho následnou pojmovou kategorizáciou podľa spoločných a rozdielnych znakov a súčasným skúmaním ich klasifikovaných účinkov s extrateritoriálnym charakterom. Vzhľadom na cezhraničnú povahu skúmaných mocenských aktov, pri skúmaní pojmu a extrateritoriálnych účinkov transteritoriálnych aktov orgánov verejnej správy sa musí zohľadniť nielen aspekt aktuálnych formálnych prameňov vnútroštátneho práva, ale aj európske dokumenty, judikatúra a poznatky domácej i zahraničnej právnej vedy.

V Slovenskej republike existuje okruh takých aktov cudzích orgánov verejnej správy, u ktorých na vyvolanie účinkov na Slovensku nie je potrebné rozhodnutie súdu v správnom súdnictve, pretože vykonateľnosť týchto transteritoriálnych aktov na území Slovenskej republiky vyplýva z osobitných zákonov. A na druhej strane, predmetom súdneho konania o vykonateľnosti cudzích administratívnych rozhodnutí sú iba tie správne akty cudzích orgánov verejnej správy, ktoré spĺňajú predpoklady súdneho prieskumu.

V prípade správnych aktov cudzích orgánov verejnej správy, ktoré sú *ex lege* vykonateľné v Slovenskej republike, teda ich výkonu nepredchádza postup súdu v správnom súdnictve, ide o stav vyjadrujúci povinnú dôveru v zákonný priebeh správneho konania pred cudzím správnym orgánom, s čím je *de iure* aj *de facto* zamedzené prístupu k súdnej ochrane v slovenskom správnom súdnictve pred možným nezákonným aktom cudzieho orgánu verejnej správy, pretože sa má bez predchádzajúceho súdneho prieskumu rešpektovať

cudzie správne rozhodnutie. Pokiaľ ide o správne akty cudzích orgánov verejnej správy, o ktorých vykonateľnosti sa koná v správnom súdnictve, tu inštitút predchádzajúceho súdneho prieskumu podmienok vykonateľnosti je namieste hodnotiť ako maximálne pozitívum, a to z dôvodu oddelenosti súdnej moci od moci výkonnej, i keď správny súd v správnom súdnictve má do istej miery limitovanú, resp. ohraničenú možnosť skúmania.

Predmetom výskumu bola aj problematika fiktívnych aktov vo vzťahu k transteritoriálnym správnym aktom. Na základe výsledkov predloženého skúmania, so zohľadnením súvisiacich teoreticko-praktických aspektov, je možné konštatovať, že fiktívne rozhodovanie môže a malo by v právnom štáte existovať len v minimálnej miere. To platí pre správne akty vo všeobecnosti. Tolerovateľné je to v prípade pozitívneho fiktívneho rozhodovania, teda ak sa nevydáva individuálny správny akt v písomnej forme, pretože sa vyhovuje žiadosti účastníka správneho konania. Negatívne fiktívne akty by však mali byť v právnej úprave minimalizované, keďže ich prípustnosť znamená skôr „tolerovanie“ protiprávneho mlčania moci. Pokiaľ ide o správne akty s extrateritoriálnymi účinkami, vzhľadom na povahu ich vykonateľnosti nie je možné o ich fiktívnej podobe vôbec uvažovať. Obsah fiktívnych transteritoriálnych administratívnych aktov by bol nepreskúmateľný, pričom s fiktívnou verejnou listinou by sa mimo štátu, ktorý ju vydal, nedokázal vysporiadať žiaden príslušný orgán, a to ani teoreticky, a už vôbec by nebolo možné vykonať fiktívnu verejnú listinu v zahraničí pre totálnu absenciu konkretizácie jej obsahu.

De lege ferenda považujeme za racionálne minimalizovať okruh rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, ktoré sú v Slovenskej republike vykonateľné bez predchádzajúceho súdneho konania o ich vykonateľnosti.

4. PRÁVNA ÚPRAVA VYBRANÝCH TRANSTERITORIÁLNYCH SPRÁVNYCH AKTOV

4.1. Úvod

Predchádzajúce kapitoly tejto monografie boli zamerané najmä na teoretické preskúmanie fenoménov extrateritorialita, transteritorialita či transteritoriálny správny akt. Cieľom tejto kapitoly je aplikovať teoretické závery výskumu na vybrané správne formy činnosti. Konkrétne, na základe vymedzenia charakteristických znakov pojmu transteritoriálny správny akt, si táto kapitola v prvom rade dáva za cieľ poskytnúť odpoveď na otázku, či vybrané správne formy činnosti sú transteritoriálnymi správnymi aktmi. Sekundárne, na základe nižšie vymedzenej klasifikácie je ambíciou tejto kapitoly kategorizovať jednotlivé správne formy činnosti tak, aby sa z jej obsahu bolo možné dozvedieť, o aký druh transteritoriálneho správneho aktu ide.

Výber správnych foriem činnosti, ktoré sú podrobené analýze v nasledujúcich statiach, je uskutočnený na základe právnej relevancie pre Slovenskú republiku (ďalej aj „SR“) súc členom Európskej únie (ďalej aj „EÚ“). Inými slovami, vybrané sú také správne formy činnosti, ktoré sú vydávané orgánom verejnej správy (moci) v SR s úmyslom vyvolať účinky aj v inom členskom štáte EÚ alebo sú vydávané orgánom verejnej správy (moci) členského štátu EÚ s úmyslom vyvolať účinky na území SR. Pre sprehľadnenie analyzovaných foriem činností ich skúmame v rámci štyroch podkapitol označených ako „Správne formy činnosti v oblasti slobody pohybu osôb“, „Správne formy činnosti v oblasti slobody pohybu tovaru“, „Správne formy činnosti v oblasti slobody pohybu služieb a kapitálu“ a „Správne formy činnosti v oblasti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“ v závislosti od toho, ktorú oblasť pôsobnosti Európskej Únie napomáhajú efektívnejšie realizovať.

Ako bolo uvádzané v predchádzajúcich kapitolách, transteritoriálny správny akt je správnou formou činnosti *sui generis*. To znamená, že z hľadiska formy môže transteritoriálnym správnym aktom byť správny akt tak, ako ho vymedzuje tuzemská právna veda, avšak transteritoriálnym správnym aktom môže byť aj iná správna forma činnosti, ktorú tradične tuzemská právna doktrína pojmom správny akt neoznačuje. Pre vyvodenie záveru, či konkrétna správna forma činnosti bude alebo nebude transteritoriálnym

správnym aktom, teda nebude rozhodujúce formálne, ale materiálne kritérium. Materiálne kritérium predstavuje súhrn pojmových znakov transteritoriálneho správneho aktu, na ktorých je v právnej doktríne relatívna zhoda. Ak je tá-ktorá správna forma činnosti nositeľom týchto znakov, možno z toho vyvodiť záver,[131] že je transteritoriálnym správnym aktom.

Sumarizujúc poznatky výskumnej činnosti môžeme dospieť k záveru, že pojem transteritoriálny správny akt je vymedzený súhrnom znakov, ktoré ho definujú pozitívne a negatívne.

Z hľadiska pozitívneho vymedzenia definujú pojem transteritoriálny správny akt nasledujúce znaky:

1. transteritoriálny správny akt má cezhraničné účinky[132],
2. právny základ cezhraničných účinkov transteritoriálneho správneho aktu pramení z aktu medzinárodného práva alebo práva medzinárodnej organizácie,
3. cezhraničné účinky transteritoriálneho správneho aktu sú recipročné,
4. transteritoriálny správny akt je aktom štátu, ktorý ho vydal.

Ad 1) Cezhraničné účinky transteritoriálneho správneho aktu znamenajú, že určitá správna forma činnosti má účinky v štáte, v ktorom bola vydaná (uskutočnená) správnym orgánom, ale zároveň aj na území iného členského štátu EÚ, ktorý nie je štátom pôvodu tejto formy činnosti. Spravidla takýmto cezhraničným účinkom bude vykonateľnosť transteritoriálneho správneho aktu na území iného štátu. Nie sú ale vylúčené aj iné právne účinky, a to najmä v prípade, ak ide o inú správnu formu činnosti ako individuálny správny akt.

---

[131] Záver o tom, či skúmaná forma správnej činnosti je transteritoriálnym správnym aktom, však nemožno absolutizovať, pretože neexistuje v právnej doktríne absolútna, ale iba relatívna zhoda na pojmových znakoch transteritoriálneho správneho aktu. To znamená, že pri vývojovej zmene charakteristických znakov definujúcich pojem sa môžu zmeniť aj závery o transteritoriálnom charaktere jednotlivých správnych foriem činnosti.

[132] Pre rôzne chápanie pojmov „extrateritoriálne účinky" a „transteritoriálne účinky" sme sa v rámci tejto kapitoly rozhodli použiť neutrálny a jazykovo proslovenský výraz „cezhraničné účinky" vyjadrujúci presah účinkov správnej formy činnosti cez (za) hranice štátu, v ktorom bol vydaný. K chápaniu týchto pojmov porovnaj JAKAB, R.: K niektorým otázkam vzájomného uznávania vodičských preukazov. In. JAKAB, R. (ed.): Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018. s. 7 – 18. a SEMAN, T.: Pojem a účinky transteritoriálnych orgánov verejnej správy. In. JAKAB, R. (ed.): Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018. s. 33 – 48.

Ad 2) Právnym základom takýchto cezhraničných účinkov je v podmienkach Slovenskej republiky s ohľadom na predmet výskumu právo Európskej únie.

Ad 3) Reciprocita cezhraničných účinkov transteritoriálneho správneho aktu znamená, že za rovnakých alebo obdobných podmienok (v závislosti od toho, či došlo k unifikácii alebo harmonizácii práva jednotlivých štátov v určitej oblasti na úrovni EÚ) pôsobia v každom štáte, na ktorých sa normatívna úprava vydávania týchto aktov vzťahuje.

Ad 4) Napokon k poslednému znaku, naň sa viažu dva faktické dôsledky. Po prvé, štát stanovuje vo svojom právnom poriadku formu aktu, orgán oprávnený ho vydať, samotný postup vydania a spôsoby jeho preskúmania. Po druhé, ide o štát pôvodu, ktorý je zásadne oprávnený vykonávať dohľad nad dodržiavaním tohto aktu. Možno už na tomto mieste ale povedať, že modifikácie týkajúce sa oprávnenia dohľadu nad dodržiavaním tohto aktu nie sú na úrovní EÚ ničím výnimočným. Uvedené podľa nás ale nemení nič na možnosti dospieť k záveru o tom, či skúmaná správna forma činnosti je alebo nie je transteritoriálnym správnym aktom.

Z hľadiska negatívneho vymedzenia nemožno v prvom rade považovať za transteritoriálny správny akt takú správnu formu činnosti, ktorá odporuje znakom pozitívneho vymedzenia tohto pojmu. Transteritoriálnym správnym aktom preto nemôže byť vnútroštátny intrateritoriálny akt,[133] správny akt orgánu štátu vyvolávajúci účinky cudzej správnej formy činnosti na svojom území bez viazanosti na medzinárodnoprávny alebo úniový právny základ, akty štátov ako subjektov medzinárodného práva a akty medzinárodných organizácií (v prípade nášho výskumu akty inštitúcií, orgánov, agentúr a úradov EÚ). Za transteritoriálny správny akt nemožno podľa nás považovať ani akt vydaný cudzím štátnym orgánom, ktorý slúži ako nositeľ dôkazu a má byť vykonaný v rámci prebiehajúceho správneho konania.[134]

---

[133] Vnútroštátnym intrateritoriálnym aktom je forma činnosti, ktorá na rozdiel od transteritoriálneho správneho aktu nemá cezhraničné účinky. Jej územná pôsobnosť je obmedzená na územie štátu, ktorá je pôvodcom tejto formy činnosti. Túto obmedzenosť pritom nie je potrebné výslovne deklarovať v zákone alebo v samotnom individuálnom správnom akte, keďže sa vychádza zo zásady zvrchovanosti štátnej moci, ktorá sa vždy viaže na štátne územie. Naopak, ak má mať správna forma činnosti účinky prekračujúce územie štátu, je potrebné uvedenú skutočnosť zakotviť normatívnym právnym základom a esenciálne je ju uvádzať aj v samotnom individuálnom správnom akte.

[134] Podobne HANDRLICA, J. Transteritoriální správní akty. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017. s. 68 – 72.

Podľa viacerých autorov[135] do negatívneho vymedzenia je potrebné zahrnúť aj správne formy činnosti, ktoré nadobúdajú cezhraničné účinky na základe aktu uznania orgánom štátu (súdu alebo správneho orgánu), kde tieto účinky majú nastať. Inými slovami, iba také formy činnosti považujú za transteritoriálne správne akty, ktoré nadobúdajú cezhraničné účinky bez nutnosti ich uznania orgánom cudzieho štátu. Dôvodom je, že akt uznania je vnútroštátnym správnym aktom vydaným na základe normy vnútroštátneho práva a až jeho následkom sú rozšírené účinky aktu cudzieho štátu v tuzemsku, čo predstavuje oslabenie inter-administratívnej väzby (puta).[136] Domnievame sa ale, že kým neexistuje absolútna zhoda na pojme „transteritoriálny správny akt", vylúčenie správnych foriem činnosti cudzieho štátu, ktoré nadobúdajú cezhraničné účinky na základe aktu uznania štátu v tuzemsku, by rozsah tohto pojmu neodôvodnene zužovalo.

Ak analyzované správne formy činnosti v nasledujúcich podkapitolách budú spĺňať vyššie uvedené znaky pozitívneho vymedzenia a zároveň ich nebude možné subsumovať pod niektorý z prípadov negatívneho vymedzenia, potom takú správnu formu činnosti budeme považovať za transteritoriálny správny akt.

Ak dospejeme k záveru, že analyzované správne formy činnosti sú transteritoriálnymi správnymi aktmi, klasifikujeme ich najskôr podľa toho, či nadobúdajú cezhraničné účinky priamo na základe ustanovenia úniového práva (**akty s priamymi účinkami**) alebo až po uznaní orgánom príslušného štátu (**akty s účinkami per recognitionem**).

Následne akty s priamymi účinkami klasifikujeme podľa intenzity pôsobenia inter-administratívnej väzby na **rýdze transteritoriálne správne akty** alebo **modifikované transteritoriálne správne akty**.

Rýdze transteritoriálne správne akty sú také, pri ktorých je intenzita pôsobenia inter-administratívneho puta najsilnejšia a nie je obmedzená žiadnym odklonom. Inými slovami orgán, ktorý takýto akt vydal, má výlučnú právomoc dohliadať na plnenie uložených povinností a vynucovať ich, pričom účinky takého aktu nemôžu byť za žiadnych okolností prelomené alebo blo-

---

[135] Tamže s. 68 – 69, JAKAB, R.: Procesný postup odmietnutia transteritoriálnych účinkov de lege lata a de lege ferenda. In. JAKAB, R. (ed.): Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018. s. 100, alebo SCHWARTZ, M.: Europa in der Horizontalen: Zur Abgrenzung des Prinzips gegenseitiger Anerkennung von Rechtsinstituts des transnationalen Verwaltungsaktes. In. DEBUS, A., KRUSE, F, PETERS, A. (ed.): Verwaltungsrechtsraum Europa. Nomos Verlgas. Baden Baden, 2011. s. 53 – 59.

[136] K inter-administratívnej väzbe (putu) pozri viac v 5. kapitole.

kované orgánom iného štátu. Naopak pre kategóriu modifikovaných transteritoriálnych správnych aktov je charakteristické, že je intenzita inter-administratívneho puta slabšia v dôsledku možného obmedzenia účinkov transteritoriálneho správneho aktu niektorým z odklonov. Konkrétne ide o odklony v podobe odmietnutia účinkov transteritoriálneho správneho aktu orgánom iného štátu, požadovania dodatočnej verifikácie účinkov transteritoriálneho správneho aktu, pozastavenia účinkov transteritoriálneho správneho aktu orgánom iného štátu alebo možnosti zrušenia transteritoriálneho správneho aktu orgánom iného štátu. Modifikované transteritoriálne správne akty teda predstavujú takú skupinu správnych foriem činností, ktoré za určitých vopred stanovených podmienok v úniovom práve umožňujú štátu uskutočňovať dohľad nad ich dodržiavaním, vynucovať ich, prípadne aj blokovať cezhraničné účinky správnej formy činnosti cudzieho štátu.[137]

4.2. Správne formy činnosti v oblasti slobody pohybu osôb

4.2.1. Vodičský preukaz

Vodičský preukaz predstavuje prvú správnu formu činnosti, ktorá bude podrobená prieskumu za účelom zistenia, či ide o transteritoriálny správny akt.

Podľa § 94 ods. 2 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o cestnej premávke“) je vodičský preukaz verejnou listinou, ktorou jej držiteľ preukazuje oprávnenie viesť motorové vozidlá v rozsahu v ňom uvedenom. Vodičský preukaz vydáva a vodičské oprávnenie v Slovenskej republike udeľuje orgán Policajného zboru za podmienok stanovených v zákone o cestnej premávke. Osoba však môže získať vodičské oprávnenie aj v inom štáte, ako je Slovenská republika, a viesť na základe neho motorové vozidlo na území Slovenskej republiky. Zákon o cestnej premávke v tejto súvislosti upravuje vo svojom § 102 a 103 otázky uznávania vodičských preukazov iných štátov a ich účinkov v Slovenskej republike.

Podľa § 102 ods. 1 sa na vedenie motorových vozidiel v Slovenskej republike okrem vodičského preukazu vydaného v Slovenskej republike uznáva aj:

[137] K odklonom pozri viac v 5. kapitole.

a) platný vodičský preukaz vydaný v štáte Európskeho hospodárskeho priestoru (ďalej len „EHP“) pred 19. januárom 2013,
b) platný vodičský preukaz vydaný v štáte EHP od 19. januára 2013, a to na vedenie v ňom vyznačených skupín motorových vozidiel okrem tých skupín, ktoré môže jeho držiteľ viesť len na území štátu, ktorý vodičský preukaz vydal, a ktoré sú vo vodičskom preukaze vyznačené odlišným typom písma ako skupiny AM, A1, A2, A, B1, B, BE, C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D a DE a
c) platný vodičský preukaz štátu, ktorý je zmluvnou stranou Ženevského dohovoru alebo zmluvnou stranou Viedenského dohovoru.

Okrem toho podľa § 102 ods. 2 sa na vedenie motorových vozidiel v Slovenskej republike uznáva aj platný medzinárodný vodičský preukaz vydaný podľa Ženevského dohovoru, ak od jeho vydania neuplynul jeden rok, a platný medzinárodný vodičský preukaz vydaný podľa Viedenského dohovoru, ak od jeho vydania neuplynuli tri roky, pričom však platí, že ten je platný len spolu s príslušným platným vodičským preukazom vydaným štátom, ktorý vydal taký medzinárodný vodičský preukaz.

Zákon o cestnej premávke *de facto* vytvára dva režimy uznávania vodičských preukazov, podľa toho, čo je právnym základom záväzku Slovenskej republiky ich uznať. Prvý režim je upravený vo vyššie parafrázovanom § 102 ods. 1 písm. a) a b) a jeho právnym základom je právo Európskej únie. Druhý režim vyplýva z § 102 ods. 1 písm. c) a § 102 ods. 2 a jeho právnym základom sú medzinárodné zmluvy, konkrétne Ženevský dohovor a Viedenský dohovor. S ohľadom na tematické zameranie tejto monografie ďalej budeme pokračovať len v analýze prvého režimu.

Hovoriac o režime uznávania vodičských preukazov štátov EHP, v zákone o cestnej premávke sú transponované ustanovenia smernice EP a Rady 2006/126/ES z 20. decembra 2006 o vodičských preukazoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „smernica o vodičských preukazoch“). Táto smernica je založená na zásade vzájomného uznávania vodičských preukazov, čo znamená, že ak orgány členského štátu vydali vodičský preukaz v súlade s čl. 1 ods. 1 smernice o vodičských preukazoch,[138] ostatné členské štáty nie sú oprávnené overovať dodržiavanie požiadaviek na jeho vydanie a držba vo-

[138] Podľa čl. 1 ods. 1 smernice členské štáty zavedú národný vodičský preukaz podľa vzoru Spoločenstva stanoveného v prílohe I v súlade s ustanoveniami tejto smernice. Symbol na strane 1 vzoru vodičských preukazov Spoločenstva obsahuje rozlišovací znak členského štátu vydávajúceho vodičský preukaz.

dičského preukazu vydaného členským štátom musí byť považovaná za dôkaz toho, že jeho držiteľ splnil ku dňu jeho vydania požiadavky predpokladané smernicou. Ide najmä o požiadavku bydliska v členskom štáte vydávajúcom vodičský preukaz a požiadavku spôsobilosti viesť motorové vozidlo.[139] Vzájomné uznávanie vodičských preukazov platí pre celý priestor EHP. Inými slovami, štáty EHP recipročne uznávajú vodičské preukazy za podmienok stanovených smernicou. V tejto súvislosti je však vhodné poukázať na čl. 11 ods. 4 smernice o vodičských preukazoch, podľa ktorej má členský štát právo odmietnuť uznať platnosť akéhokoľvek vodičského preukazu vydaného iným členským štátom osobe, ktorej vodičský preukaz je obmedzený, pozastavený alebo odobratý na území tohto štátu. Uvedené ustanovenie predstavuje právny základ pre odmietnutie bezvýhradného akceptovania účinkov vodičských preukazov iných štátov EHP. Členský štát má na tomto právnom základe a z dôvodov v ňom stanovených právo odmietnuť tieto účinky vo vzťahu k svojmu územiu. Takéto odmietnutie nemá vplyv na účinky vodičského preukazu vo vzťahu k iným členským štátom ani na platnosť, právoplatnosť a vykonateľnosť vodičského preukazu.

Hoci smernica o vodičských preukazoch upravuje minimálne požiadavky, za ktorých sa vodičské preukazy vydávajú, neupravuje správny postup ich vydávania *per se* ani orgán oprávnený ich vydať. Prináleží teda členským štátom, aby tento postup, ako aj orgán s touto právomocou stanovili. Čo sa týka formy vodičského preukazu, smernica o vodičských preukazoch vo svojej prílohe I obsahuje úpravu týkajúcu sa vzoru vodičského preukazu. Cieľom uvedenej úpravy je rámcovo zjednotiť formu vodičských preukazov v štátoch EHP a prispieť tak k vyššej miere transparentnosti pre občanov, policajné zložky, ako aj administratívu zodpovednú za správu vodičských preukazov a s tým ruka v ruke bojovať proti ich falšovaniu. V právnom poriadku Slovenskej republiky sú požiadavky na formu vodičského preukazu a medzinárodného vodičského preukazu recipované prostredníctvom zákona o cestnej premávke a vyhlášky MV SR č. 9/2009 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Z hľadiska negatívneho vymedzenia pojmu transteritoriálny správny akt vodičský preukaz nepredstavuje akt medzinárodnej organizácie, jednostranný medzinárodný úkon štátu ani akt vydaný štátnym orgánom, ktorý slúži

[139] Pozri SANGRETOVÁ, M.: K niektorým otázkam vzájomného uznávania vodičských preukazov. In. JAKAB, R. (ed.): Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018. s. 100 – 101.

ako nositeľ dôkazu a má byť vykonaný v správnom konaní. Vodičský preukaz v štátoch EHP má cezhraničné účinky, ktorých právny základ vyplýva z práva EÚ. Vodičský preukaz teda nie je ani intrateritoriálnym aktom alebo aktom, ktorý zakladá cezhraničné účinky bez viazanosti na medzinárodnoprávny, resp. úniový právny základ.

Na základe vykonanej analýzy konštatujeme, že **vodičský preukaz** vydávaný v súlade so smernicou o vodičských preukazoch **je transteritoriálnym správnym aktom**. Skutočnosť, že cezhraničné účinky vodičského preukazu sa viažu priamo na moment vydania vodičského preukazu správnym orgánom niektorého štátu EHP, implikuje záver, že ide o **akt s priamymi účinkami**. Zároveň ide podľa nás o **modifikovaný transteritoriálny správny akt**, keďže členskému štátu je umožnené za podmienok stanovených smernicou o vodičských preukazoch odmietnuť účinky vodičského preukazu vydaného v inom členskom štáte.

4.2.2. Plavebná licencia pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy

Ďalším skúmaným aktom bude plavebná licencia pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy.

Úprava plavebnej licencie pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy je na úrovni Európskej únie regulovaná smernicou EP a Rady 2009/100/ES zo 16. septembra 2009 o vzájomnom uznávaní plavebných licencií pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy v znení neskorších predpisov (ďalej len „smernica o uznávaní plavebných licencií“). Uvedená smernica vymedzuje najmä, na ktoré plavidlá sa vzťahuje, stanovuje povinnosť členských štátov v požadovanom rozsahu stanoviť všetky potrebné postupy na vydávanie plavebných licencií, stanovuje pravidlá príslušnosti členského štátu na vydanie licencie,[140] stanovuje minimálne obsahové náležitosti plavebných licencií, oprávňuje členský štát zrušiť plavebnú licenciu, ktorú vydal, a zavádza zásadu vzájomného uznávania plavebných licencií členských štátov a výnimky z tejto zásady.

Zásada vzájomného uznávania plavebných licencií členských štátov je upravená v čl. 3 ods. 1 smernice o uznávaní plavebných licencií. Podľa tohto ustanovenia platí, že pokiaľ odseky 3 až 6 neustanovujú inak, každý členský štát pre plavbu na svojich vnútrozemských vodných cestách uzná plavebné

[140] Čl. 2 ods. 2 smernice o uznávaní plavebných licencií stanovuje, že plavebné licencie vydáva členský štát, v ktorom je plavidlo registrované alebo v ktorom má domovský prístav alebo, ak to nie je možné, členský štát, kde má vlastník plavidla bydlisko.

licencie vydané iným členským štátom v súlade s článkom 2 rovnako, ako keby vydal tieto licencie sám. Podľa čl. 2 sa čl. 3 ods. 1 uplatňuje iba vtedy, pokiaľ licencia bola vydaná alebo jej platnosť bola naposledy predĺžená pred menej ako piatimi rokmi a doteraz neuplynula doba jej platnosti. Výnimky zo zásady vzájomného uznávania plavebných licencií sú predmetom úpravy čl. 3 ods. 3 až 6 a čl. 4 ods. 2 smernice o uznávaní plavebných licencií. Podľa čl. 3 ods. 3 môžu členské štáty požadovať splnenie technických špecifikácií nariadenia o kontrole prepravy na Rýne, podľa čl. 3 ods. 4 môžu požadovať od plavidiel prepravujúcich nebezpečný tovar podľa ADNR splnenie požiadaviek tejto dohody a podľa čl. 3 ods. 6 členské štáty môžu vyžadovať splnenie dodatočných podmienok, ktoré sú ekvivalentné podmienkam stanoveným pre vlastné plavidlá pre plavbu na námorných plavebných trasách. Podľa čl. 4 ods. 2 môže každý členský štát prerušiť plavbu plavidla, ak sa pri kontrole zistí, že toto plavidlo je v stave ohrozujúcom okolie, a to na dobu do odstránenia nedostatkov. Tento členský štát tak môže urobiť aj vtedy, ak uzná, že plavidlo alebo jeho vybavenie nespĺňa požiadavky stanovené plavebnou licenciou alebo inými dokumentmi uvedenými v článku 3 smernice.

Vnútroštátny súlad smernice o uznávaní plavebných licencií je v Slovenskej republike zabezpečený úpravou obsiahnutou v zákone č. 338/2000 Z. z. o vnútrozemskej plavbe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o vnútrozemskej plavbe“). Podľa § 21 ods. 3 zákona o vnútrozemskej plavbe sa licencia zahraničných dopravcov vydaná príslušným orgánom iného členského štátu uznáva. Na základe takejto licencie a za splnenia podmienky v § 21 ods. 1 môže zahraničný dopravca vykonať prepravu z územia cudzieho štátu na územie Slovenskej republiky alebo z územia Slovenskej republiky na územie cudzieho štátu alebo medzi prístavmi na území Slovenskej republiky. Dodatočná podmienka, ktorá sa však vyžaduje v prípade vykonávania prepravy medzi prístavmi na území Slovenskej republiky, je získanie povolenia ministerstva dopravy SR. Transpozíciu výnimky čl. 4 ods. 2 smernice o uznávaní plavebných licencií možno badať v § 22c ods. 2 zákona o vnútrozemskej plavbe, podľa ktorého dopravný úrad je v záujme bezpečnosti prevádzky plavidla oprávnený dočasne zastaviť alebo obmedziť prevádzku plavidla. Dopravný úrad zruší dočasné zastavenie alebo obmedzenie prevádzky plavidla, ak pominú dôvody na jej dočasné zastavenie alebo obmedzenie.

Plavebná licencia pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy nie je aktom medzinárodnej organizácie, jednostranným medzinárodným úkonom štátu

ani aktom vydaným štátnym orgánom, ktorý slúži ako nositeľ dôkazu a má byť vykonaný v správnom konaní. Uvedená plavebná licencia je výsledkom správneho konania príslušného orgánu členského štátu a jej cieľom je povolenie vykonávania vnútrozemskej vodnej dopravy v členských štátoch EÚ. Plavebná licencia nie je ani intrateritoriálnym aktom, ani aktom, ktorý zakladá svoje cezhraničné účinky len na vnútroštátnom prameni práva. Právnym základom cezhraničných účinkov plavebných licencií je totiž smernica o uznávaní plavebných licencií, ktorá kreuje zásadu ich vzájomného uznávania medzi členskými štátmi EÚ. Cezhraničné účinky sú teda v súlade s touto zásadou recipročné.

Samotný správny postup vydávania licencie, orgán oprávnený ho vydať, ako aj jej forma je predmetom vnútroštátnych právnych úprav. Smernica o uznávaní plavebných licencií sama vo svojom čl. 2 ods. 1 kladie túto požiadavku na vnútroštátne právne poriadky a vo svojej prílohe I vymedzuje len minimálne obsahové požiadavky licencie, nie však jej formu. V Slovenskej republike je forma a postup predmetom úpravy zákona o vnútrozemskej plavbe, ktorý taktiež stanovuje, že orgánom oprávneným vydať plavebnú licenciu v Slovenskej republike je Ministerstvo dopravy a výstavby SR. Dohľad nad dodržiavaním povinností vyplývajúcich z právneho aktu má zásadne členský štát, ktorý predmetnú licenciu vydal. V súlade so smernicou o uznávaní plavebných licencií je to totiž iba on, kto môže plavebnú licenciu zrušiť. Kým takáto plavebná licencia členským štátom, ktorý ju vydal, zrušená nie je, hľadí sa na ňu ako na platnú a ostatné štáty sú povinné ju uznať. Iný členský štát má však v záujme zabezpečenia bezpečnosti plavby na svojom území oprávnenie požadovať splnenie dodatočných podmienok, ktoré sú ekvivalentné podmienkam stanoveným pre vlastné plavidlá pre plavbu na námorných plavebných trasách alebo fakticky pozastaviť účinky plavebnej licencie prerušením plavby plavidla, ak sa pri kontrole zistí, že toto plavidlo je v stave ohrozujúcom okolie, a to na dobu do odstránenia nedostatkov. Tým sa narušuje rýdzosť inter-administratívneho puta v súvislosti s automatickým uznaním.

Na základe vykonanej analýzy možno povedať, že **plavebná licencia pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy je transteritoriálnym správnym aktom**. Keďže jej cezhraničné účinky v súlade so zásadou vzájomného uznávania nastávajú automaticky (momentom jej vydania členským štátom žiadateľovi), ide o **akt s priamymi účinkami**. Zároveň však ide o **modifikovaný transteritoriálny správny akt**, pretože jej cezhraničné účinky môžu

byť narušené požadovaním dodatočnej verifikácie transteritoriálneho správneho aktu alebo pozastavením účinkov transteritoriálneho správneho aktu.

4.2.3. Správne formy činnosti, ktorými sa uznávajú odborné kvalifikácie

K slobode pohybu osôb a ich právu usadiť sa v inom členskom štáte, než ktorého sú štátnymi občanmi, nepochybne prispieva aj uznávanie odborných kvalifikácií pracovníkov v inom členskom štáte, ako je štát, v ktorom bola táto kvalifikácia získaná. Pravidlá, podľa ktorých členský štát, ktorý na svojom území umožňuje prístup k regulovanému povolaniu[141] alebo výkon regulovaného povolania na základe osobitných odborných kvalifikácií (hostiteľský členský štát), uznáva odborné kvalifikácie získané v jednom alebo viacerých členských štátoch (domovský členský štát) a ktorý umožňuje osobe s takými odbornými kvalifikáciami vykonávať rovnaké povolanie v tomto štáte, na prístup k tomuto povolaniu a výkon tohto povolania sú regulované smernicou EP a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií v znení neskorších predpisov (ďalej len „smernica o uznávaní odborných kvalifikácií“) .

Z hľadiska osobného rozsahu pôsobnosti sa smernica uplatňuje voči všetkým štátnym príslušníkom členského štátu, ktorí si želajú vykonávať regulované povolanie vrátane tých, ktorí patria k slobodným povolaniam v inom členskom štáte, ako je členský štát, v ktorom získali svoje odborné kvalifikácie, či už ako samostatne zárobkovo činná osoba, alebo ako zamestnanec. Na účely tejto smernice, tá vymedzuje pojem odborná kvalifikácia ako kvalifikáciu potvrdenú dokladom o formálnej kvalifikácii, osvedčením o spôsobilosti podľa článku 11 ods. 2 písm. a) bod i) (ďalej len „osvedčenia o spôsobilosti“) a/alebo odbornou praxou, pričom pod dokladom o formálnej kvalifikácii rozumie najmä diplom, vysvedčenie alebo iný doklad, ktorý vydal orgán členského štátu určený v súlade s legislatívnymi, regulačnými alebo správnymi opatreniami tohto členského štátu a potvrdzujúci úspešné skončenie odbornej prípravy získanej predovšetkým v Spoločenstve. Sú to najmä doklady o formálnej kvalifikácii a osvedčenia o spôsobilosti, ktoré spĺňajú

[141] Na účely smernice o uznávaní odborných kvalifikácií sa podľa čl. 3 ods. 1 regulovaným povolaním rozumie odborná činnosť alebo skupina odborných činností, ku ktorým prístup, ktorých výkon alebo jedna z foriem výkonu sú priamo alebo nepriamo, na základe legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení podmienené držbou osobitných odborných kvalifikácií; najmä používanie profesijného titulu obmedzené legislatívnymi, regulačnými alebo správnymi opatreniami na osoby s danou odbornou kvalifikáciou stanovuje spôsob výkonu. Ak neplatí prvá veta tohto vymedzenia pojmu, povolanie podľa odseku 2 sa považuje za regulované povolanie; podľa čl. 3 ods. 1 smernice sa za regulované povolanie považuje povolanie, ktoré vykonávajú členovia združenia alebo organizácie uvedenej v prílohe I.

atribúty správnych foriem činnosti. Preto náš prieskum bude zameraný predovšetkým na nich.

Podľa čl. 4 smernice o uznávaní odborných kvalifikácií uznanie odbornej kvalifikácie zo strany hostiteľského členského štátu umožňuje príslušným osobám získať v tomto členskom štáte prístup k rovnakému povolaniu,[142] ako je povolanie, pre ktoré sú kvalifikovaní v domovskom členskom štáte, a vykonávať ho v hostiteľskom členskom štáte za tých istých podmienok ako ich štátni príslušníci. To znamená, že výkon regulovaného povolania občanom iného členského štátu v hostiteľskom členskom štáte bude umožnený za rovnakých podmienok ako štátnym príslušníkom tohto štátu až na základe uznania odbornej kvalifikácie. Smernica o uznávaní odborných kvalifikácií pritom rozlišuje medzi povolaním vykonávaným v hostiteľskom členskom štáte dočasne[143] (napr. tzv. sezónni pracovníci) a natrvalo (napr. zamestnanci vykonávajúci regulované povolanie na základe pracovnej zmluvy na dobu neurčitú).[144] V prípade, že je výkon povolania dočasný, kvalifikáciu pracovníka nie je prípustné preverovať, pokiaľ nejde o povolanie ohrozujúce zdravie alebo bezpečnosť. V prípade trvalého výkonu práce spôsob uznávania závisí od príslušného povolania.[145] S výnimkou povolaní v Hlave III, kapitolách II a III smernice o uznávaní odborných kvalifikácií[146] a taxatívne vymedzených povolaní v čl. 10 sa uplatňuje všeobecný systém uznávania dokladov o odbornej príprave. Všeobecný systém kreuje zásadu rovnakého zaobchádzania s kvalifikáciou, podľa ktorej každý doklad o formálnej kvalifikácii alebo každá skupina dokladov o formálnej kvalifikácii, ktoré vydal príslušný orgán členského štátu, ktorým sa potvrdzuje úspešné ukončenie odbornej prípravy v Únii, v rámci formálnych programov denného alebo externého štúdia alebo mimo rámca formálnych programov denného alebo externého štúdia, ktoré tento členský štát uznal ako rovnocennú prípravu a ktorá poskytuje svojmu

---

[142] Podľa čl. 4 ods. 2 smernice o uznávaní odborných kvalifikácií je na účely tejto smernice povolanie, ktoré chce žiadateľ vykonávať v hostiteľskom členskom štáte, rovnaké ako povolanie, pre ktoré je kvalifikovaný vo svojom domovskom členskom štáte, ak sú príslušné činnosti porovnateľné.

[143] Pozri hlavu II smernice o uznávaní odborných kvalifikácií.

[144] Pozri hlavu III smernice o uznávaní odborných kvalifikácií.

[145] BENKO, R.: Uznávanie a výkon rozhodnutí orgánov verejnej moci v EÚ. In. JAKAB, R. (ed.): Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018. s. 19 – 32.

[146] Kapitola II upravuje pravidlá uznávania odbornej praxe a kapitola III uznávanie na základe koordinácie minimálnych požiadaviek na odbornú prípravu. Kapitola III sa týka najmä výkonu regulovaných povolaní v oblasti zdravotníctva (lekári, zdravotné sestry), veterinárnych lekárov, farmaceutov a architektov. V ich prípade sa uplatňuje tzv. zásada automatického uznávania, podľa ktorej hostiteľské členské štáty automaticky uznajú doklad o formálnej kvalifikácii a zaobchádzajú s ním ako s rovnocenným dokladom vydaným v hostiteľskom členskom štáte, ak odborná príprava na výkon týchto povolaní prebehla v súlade s ustanoveniami tejto smernice.

držiteľovi tie isté práva na prístup k povolaniu alebo na výkon povolania alebo pripravuje na výkon tohto povolania, sa považuje za doklad o formálnej kvalifikácii druhu uvedeného v článku 11,[147] vrátane príslušnej úrovne.[148] Ak doklad o formálnej kvalifikácií alebo osvedčenie o odbornej spôsobilosti zodpovedá druhu uvedenému v čl. 11 vrátane príslušnej úrovne, v takom prípade hostiteľský členský štát (za predpokladu, že vyžaduje na výkon regulovaného povolania držbu osobitnej kvalifikácie) takýto doklad alebo osvedčenie akceptuje, vrátane úrovne zodpovedajúcej čl. 11, a povolí prístup k výkonu tohto povolania na svojom území za rovnakých podmienok ako svojim štátnym príslušníkom.[149] Výnimky z tohto pravidla sú uvedené v čl. 13 ods. 4 a čl. 14 smernice o uznávaní odborných kvalifikácií, v ktorých sú vymedzené tzv. kompenzačné opatrenia, ktorých cieľom je vyrovnávať podstatné rozdiely v odbornej príprave a vzdelávaní uskutočňovanom v jednotlivých členských štátoch. Hostiteľský členský štát má v takomto prípade predovšetkým právo vyžadovať od občana EÚ, ktorý chce vykonávať regulované povolanie v tomto štáte, aby dokončil lehotu na prispôsobenie trvajúcu až tri roky alebo aby zložil skúšku odbornej spôsobilosti. V prípade čl. 13 ods. 4 má hostiteľský členský štát právo odmietnuť prístup k povolaniu a jeho výkon za tam stanovených podmienok.

V právnom poriadku Slovenskej republiky nachádzajú ustanovenia smernice o uznávaní odborných kvalifikácií svoj priemet v zákone č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. Zákon teda okrem iného preberá aj všeobecný systém uznávania odbornej kvalifikácie, kompenzačné opatrenia, zakladá pôsobnosť príslušných orgánov v Slovenskej republike v oblasti uznávania odbornej kvalifikácie a reguluje postup slovenských orgánov v konaní o uznaní dokladu o vzdelaní a konanie o uznaní odbornej kvalifikácie. Orgánom oprávneným rozhodovať o uznaní dokladu o vzdelaní na účely výkonu regulovaného povolania a uznaní odbornej kvalifikácie na účely výkonu regulovaného povolania je príslušný orgán ustanovený týmto zákonom alebo osobitným predpisom, ktorý v Slovenskej republike vydáva

---

[147] V čl. 11 smernice o uznávaní odborných kvalifikácií smernica zoskupuje odborné kvalifikácie do tam uvedených úrovní. Ide fakticky o päť úrovní, ktoré buď osvedčujú odbornú spôsobilosť, alebo úspešné skončenie stredoškolského vzdelania, alebo diplomom potvrdzujú úspešné ukončenie odbornej prípravy na úrovni vyššieho odborného vzdelávania, regulovaného vzdelávania a odbornej prípravy, ktoré sa uskutočňuje najmä na univerzite, inej vysokej škole a inej inštitúcii poskytujúcej rovnocennú úroveň.

[148] Čl. 12 smernice o uznávaní odborných kvalifikácií.

[149] Čl. 13 ods. 1 v spojení s ods. 3 smernice o uznávaní odborných kvalifikácií.

rozhodnutie o uznaní dokladu o vzdelaní alebo rozhodnutie o uznaní odbornej kvalifikácie alebo obdobný doklad o príslušnej odbornej spôsobilosti. V prípade, ak osobitný predpis neustanovuje, že doklad o vzdelaní uznáva iný príslušný orgán, rozhoduje o uznaní dokladov o vzdelaní na účely výkonu regulovaného povolania v Slovenskej republike Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR. Zmienené ministerstvo rozhoduje aj o uznaní odbornej kvalifikácie pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov, vysokoškolských učiteľov, športových odborníkov, ak ide o doklad o vzdelaní vydaný uznanou vzdelávacou inštitúciou a zdravotníckych pracovníkov. Zoznam všetkých regulovaných povolaní v Slovenskej republike s kontaktnými údajmi príslušného orgánu na uznanie odbornej kvalifikácie na výkon príslušného regulovaného povolania je Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR v súlade so zákonom povinné zverejňovať na svojom webovom sídle.

Doklady o formálnej kvalifikácii a osvedčenia o spôsobilosti, ktoré potvrdzujú odbornú kvalifikáciu pracovníka na výkon regulovaného povolania podľa smernice o uznávaní odborných kvalifikácií, nie sú aktmi medzinárodných organizácií, jednostrannými medzinárodnými úkonmi štátom a ani aktmi vydanými štátnym orgánom, ktoré slúžia ako nositeľ dôkazu a majú byť vykonané v správnom konaní. Vyššie uvedené správne formy činnosti sú totiž vydávané príslušným orgánom členského štátu ako výsledok úspešného absolvovania štúdia, školenia alebo inej odbornej prípravy a v terminológii smernice deklarujú úroveň nadobudnutej odbornej kvalifikácie. V Slovenskej republike môže byť príkladom dokladu o formálnej kvalifikácii vysokoškolský diplom, ktorý je v súlade so zákonom č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov vydávaný vysokou školou a je dokladom o riadnom skončení štúdia akreditovaného študijného programu v príslušnom študijnom odbore a o udelení príslušného akademického titulu a v súlade so smernicou o uznávaní odborných kvalifikácií spadá do úrovne kvalifikácie podľa čl. 11 písm. d) alebo e). Takéto doklady a osvedčenia sú teda vydávané príslušnými orgánmi členských štátov v súlade s postupmi regulovanými ich vnútroštátnym právom.

Sme toho názoru, že doklady o formálnej kvalifikácii a osvedčenia o spôsobilosti, ktoré potvrdzujú odbornú kvalifikáciu pracovníka na výkon regulovaného povolania, vyvolávajú cezhraničné účinky na úniovom právnom základe. Nie sú teda ani formou činnosti s výlučne intrateritoriálnymi účin-

kami a ani formou činnosti, ktorá zakladá cezhraničné účinky len na vnútroštátnom prameni práva. Úniovým právnym základom pre cezhraničné účinky dokladov o formálnej kvalifikácii a osvedčení o spôsobilosti, ktoré potvrdzujú odbornú kvalifikáciu pracovníka na výkon regulovaného povolania, je smernica o uznávaní odborných kvalifikácií, ktorá stanovuje pravidlá ich uznávania príslušnými vnútroštátnymi orgánmi[150] a na to nadväzujúce cezhraničné účinky. Keďže smernice sú povinné transponovať do svojich právnych poriadkov všetky členské štáty, pravidlá uznávania a na to nadväzujúcich cezhraničných účinkov dokladov a osvedčení platia rovnako pre všetky členské štáty. Cezhraničné účinky sú preto recipročné.

Na základe vykonanej analýzy konštatujeme, že doklady o formálnej kvalifikácii a osvedčenia o spôsobilosti, ktoré potvrdzujú odbornú kvalifikáciu pracovníka na výkon regulovaného povolania, nie sú **transteritoriálne správne akty**, ktoré by mali priame účinky. Keďže sa cezhraničné účinky týchto foriem činnosti rozširujú na územie iného členského štátu až momentom ich uznania, ide o **akty s účinkami per recognitionem**.

4.2.4. Osvedčenia a iné doklady potrebné na udelenie povolenia na výkon povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy

Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 z 21. októbra 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá týkajúce sa podmienok, ktoré je potrebné dodržiavať pri výkone povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy, a ktorým sa zrušuje smernica Rady 96/26/ES v znení neskorších predpisov (ďalej len „nariadenie č. 1071/2009“), sa upravuje prístup k povolaniu prevádzkovateľa cestnej dopravy a jeho výkon.[151] Nariadenie č. 1071/2009 upravuje najmä požiadavky na výkon prevádzkovateľa cestnej

---

[150] Tým, že smernica stanovuje záväzné pravidlá, ktorými sa členské štáty musia riadiť v procese vzájomného uznávania odborných kvalifikácií, vytvára určitú modifikáciu nadobúdania cezhraničných účinkov správnej formy činnosti per recognitionem. Handrlica ju označuje aj ako tzv. referenčný model nepriameho výkonu alebo iba referenčný model. Pozri viac HANDRLICA, J. Transteritoriální správní akty. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017. s. 69 a s. 73 – 74.

[151] Podľa čl. 2 nariadenia č. 1071/2009 je potrebné na účely nariadenia povolaním prevádzkovateľa cestnej dopravy rozumieť povolanie prevádzkovateľa osobnej cestnej dopravy alebo povolanie prevádzkovateľa nákladnej cestnej dopravy. Povolanie prevádzkovateľa osobnej cestnej dopravy je nariadením definované ako činnosť každého podniku, ktorý prepravuje tovar za poplatok alebo úhradu motorovými vozidlami alebo jazdnými súpravami, a povolanie prevádzkovateľa osobnej cestnej dopravy je činnosť každého podniku, ktorý vykonáva osobnú dopravu pre verejnosť alebo pre určité kategórie používateľov za úhradu prepravovanými osobami alebo organizátorom dopravy, a to motorovými vozidlami, ktoré sú vyrobené a vybavené tak, aby boli vhodné na prepravu viac než deviatich osôb vrátane vodiča, a ktoré sú určené na tento účel.

dopravy,[152] udeľovanie povolenia na výkon povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy a monitorovanie výkonu tohto povolania,[153] zjednodušenie výkonu nariadenia a administratívnu spoluprácu medzi členskými štátmi v oblasti regulovanej týmto nariadením[154] a vzájomné uznávanie osvedčení a iných dokladov, ktoré sú povinné predložiť osoby za účelom získania povolenia prevádzkovateľa cestnej dopravy. Práve posledná zmienená oblasť je z hľadiska predmetu nášho výskumu zaujímavá.

Úprava vzájomného uznávania osvedčení a iných dokladov, ktoré sú povinné predložiť osoby za účelom získania povolenia prevádzkovateľa cestnej dopravy, je predmetom úpravy čl. 19 až čl. 21 nariadenia č. 1071/2009. Vzájomné uznávanie sa týka troch kategórií správnych foriem činností. V čl. 19 je upravené vzájomné uznávanie osvedčení o bezúhonnosti a rovnocenných dokladov, v čl. 20 vzájomné uznávanie osvedčení týkajúcich sa finančnej spôsobilosti a napokon v čl. 21 vzájomné uznávanie osvedčení o odbornej spôsobilosti.

Podľa čl. 19 členský štát usadenia akceptuje ako postačujúci dôkaz o bezúhonnosti na udelenie povolenia na výkon povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy výpis z registra trestov, alebo pokiaľ takýto výpis nie je, rovnocenný doklad vydaný príslušným súdnym alebo správnym orgánom členského štátu, v ktorom mal vedúci dopravy alebo ktorákoľvek iná príslušná osoba bydlisko. Ak členský štát ukladá svojim štátnym príslušníkom určité podmienky súvisiace s bezúhonnosťou, ktorých splnenie nemožno preukázať dokladom uvedeným v predchádzajúcej vete, tento členský štát akceptuje ako postačujúci dôkaz od štátnych príslušníkov ostatných členských štátov osvedčenie vydané príslušným súdnym alebo správnym orgánom členského štátu, v ktorom mal vedúci dopravy alebo ktorákoľvek iná príslušná osoba bydlisko, ktorým sa potvrdzuje, že tieto podmienky sú splnené. Aby sa tieto doklady a osvedčenia akceptovali, musia byť predložené do troch mesiacov od dátumu ich vystavenia.

---

[152] Podľa čl. 3 nariadenia č. 1071/2009 podniky, ktoré vykonávajú povolanie prevádzkovateľa cestnej dopravy, musia i) mať skutočné a stabilné miesto usadenia v členskom štáte, ii) byť bezúhonné, iii) preukázať zodpovedajúcu finančnú spoľahlivosť a iv) požadovanú odbornú spôsobilosť. Okrem toho sú členské štáty oprávnené rozhodnúť o uložení ďalších požiadaviek, ktoré musia byť primerané a nediskriminačné a ktoré musia podniky spĺňať, aby mohli vykonávať povolanie prevádzkovateľa cestnej dopravy. Spresnenie uvedených požiadaviek je predmetom úpravy čl. 5 až čl. 9. Implicitnou požiadavkou vyplývajúcou z čl. 4 je aj vymenovanie vedúceho dopravy podnikom, ktorý spĺňa požiadavky vymedzené nariadením.

[153] Pozri čl. 10 až čl. 15 nariadenia č. 1071/2009.

[154] Pozri čl. 16 až čl. 18 nariadenia č. 1071/2009.

Podľa čl. 20, ak členský štát ukladá svojim štátnym príslušníkom ďalšie podmienky súvisiace s finančnou spoľahlivosťou, ktoré nie sú ustanovené v článku 7, tento členský štát akceptuje ako postačujúci dôkaz pre príslušníkov iných členských štátov osvedčenie vydané príslušným orgánom členského štátu alebo členských štátov, v ktorých mal vedúci dopravy alebo ktorákoľvek iná príslušná osoba bydlisko, ktorým sa potvrdzuje, že tieto podmienky sú splnené.

Podľa čl. 21 členské štáty uznávajú ako postačujúci dôkaz odbornej spôsobilosti osvedčenia zhodné so vzorom osvedčenia uvedeným v prílohe III, ktoré vydal orgán alebo úrad riadne oprávnený na tento účel.

Pre overenie splnenia požiadaviek na udelenie povolenia a výkon povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy orgány členských štátov príslušné rozhodovať o udelení týchto povolení uznávajú vyššie uvedené správne formy činnosti, hoci boli vydané príslušným orgánom iného členského štátu bez nutnosti ich uznania v osobitnom uznávacom konaní. Príslušné orgány rozhodujúce o udelení povolenia *de facto* akceptujú ich cezhraničné účinky automaticky a preskúmavajú – s výnimkou osvedčenia o odbornej spôsobilosti – len ich obsah. Skúmajú ich teda len v takom rozsahu ako doklady a osvedčenia vydané príslušnými orgánmi tohto členského štátu za účelom overenia splnenia požiadaviek na udelenie povolenia.

Keďže nariadenie je všeobecne platné a záväzné vo svojej celistvosti pre všetky členské štáty, tak pre všetky členské štáty je všeobecne platná a záväzná aj úprava vzájomného uznávania dokladov a osvedčení. Cezhraničné účinky sú preto medzi členskými štátmi EÚ reciprocné.

Predmetné doklady a osvedčenia sú vydávané príslušnými orgánmi členského štátu, ktorých právomoc ich vydať, ako aj postup ich vydávania je založený vnútroštátnym právom tohto štátu. Príkladom môže byť v Slovenskej republike postup vydávania výpisu z registra trestov, ktoré je regulované zákonom č. 330/2007 Z. z. o registri trestov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. Doklady a osvedčenia vydané členským štátom sú a aj po nadobudnutí cezhraničných účinkov zostávajú formami činnosti štátu, ktorý ich vydal.

Keďže doklady a osvedčenia podľa nariadenia č. 1071/2009 nespadajú taktiež do žiadnej z kategórií negatívneho vymedzenia pojmu transterito-

riálny správny akt, tvrdíme, že uvedené správne formy činnosti sú **transteritoriálnymi správnymi aktmi**. Z hľadiska kategorizácie ide podľa nás o **akty s priamymi účinkami** a o **rýdze transteritoriálne správne akty**.

4.2.5. Správne formy činnosti, ktorými sa uznáva odborná kvalifikácia v oblasti vnútrozemskej plavby

Ako sa uvádza v úvode smernice EP a Rady 2017/2397 z 12. decembra 2017 o uznávaní odborných kvalifikácií v oblasti vnútrozemskej plavby a o zrušení smerníc Rady 91/672/EHS a 96/50/ES (ďalej len „smernica 2017/2397"), vzájomné uznávanie diplomov a osvedčení podľa smernice 2005/36/ES nie je úplne prispôsobené pravidelným a častým cezhraničným činnostiam vykonávaným v prípade povolaní v sektore vnútrozemskej vodnej dopravy, a to najmä na vnútrozemských vodných cestách prepojených s vnútrozemskými vodnými cestami iného členského štátu. Uvedená smernica sa taktiež neuplatňuje na povolanie lodného kapitána. V záujme odstrániť tieto nedostatky a prispieť tak k mobilite osôb zapojených do prevádzky plavidiel v celej Únii bola prijatá smernica 2017/2397, ktorá harmonizuje minimálne požiadavky overovania odbornej spôsobilosti osôb podieľajúcich sa na prevádzke plavidiel na vnútrozemských vodných cestách Únie[155] a zároveň stanovuje pravidlá uznávania odborných spôsobilostí členov posádok osvedčených v súlade s touto smernicou členskými štátmi.

Smernica 2017/2397 zavádza preukaz odbornej spôsobilosti Únie ako novú správnu formu činnosti odlišnú od doterajších dokladov, povolení a iných obdobných foriem činnosti získaných na vnútroštátnej úrovni. Práve tento preukaz bude podrobený našej analýze.

Preukaz odbornej spôsobilosti Únie je na účely smernice preukaz vydaný príslušným orgánom, ktorý potvrdzuje, že daná osoba spĺňa požiadavky tejto smernice. Podľa čl. 11 smernice 2017/2397 vydajú členské štáty preukazy odbornej spôsobilosti Únie po tom, ako overia pravosť a platnosť dokladov[156] predložených žiadateľmi, a po tom, ako overia skutočnosť, že žiadateľom ešte nebol vydaný platný preukaz odbornej spôsobilosti Únie. Takto vydané

[155] Takýmito osobami sa podľa čl. 2 smernice 2017/2397 rozumejú členovia posádky plavidla, odborníci na skvapalnený zemný plyn a odborníci na prepravu cestujúcich na týchto typoch plavidiel plaviacich sa na vnútrozemských vodných cestách. V čl. 2 sú zároveň vymedzené kategórie plavidiel, na ktoré sa smernica vzťahuje.

[156] Takýmito dokladmi treba rozumieť listinné dôkazy o totožnosti žiadateľa, o splnení minimálnych požiadaviek stanovených v prílohe I smernice 2017/2397, pokiaľ ide o vek, odbornú spôsobilosť, administratívny súlad a čas plavby, pre spôsobilosť, o ktorú žiadajú, a v prípade potreby o tom, že spĺňajú zdravotnú spôsobilosť v súlade s čl. 23 smernice 2017/2397.

preukazy jedným členským štátom sú v súlade s čl. 10 ods. 1 smernice 2017/2397 platné na všetkých vnútrozemských vodných cestách Únie. To znamená, že preukazy majú cezhraničné účinky prameniace z práva EÚ, tieto účinky sú recipročné a zároveň automatické, nevyžadujúce si pre ich nastúpenie nejaké dodatočné uznanie alebo prijatie preukazu zo strany iného členského štátu, ako je ten, ktorý ho vydal. Zároveň na základe uvedeného možno konštatovať, že smernica stanovuje iba rámcový postup pri vydávaní preukazov odbornej spôsobilosti Únie, pričom rozhodnutie o tom, ktorý orgán bude oprávnený vydávať tieto preukazy, ako aj precizáciu tohto postupu ponecháva na vnútroštátne právne poriadky.

Cezhraničné účinky preukazu odbornej spôsobilosti Únie nastávajú síce priamo po vydaní preukazu členským štátom, ale do ich existencie môže iný členský štát zasiahnuť. Smernica 2017/2397 totiž počíta s pozastavením týchto účinkov v jej čl. 14 ods. 2. V súlade s ním, ak sa ktorýkoľvek členský štát domnieva, že existuje dôvod spočívajúci v ohrození bezpečnosti alebo verejného poriadku, môže dočasne pozastaviť platnosť preukazu odbornej spôsobilosti Únie.[157] Samotné odňatie preukazu v prípade, ak existujú náznaky, že požiadavky na preukazy odbornej spôsobilosti nie sú splnené, však vždy môže uskutočniť len členský štát, ktorý takýto preukaz vydal.[158] Možno doplniť, že členské štáty sú v tejto súvislosti bez zbytočného odkladu povinné zaznamenať pozastavenia alebo odňatie do databázy vytvorenej podľa tejto smernice.

Slovenská republika v čase písania tejto monografie úpravu týkajúcu sa preukazu odbornej spôsobilosti únie netransponovala do svojho právneho poriadku. Jej prebratie sa dá však očakávať v najbližších rokoch, keďže členské štáty sú povinné uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 17. januára 2022.[159] Domnievame sa, že s najväčšou pravdepodobnosťou k jej prebratiu dôjde prostredníctvom novely zákona o vnútrozemskej plavbe, keďže tento zákon reguluje zatiaľ „starý“ systém uznávania kapitánskych osvedčení na prepravu tovaru a osôb vnútrozemskou vodnou dopravou v štátoch EÚ, ktorý bol predmetom úpravy smerníc,[160] ktoré sa smernicou 2017/2397 s účinnosťou od 18. januára 2022 zrušujú.

---

[157] Čl. 14 ods. 2 smernice 2017/2397.
[158] Čl. 14 ods. 1 smernice 2017/2397.
[159] Čl. 39 ods. 1 smernice 2017/2397.
[160] Ide o smernicu Rady 91/672/EHS zo 16. decembra 1991 o vzájomnom uznávaní národných kapitánskych osvedčení na prepravu tovaru a cestujúcich vnútrozemskou vodnou dopravou a smernicu Rady 96/50/ES z

Na základe vyššie uvedenej analýzy **má** podľa nás **preukaz odbornej spôsobilosti Únie znaky transteritoriálneho správneho aktu** a zároveň nespadá do žiadnej z kategórií negatívneho vymedzenia tohto pojmu. Z hľadiska jeho kategorizácie ide o **akt s priamymi účinkami**, no zároveň ide o **modifikovaný transteritoriálny správny akt** z dôvodu, že iný členský štát môže narušiť inter-administratívne väzby pozastavením jeho účinkov.

4.3. Správne formy činnosti v oblasti slobody pohybu tovaru

4.3.1. Registračné osvedčenie pre vozidlá

Slobodnému pohybu tovaru medzi členskými štátmi Európskej únie napomáhajú viaceré unifikované alebo harmonizované normy na úrovni práva EÚ. Jednou z takýchto noriem, ktorej cieľom je odstrániť technické prekážky pre voľný pohyb tovaru medzi členskými štátmi, je aj registračné osvedčenie podľa smernice Rady 1999/37/ES z 29. apríla 1999 o registračných dokumentoch pre vozidlá v znení neskorších predpisov (ďalej len „smernica 1999/37/ES“).

Podľa smernice 1999/37/ES registrácia znamená administratívne schválenie vozidla[161] pre jeho uvedenie do prevádzky v cestnej doprave zahŕňajúce registráciu tohto vozidla a pridelenie sériového čísla tomuto vozidlu známeho ako registračné číslo. Registračné osvedčenie je na účely tejto smernice definované ako dokument, ktorý potvrdzuje, že vozidlo je registrované v členskom štáte. Prepájajúc obe tieto definície, registračné osvedčenie je fakticky dokument, ktorý potvrdzuje, že vozidlo bolo administratívne schválené pre jeho uvedenie do prevádzky v cestnej doprave.[162] Smernica 1999/37/ES rámcovo upravuje aj jeho formu, keď stanovuje povinnosť, aby osvedčenie malo buď jednu časť v súlade s prílohou I, alebo dve časti v súlade s prílohami I a II.[163] Členský štát vydáva síce registračné osvedčenie pre vozidlá, ktoré sú predmetom registrácie podľa jeho vnútroštátnych právnych predpisov, avšak takéto registračné osvedčenie má byť uznané ostatnými členskými štátmi

23. júla 1996 o harmonizácii podmienok na získanie národných kapitánskych osvedčení na prepravu tovaru a osôb vnútrozemskou vodnou dopravou v Spoločenstve.

[161] Vozidlom sa na účely smernice rozumie každé vozidlo definované v článku 2 smernice Rady 70/156/EHS zo 6. februára 1970 o aproximácii právnych predpisov členských štátov o typovom schválení motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel a článku 1 smernice Rady 92/61/EHS z 30. júna 1992 o typovom schválení dvoj- alebo trojkolesových motorových vozidiel.

[162] Čl. 2 smernice 1999/37/ES.

[163] Pozri čl. 3 v spojení s prilohami I a II smernice 1999/37/ES.

na registráciu vozidla v medzinárodnej doprave alebo na opätovnú registráciu v ďalšom členskom štáte.[164]

Ustanovenia smernice 1999/37/ES sú v Slovenskej republike transponované zákonom č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. Ako však vo svojom príspevku uvádza doc. Molitoris, javí sa, že úprava zákona o prevádzke vozidiel plnohodnotne nezodpovedá požiadavkám kladeným smernicou 1999/37/ES na uznanie registračných osvedčení. Zákonodarca totiž pri kreovaní zákona o prevádzke vozidiel nezohľadnil správne vecný rozsah pôsobnosti inej smernice, ktorá sa týka iba nových vozidiel a ktorá umožňuje nepovoliť registráciu nového vozidla v určitých prípadoch nezhody s technickými požiadavkami jednotlivých členských štátov.[165] Bez opory v primárnom či sekundárnom práve EÚ zavádza v zákone o prevádzke vozidiel povinnosť absolvovať ďalší povoľovací proces pred príslušnými orgánmi Slovenskej republiky (Ministerstvo dopravy a výstavby SR), ak sa výnimka z technických požiadaviek pre ojazdené vozidlá nenachádza v zozname výnimiek uznaných príslušným orgánom, hoci tieto výnimky už boli raz uznané príslušným orgánom iného členského štátu EÚ. Iba za predpokladu, že sa takáto výnimka nachádza v tomto zozname, ministerstvo dopravy SR ju automaticky uzná. Uvedené, ako už bolo spomínané, však zjavne nezodpovedá zneniu čl. 4 smernice 1999/37/ES.[166]

Sme toho názoru, že ustanovenie čl. 4 smernice 1999/37/ES je právnym základom cezhraničných účinkov registračných osvedčení. Keďže členské štáty mali povinnosť prijať a uverejniť do 20. mája 2017 zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s poslednou zo smerníc,[167] ktorá smernicu 1999/37/ES dopĺňala a menila, vnútroštátne právne poriadky by mali v súčasnosti reflektovať čl. 4 smernice 1999/37/ES vo svojich právnych poriadkoch. Cezhraničné účinky sú medzi členskými štátmi preto recipročné. Zároveň, ako bolo vyššie spomínané, registračné

---

164 Pozri čl. 3 v spojení s čl. 4 smernice 1999/37/ES.

165 Pozri čl. 24 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2007/46/ES z 5. septembra 2007, ktorou sa zriaďuje rámec pre typové schválenie motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel, systémov, komponentov a samostatných technických jednotiek určených pre tieto vozidlá.

166 K tomu pozri viac MOLITORIS, P.: Registrácia motorového vozidla na území iného členského štátu podľa smernice Rady 1999/37/ES z 29. apríla 1999. In. JAKAB, R. (ed.): Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018. s. 91 – 98.

167 Čl. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/46/EÚ z 3. apríla 2014 o zmene smernice Rady 1999/37/ES o registračných dokumentoch pre vozidlá.

osvedčenie je vydávané členským štátom, resp. príslušným orgánom členského štátu podľa jeho vnútroštátnych právnych predpisov a v súlade s nimi môžu byť aj pozastavené jeho účinky alebo môže byť zrušené. **Registračné osvedčenie** nespadá taktiež ani do žiadnej z kategórií negatívneho vymedzenia pojmu transteritoriálny správny akt, a preto **podľa nás ide o transteritoriálny správny akt**. Je zároveň podľa nás **aktom s priamymi účinkami**, a keďže smernica 1999/37/ES nevymedzuje žiadnu možnosť zásahu do účinkov registračného osvedčenia zo strany iných členských štátov, ide o **rýdzi transteritoriálny správny akt**.

4.3.2. Povolenie vyviezť kultúrny majetok (vývozná licencia)

Za účelom zachovania vnútorného trhu prijíma Európska únia vo vzťahu k tretím krajinám pravidlá obchodu s rôznymi tovarmi. Regulácii v tomto smere podlieha aj vývoz tovaru kultúrneho charakteru do tretích krajín. Konkrétne nariadením Rady (ES) č. 116/2009 z 18. decembra 2008 o vývoze tovaru kultúrneho charakteru v znení neskorších predpisov (ďalej len „nariadenie č. 116/2009“) sa vytvára systém opatrení, ktorých cieľom je predovšetkým zabezpečiť, aby vývoz tovaru kultúrneho charakteru[168] podliehal jednotnej kontrole na vonkajších hraniciach EÚ. Základom tohto systému je, aby tovar kultúrneho charakteru, na ktorý sa vzťahuje nariadenie č. 116/2009, mohol byť vyvezený mimo colného územia EÚ iba na základe predloženého povolenia (ďalej len „vývoznej licencie“) vystaveného príslušným členským štátom.

Podľa čl. 2 nariadenia č. 116/2009 je na požiadanie príslušnej osoby oprávnený vystaviť vývoznú licenciu buď príslušný orgán členského štátu, na území ktorého sa uvedený tovar kultúrneho charakteru zákonne a definitívne nachádzal 1. januára 1993, alebo po tomto dátume príslušný orgán členského štátu, na území ktorého sa nachádza po zákonnom a definitívnom odoslaní z iného členského štátu alebo dovoze z tretej krajiny, alebo opätovnom dovoze z tretej krajiny po zákonnom odoslaní z členského štátu do tejto

[168] Na účely nariadenia sa tovarom kultúrneho charakteru rozumejú položky uvedené v prílohe I nariadenia, ktoré zodpovedajú finančným prahom uvedeným v prílohe alebo tento prah presahujú. Ide napr. o archeologické predmety staršie ako 100 rokov, ktoré sú produktmi vykopávok a nálezov na pevnine alebo pod vodou, archeologických lokalít alebo archeologických zbierok; obrazy a maľby iné ako tie, ktoré sú zahrnuté v kategóriách 4 alebo 5, celé vytvorené ručne v akomkoľvek prostredí na akomkoľvek materiáli; knihy staršie ako 100 rokov, jednotlivo alebo v rámci zbierok; dopravné prostriedky staršie ako 75 rokov; fotografie, filmy a ich negatívy, ktoré sú staršie ako 50 rokov a nepatria ich autorom atď.

krajiny.[169] Všetky členské štáty sú povinné Komisii dodať zoznam orgánov oprávnených vydávať vývozné licencie na základe týchto kritérií, pričom Komisia je povinná zoznam týchto orgánov uverejniť v Úradnom vestníku EÚ.[170] V Slovenskej republike je oprávneným orgánom na vydávanie vývozných licencií Ministerstvo kultúry SR (sekcia kultúrneho dedičstva) a/alebo Ministerstvo vnútra SR (sekcia verejnej správy, odbor archívov), v závislosti od položky tovaru kultúrneho charakteru.[171] Príslušný orgán je oprávnený vývoznú licenciu odmietnuť vydať v prípade, že sa na príslušný tovar kultúrneho charakteru vzťahujú právne predpisy chrániace národné bohatstvo umeleckej, historickej alebo archeologickej hodnoty v príslušnom členskom štáte. Hoci nariadenie č. 116/2009 v spojení s vykonávacím nariadením Komisie (EÚ) č. 1081/2012 z 9. novembra 2012 k nariadeniu Rady (ES) č. 116/2009 o vývoze tovaru kultúrneho charakteru v znení neskorších predpisov unifikuje formu vývoznej licencie a rámcovo upravuje postup jej vydávania, tak skutočnosť, že založenie právomoci vnútroštátneho orgánu vydať vývoznú licenciu, ako aj precizácia tohto postupu je ponechaná na vnútroštátne právo, odôvodňuje záver, že vývozná licencia je aktom orgánu členského štátu.[172]

Cezhraničné účinky vývoznej licencie sú založené priamo čl. 2 ods. 3 nariadenia č. 116/2009, podľa ktorého je vývozná licencia platná v celej EÚ. Keďže nariadenie má všeobecnú platnosť a je záväzné vo svojej celistvosti, tak cezhraničné účinky vývoznej licencie sú povinné rešpektovať všetky členské štáty. Cezhraničné účinky sú teda reciprocné. Za účelom úspešného vývozu tovaru kultúrneho charakteru je potrebné vývoznú licenciu predložiť ako podklad k vývoznej deklarácii pri vybavovaní vývozných colných formalít na colnom úrade, ktorý je príslušný túto deklaráciu uznať. Členské štáty môžu obmedziť počet colných úradov oprávnených vybavovať formality pre vývoz tovaru kultúrneho charakteru, o čom sú povinné informovať Európsku komisiu. Tá podobne ako pri zozname orgánov oprávnených vydať vývozné licencie v jednotlivých členských štátoch zverejní v Úradnom vestníku EÚ

[169] Čl. 2 zároveň umožňuje príslušnému členskému štátu uplatniť výnimku z vyžadovania vývoznej licencie v prípade vývozu tovaru kultúrneho charakteru pod prvou a druhou zarážkou kategórie A.1 prílohy I, ak tento tovar je menšieho archeologického alebo vedeckého významu a ak je splnená podmienka, že nie je priamym produktom vykopávok, nálezov alebo archeologických lokalít v rámci členského štátu a jeho prítomnosť na trhu je zákonná.

[170] Čl. 3 nariadenia č. 116/2009.

[171] § 4 zákona č. 207/2009 Z. z. o podmienkach vývozu a dovozu predmetu kultúrnej hodnoty a o doplnení zákona č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. (ďalej len „zákon č. 207/2009“).

[172] V SR je oprávnenie vydať vývoznú licenciu a precizáciu postupu vydávania povolenia na vývoz predmetom úpravy zákona č. 207/2009.

aj zoznam colných orgánov oprávnených vybavovať formality pre vývoz tovaru kultúrneho charakteru. Za účelom bezproblémového aplikovania nariadenia č. 116/2009 sú pritom členské štáty povinné podniknúť všetky potrebné kroky na nadviazanie spolupráce medzi colnými úradmi a ďalšími príslušnými orgánmi.

Vývozná licencia, na základe ktorej je možné vyviezť z colného územia EÚ tovar kultúrneho charakteru, nevykazuje žiadny zo znakov negatívneho vymedzenia pojmu transteritoriálny správny akt. Naopak, na základe vykonanej analýzy sa domnievame, že **vývozná licencia** spĺňa všetky znaky pozitívneho vymedzenia pojmu, a preto je **transteritoriálnym správnym aktom**. Keďže cezhraničné účinky vývoznej licencie nastávajú momentom jej vydania (nevyžaduje sa dodatočné uznávacie konanie zo strany iného členského štátu), ide o **akt s priamymi účinkami**. Nariadenie č. 116/2009 zároveň neupravuje žiadnu možnosť odklonu, ktorou by sa mohla narušiť interadministratívna väzba. Ide preto podľa nás o **rýdzi transteritoriálny správny akt**.

4.3.3. Potvrdenie o pôvode energie z obnoviteľných zdrojov

Podpora obnoviteľných zdrojov energie spoločne s jej úsporami a zvyšovaním energetickej efektívnosti predstavujú základné priority energetickej politiky Európskej únie. V rámci podpory výroby energie z obnoviteľných zdrojov sa od členských štátov vyžaduje, aby dodávateľom elektriny ukladali povinnosť zahrnúť do svojich dodávok určitý podiel energie z obnoviteľných zdrojov. V tejto súvislosti sa na účely preukázania podielu alebo množstva energie z obnoviteľných zdrojov v energetickom mixe dodávateľa vydáva harmonizované potvrdenie o pôvode elektriny a tepla a chladu z obnoviteľných zdrojov energie (ďalej len „potvrdenie o pôvode elektriny“) podľa čl. 15 smernice EP a Rady 2009/28/ES z 23. apríla 2009 o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov energie a o zmene a doplnení a následnom zrušení smerníc 2001/77/ES a 2003/30/ES v znení neskorších predpisov (ďalej len „smernica 2009/28/ES“), ktoré sú povinné mať jednotlivé členské štáty transponované v jeho účinnom znení vo svojich právnych poriadkoch. Potvrdenie o pôvode elektriny slúži na jednej strane pre dodávateľa elektriny ako dôkaz o tom, že energia zahrnutá v jeho dodávke pochádza z obnoviteľných zdrojov, a na strane druhej je osožné pre výrobcu ako potvrdenie skutočného množstva vyrobenej energie, na ktorú si tento výrobca môže uplatniť podporu. Uvedené potvrdenia sú spravidla vydávané regulačnými orgánmi

jednotlivých členských štátov v súlade s ich vnútroštátnymi právnymi predpismi na základe žiadosti výrobcov energií z obnoviteľných zdrojov. Potvrdenie o pôvode elektriny je správnou formou činnosti štátu. Pri uplatňovaní pravidiel vnútorného trhu s energiami je dodávateľ elektriny oprávnený nakúpiť elektrinu od výrobcu aj z iného členského štátu, preto smernica 2009/28/ES rieši vo svojom texte aj cezhraničné účinky takýchto potvrdení.[173]

Podľa čl. 15 ods. 9 v spojení s ods. 10 smernice 2009/28/ES uznávajú členské štáty potvrdenia o pôvode vydané inými členskými štátmi v súlade s touto smernicou výhradne ako dôkaz prvkov uvedených v čl. 15 ods. 1[174] a ods. 6 písm. a) až f).[175] Podľa tohto ustanovenia má členský štát možnosť odmietnuť uznať potvrdenie o pôvode iba v prípade, že má opodstatnené pochybnosti o jeho presnosti, spoľahlivosti alebo vierohodnosti. Členský štát o takomto odmietnutí a o jeho dôvodoch následne informuje Európsku komisiu, ktorá má v prípade zistenia skutočnosti, že odmietnutie uznania potvrdenia o pôvode je neodôvodnené, právo prijať rozhodnutie, ktorým sa od daného členského štátu vyžaduje uznanie predmetného potvrdenia o pôvode. Z uvedenej úpravy možno vyvodiť, že potvrdenie o pôvode má cezhraničné účinky, pričom na začiatok ich pôsobenia v inom členskom štáte, ako je krajina jeho pôvodu, sa nevyžaduje žiadne dodatočné uznávacie konanie zo strany príslušných orgánov iného členského štátu. Cezhraničné účinky potvrdenia však nie sú absolútne a môžu byť odmietnuté zo strany iného členského štátu v prípade upravenom smernicou. Takéto odmietnutie účinkov potvrdenia má v zásade trvalý charakter. Výnimkou je, ak Komisia rozhodne o neodôvodnenosti odmietnutia uznania a požaduje od iného členského štátu uznanie potvrdenia. V takom prípade malo odmietnutie uznania *de facto* len charakter pozastavenia účinkov, kým neodpadli dôvody ich pozastavenia.

V Slovenskej republike je harmonizované potvrdenie o pôvode elektriny a jeho účinky predmetom úpravy zákona č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene

---

[173] BILIŠŇANSKÝ, M.: Transteritoriálne správne akty v energetike. In. JAKAB, R. (ed.): Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018. s. 75 – 90.

[174] Preukázania podielu alebo množstva energie z obnoviteľných zdrojov energie v energetickom mixe dodávateľa koncovému spotrebiteľovi podľa článku 3 ods. 6 smernice 2003/54/ES.

[175] Preukázanie informácií vyplývajúcich z obligatórneho minimálneho obsahu povolenia v rozsahu informácie o zdroji energie, z ktorého bola energia vyrobená, ako aj počiatočný a koncový dátum výroby, informácie, či sa týka elektriny, tepla alebo chladu, informácie o označení, mieste, type a kapacite zariadenia, v ktorom bola energia vyrobená, informácie, či a do akej miery získalo zariadenie investičnú podporu, informácie o dátume uvedenia zariadenia do prevádzky, o dátume a krajine vydania a osobitnom identifikačnom čísle.

a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o podpore obnoviteľných zdrojov energie“). Zákon o podpore obnoviteľných zdrojov energie reguluje jednak postup, ktorým výrobca získava potvrdenie o pôvode elektriny z obnoviteľných zdrojov, ktoré vydáva Úrad pre reguláciu sieťových odvetví a ktoré je potrebné na získanie podpory podľa § 3 zákona o podpore obnoviteľných zdrojov energie, a jednak reguluje záruku pôvodu elektriny z obnoviteľných zdrojov (ďalej len „záruka pôvodu“), ktorou je doklad preukazujúci, že elektrina bola vyrobená z obnoviteľných zdrojov energie a používa sa na účely preukázania, že daný podiel elektriny bol vyrobený z obnoviteľných zdrojov energie a dodaný do elektrizačnej sústavy. S takýmto dokladom je potom spojené právo dodávateľa elektriny uviesť pri vyúčtovaní dodanej elektriny koncovému odberateľovi elektrinu ako elektrinu vyrobenú z obnoviteľného zdroja energie. Záruku pôvodu elektriny vydáva v Slovenskej republike organizátor krátkodobého trhu s elektrinou.[176] Ak bola záruka pôvodu vydaná v inom členskom štáte na základe mechanizmu zaručujúceho presnosť a spoľahlivosť záruk pôvodu, v súlade § 8b ods. 10 zákona o podpore obnoviteľných zdrojov energie sa považuje za uznanú záruku pôvodu, ak bola prevedená na účet držiteľa účtu registrovaného v elektronickej evidencii. V prípade, ak existujú opodstatnené pochybnosti o jej presnosti, spoľahlivosti alebo vierohodnosti, má organizátor krátkodobého trhu s elektrinou právo nezaevidovať prevod záruky pôvodu vydanej v inom členskom štáte.

Ak však Európska komisia rozhodne o tom, že neuznanie záruky pôvodu bolo v rozpore s právnymi predpismi EÚ, je organizátor krátkodobého trhu s elektrinou povinný bezodkladne po oznámení rozhodnutia Európskej komisie vykonať evidenciu prevodu záruky pôvodu, teda uznať záruku pôvodu vydanú príslušným orgánom cudzieho štátu.[177]

Bilišňanský vo svojom príspevku pochybuje,[178] či možno považovať potvrdenia o pôvode elektriny napriek ich recipročným cezhraničným účinkom vyplývajúcim z úniového práva za transteritoriálne správne akty v pravom slova zmysle. Dôvodom podľa neho je, že uvedené akty nie sú vydávané ako

---

[176] Organizátorom krátkodobého trhu s elektrinou sa rozumie osoba podľa § 37 zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p., ktorá má povolenie na činnosť organizátora krátkodobého trhu s elektrinou.

[177] K celému postupu neuznania záruky pôvodu pozri čl. 8b ods. 10 v spojení s ods. 11 zákona o podpore obnoviteľných zdrojov energie.

[178] BILIŠŇANSKÝ, M.: Transteritoriálne správne akty v energetike. In. JAKAB, R. (ed.): Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018. s. 84.

výsledok správneho konania, nezakladajú osobité práva a povinnosti, ale slúžia „iba“ na preukázanie istých technických skutočností. Podľa právnej doktríny však medzi správne formy činnosti patrí aj heterogénna skupina právnoaplikačných správnych aktov, ktoré nemusia mať vždy podobu správnych rozhodnutí vydaných v správnom konaní (napr. vyjadrenia, stanoviska, posudky, osvedčenia). Niektorí autori túto skupinu správnych foriem činnosti, ktoré často nemajú právne záväzný charakter, označujú ako iné správne úkony.[179] Práve do takejto skupiny môžeme zaradiť aj potvrdenia o pôvode elektriny. Keďže transteritoriálne správne akty sú pojmom *sui generis*, ktorý je oveľa širší ako pojem správny akt podľa vnútroštátnej právnej doktríny, nepredstavuje podľa nás skutočnosť, že potvrdenie je iným správnym úkonom, prekážku toho, aby išlo zároveň o transteritoriálny správny akt. **Potvrdenie o pôvode elektriny** podľa nás spĺňa všetky znaky pozitívneho a nie je naplnený žiadny atribút negatívneho vymedzenia pojmu transteritoriálny správny akt. Ide preto podľa našej mienky o **transteritoriálny správny akt**, ktorý je zároveň **aktom s priamymi účinkami**. Keďže inter-administratívne puto môže byť narušené zo strany orgánu členského štátu, v ktorom je záujem „použiť“ potvrdenie o pôvode elektriny vydané iným orgánom členského štátu, ide zároveň o **modifikovaný transteritoriálny správny akt**.

4.4. Správne formy činnosti v oblasti slobody pohybu služieb a kapitálu

4.4.1. Povolenie na kolektívne investovanie do prevoditeľných cenných papierov a povolenie na správu alternatívnych investičných fondov

V Slovenskej republike je úprava pravidiel kolektívneho investovania, fondov a činnosti správcovských spoločností a zahraničných správcovských spoločností na území Slovenskej republiky predmetom úpravy zákona č. 203/2011 Z. z. o kolektívnom investovaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o kolektívnom investovaní“). V rámci tejto právnej úpravy dochádza okrem iného aj k transpozícii smernice EP a Rady 2009/65/ES z 13. júla 2009 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa podnikov kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov (PKIPCP) v znení neskorších predpisov (ďalej len „smernica 2009/65/ES“) a smernice EP a Rady 2011/61/EÚ z 8. júna 2011

[179] MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správne právo, 7. vydanie. Žilina : Eurokódex, 2014. s. 188.

o správcoch alternatívnych investičných fondov a o zmene a doplnení smerníc 2003/41/ES a 2009/65/ES a nariadení (ES) č. 1060/2009 a (EÚ) č. 1095/2010 v znení neskorších predpisov (ďalej len „smernica 2011/61/EÚ“), čoho dôsledkom je harmonizovanie podmienok, za ktorých môžu podniky kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov (ďalej len „PKIPCP“) so sídlom na území členských štátov vykonávať túto činnosť a harmonizovanie pravidiel pre udeľovanie povolení, priebežný výkon činnosti a transparentnosť správcov alternatívnych investičných fondov, ktorí spravujú a/alebo uvádzajú alternatívne investičné fondy (ďalej len „AIF“) na trh v Únii. Z hľadiska predmetu nášho výskumu je relevantné, že na základe takto harmonizovanej právnej úpravy môžu PKIPCP, správcovské spoločnosti a správcovia AIF vykonávať investičné činnosti v členských štátoch len na základe povolenia vydaného v súlade s vyššie uvedenými smernicami. Takéto povolenia, zdá sa, vykazujú znaky transteritoriálnosti.

Podľa čl. 5 smernice 2009/65/ES nesmú žiadne PKIPCP vykonávať činnosti, pokiaľ im nebude udelené povolenie v súlade s touto smernicou. Povolenie podľa čl. 5 udeľuje vždy len jeden členský štát podľa svojho právneho poriadku, pričom na účely smernice mu zodpovedá označenie „domovský členský štát PKIPCP“. Takéto povolenie je v súlade s čl. 5 platné vo všetkých členských štátoch. Obdobne podľa čl. 6 smernice 2009/65/ES prístup k podnikaniu správcovských spoločností podlieha povoleniu vydávanému príslušnými orgánmi domovského členského štátu správcovskej spoločnosti, pričom takéto povolenie udelené správcovskej spoločnosti podľa tejto smernice platí pre všetky členské štáty. Smernica 2011/61/EÚ upravuje podmienky udelenia povolenia vo svojom čl. 8. Podľa čl. 8 ods. 1 príslušné orgány domovského členského štátu správcu AIF povolenie neudelia, pokiaľ žiadateľ nespĺňa niektorú z taxatívne vymedzených požiadaviek. Ak povolenie udelia, tak platí v súlade s týmto ustanovením pre všetky členské štáty. Ak boli povolenia udelené domovským členským štátom, ostatné členské štáty sú potom povinné zabezpečiť, aby správcovská spoločnosť mohla vykonávať na ich územiach činnosť, na ktorú jej bolo udelené povolenie, a to buď zriadením pobočky, alebo na základe slobody poskytovať služby (bez zriadenia pobočky).[180]

[180] Pozri čl. 16 smernice 2009/65/ES.

Dohľad nad vykonávaním činností PKIPCP, správcovských spoločností a správcami AIF, ktoré patria do oblasti pôsobnosti smerníc, vykonávajú zásadne príslušné orgány domovského členského štátu.[181] Sú to teda predovšetkým príslušné orgány domovského členského štátu, ktoré sú oprávnené prijímať opatrenia na odstránenie protiprávneho konania zo strany PKIPCP, správcovských spoločností alebo správcov AIF. Orgány hostiteľského členského štátu sú však v záujme ochrany investorov hostiteľského členského štátu oprávnené zakročiť v prípade, že sa opatrenia orgánov domovského členského štátu ukážu ako nedostatočné a protiprávne konanie PKIPCP, správcovských spoločností alebo správcov AIF trvá. Ak je to potrebné, po informovaní príslušných orgánov domovského členského štátu sú orgány dohľadu hostiteľského členského štátu oprávnené aj zamedziť vykonávanie príslušnej investičnej činnosti dotknutému PKIPCP, správcovskej spoločnosti, resp. správcovi AIF na území hostiteľského členského štátu.[182]

V zákone o kolektívnom investovaní sú ustanovenia smerníc týkajúcich sa povolení a ich účinkov reflektované najmä v § 60. Podľa § 60 ods. 2 tohto zákona môže zahraničná správcovská spoločnosť so sídlom na území členského štátu na území Slovenskej republiky vykonávať činnosť, na ktorú jej bolo udelené povolenie príslušným orgánom dohľadu jej domovského členského štátu, a to buď zriadením pobočky, alebo na základe práva slobodného poskytovania služieb. Zahraničná správcovská spoločnosť môže vytvárať a spravovať štandardné fondy podľa tohto zákona na základe oznámenia podľa tohto zákona a splnenia podmienok ustanovených právnymi predpismi domovského členského štátu zahraničnej správcovskej spoločnosti a týmto zákonom. V prípade, ak takáto zahraničná správcovská spoločnosť zriadi na území Slovenskej republiky svoju pobočku, je oprávnená začať s výkonom činnosti po doručení oznámenia Národnej banky Slovenska (ďalej aj „NBS“) alebo po márnom uplynutí lehoty od doručenia oznámenia príslušného orgánu domovského členského štátu zahraničnej správcovskej spoločnosti NBS.[183] V prípade, ak zahraničná správcovská spoločnosť vykonáva činnosť na základe práva slobodného poskytovania služieb (bez zriadenia pobočky), môže začať vykonávať svoju činnosť po doručení oznámenia príslušného orgánu dohľadu jej domovského členského štátu doručeného NBS spolu s údajmi o plánovanom pôsobení tejto zahraničnej správcovskej spoločnosti

[181] Pozri čl. 97 smernice 2009/65/ES a čl. 45 smernice 2011/61/EÚ.
[182] Pozri čl. 108 smernice 2009/65/ES a čl. 45 smernice 2011/61/EÚ.
[183] Pozri § 64 zákona o kolektívnom investovaní.

na území Slovenskej republiky NBS.[184] Obdobná úprava možnosti začať vykonávať činnosť sa týka aj zahraničnej správcovskej spoločnosti, ktorá je na základe povolenia oprávnená vytvárať a spravovať alternatívne investičné fondy.[185] Z uvedeného vyplýva, že zahraničná správcovská spoločnosť, ktorá získala povolenie v inom členskom štáte na výkon činností podľa tohto zákona, môže začať vykonávať svoju činnosť na území Slovenskej republiky bez nutnosti absolvovať nejaké dodatočné uznávacie konanie. Cezhraničné účinky povolenia sú viazané len na notifikačné povinnosti NBS alebo uplynutie zákonom stanovenej lehoty.

Obdobne podľa § 60 ods. 1 sa umožňuje vykonávať na základe povolenia vydaným príslušným orgánom Slovenskej republiky (NBS) takúto činnosť v zahraničí aj „slovenskej" správcovskej spoločnosti so zriadením pobočky alebo bez jej zriadenia. Je však dôležité podotknúť, že cezhraničný účinok takéto povolenia nezískava na právnom základe ustanovenia § 60 ods. 1, ale na základe vnútroštátnej právnej úpravy iného členského štátu EÚ, ktorým bola recipovaná niektorá zo smerníc. Keďže smernice v znení ich doplnení sú účinné, všetky členské štáty sú povinné mať s nimi zosúladenú svoju vnútroštátnu právnu úpravu. Akceptovanie účinkov povolení je teda recipročné, musí byť však hmotnoprávne vždy vyjadrené v právnej norme toho-ktorého členského štátu. Slovenská právna úprava tak obsahuje len ustanovenia s procesnou relevanciou, ktoré je povinná správcovská spoločnosť splniť vo vzťahu k NBS, ak chce vykonávať svoju činnosť v inom členskom štáte, a ustanovenia týkajúce sa administratívnej spolupráce medzi NBS a zahraničným správnym orgánom.

V § 193 až 204 zákona o kolektívnom investovaní sú zase reflektované ustanovenia smerníc týkajúce sa dohľadu nad výkonom činnosti správcovských spoločností vrátane dohľadu nad cezhranične vykonávanými činnosťami. Orgánom dohľadu nad činnosťami, ktoré sú vykonávané na základe povolenia vydaného smernicami, je v Slovenskej republike Národná banka Slovenska.[186] Podľa § 201 ods. 5 zákona o kolektívnom investovaní je NBS oprávnená prijať opatrenia potrebné na skončenie protiprávneho stavu vrátane opatrení potrebných na zamedzenie alebo skončenie činnosti zahraničnej správcovskej spoločnosti na území Slovenskej republiky, ak napriek

[184] Pozri § 65 zákona o kolektívnom investovaní.
[185] Pozri § 66a zákona o kolektívnom investovaní.
[186] Pozri § 193 ods. 4 zákona o kolektívnom investovaní.

opatreniam podľa odsekov 3 a 4 zahraničná správcovská spoločnosť naďalej porušuje právne predpisy Slovenskej republiky, ktoré sa na ňu vzťahujú.

Samotné povolenia na vykonávanie investičných činností podľa smernice 2009/65/ES a smernice 2011/61/EÚ sú vydávané príslušnými orgánmi členského štátu podľa ich vnútroštátnych právnych predpisov. Ako už bolo vyššie spomínané, za dohľad nad výkonom ich činnosti, ktorý je v súlade so smernicami, resp. zákonom, ktorý ich preberá, zodpovedá primárne štát, ktorý povolenie na výkon investičnej činnosti udelil.[187] Uvedené odôvodňuje záver, že skúmané povolenia sú aktom štátu, ktorý ich vydal.

Pokiaľ ide o kategórie negatívneho vymedzenia pojmu transteritoriálny správny akt, žiadna z nich sa podľa nás nevzťahuje na analyzované správne formy činnosti.

Povolenia na správu investičných fondov podľa smernice 2009/65/ES a smernice 2011/61/EÚ **sú** podľa nás **transteritoriálnymi správnymi aktmi**, ktoré **majú priame účinky**. Zároveň ide o **modifikované transteritoriálne správne akty**, keďže *de lege lata* inter-administratívne puto môže byť zo strany orgánov hostiteľského členského štátu narušené za podmienok stanovených smernicou (pozastavenie alebo odmietnutie účinkov povolenia v prípade pretrvávajúceho protiprávneho stavu).

4.4.2. Povolenie na poskytovanie investičných služieb

Podobne ako povolenie, o ktorom bolo písané v predchádzajúcej podkapitole, aj povolenie na poskytovanie investičných služieb podľa smernice EP a Rady 2014/65/EÚ z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorou sa mení smernica 2002/92/ES a smernica 2011/61/EÚ v znení neskorších predpisov (ďalej len „smernica 2014/65/EÚ“), vykazuje znaky transteritoriálneho správneho aktu.

Investičné spoločnosti v súlade so smernicou 2014/65/EÚ poskytujú na profesionálnom základe osobám investičné služby alebo vykonávajú inves-

[187] Okrem už skôr uvedených ustanovení o dohľade pozri napr. aj čl. 10 smernice 2009/65/ES, podľa ktorého príslušné orgány domovského členského štátu správcovskej spoločnosti sú zodpovedné za dohľad nad obozretným podnikaním správcovskej spoločnosti, či už správcovská spoločnosť zriaďuje pobočku, alebo poskytuje služby v inom členskom štáte alebo nie, bez toho, aby tým boli dotknuté tie ustanovenia tejto smernice, ktoré zverujú zodpovednosť príslušným orgánom hostiteľského členského štátu správcovskej spoločnosti, alebo čl. 11 smernice 2011/61/EÚ, podľa ktorého príslušné orgány domovského členského štátu správcu AIF môžu odobrať povolenie udelené správcovi AIF, ak tento správca AIF naplní jeden z taxatívne vymedzených dôvodov, najmä ak prestal spĺňať podmienky, na základe ktorých bolo povolenie udelené, lebo závažne alebo systematicky porušuje ustanovenia prijaté na základe tejto smernice, čím prakticky vykonáva dohľad nad jeho činnosťou.

tičné činnosti (ďalej len „investičné služby“), ktoré sa týkajú finančných nástrojov, ktorými sú napríklad prevoditeľné cenné papiere, nástroje na peňažnom trhu, podiely v podnikoch kolektívneho investovania a pod.[188] Na to, aby investičná spoločnosť mohla vykonávať investičné služby, musí získať príslušné povolenie a spĺňať podmienky výkonu činnosti vymedzené smernicou. Každý členský štát pritom v súlade so smernicou vyžaduje, aby poskytovanie investičných služieb podliehalo predchádzajúcemu udeleniu povolenia, ktoré udeľuje príslušný orgán domovského členského štátu. Takto udelené povolenie je podľa čl. 6 smernice 2014/65/EÚ platné pre celú Úniu a umožňuje investičnej spoločnosti poskytovať služby alebo vykonávať činnosti, na ktoré má povolenie v rámci celej Únie buď prostredníctvom práva usadiť sa vrátane zriadenia pobočky, alebo prostredníctvom slobody poskytovať služby. Uvedené ustanovenie zakladá cezhraničné účinky povolenia na investičné služby. Cezhraničné účinky sú recipročné, pretože podľa účinného znenia smernice obsahujúceho čl. 6 sú všetky členské štáty povinné mať toto ustanovenie transponované vo svojich právnych poriadkoch. Zároveň ako bolo zmienené, povolenie udeľuje vždy príslušný orgán domovského členského štátu, a to v súlade s jeho právnym poriadkom, a iba on je oprávnený ho odňať, čo je dôkazom toho, že povolenie zostáva aktom štátu, ktorý ho vydal.

V Slovenskej republike nachádza úprava čl. 6 smernice 2014/65/EÚ svoje vyjadrenie v § 63 ods. 1 zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o cenných papieroch“), podľa ktorého je obchodník s cennými papiermi[189] oprávnený v rozsahu povolenia[190]

---

188 Smernica 2014/65/EÚ vo svojom čl. 4 definuje investičnú spoločnosť ako každú právnickú osobu, ktorej bežné podnikanie alebo činnosť predstavuje poskytovanie jednej alebo viacerých investičných služieb tretím stranám a/alebo vykonávanie jednej alebo viacerých investičných činností na profesionálnom základe. Členské štáty však môžu zahrnúť do vymedzenia investičných spoločností aj podniky, ktoré nie sú právnickými osobami, ak spĺňajú požiadavky vymedzené smernicou. Investičnými službami a činnosťami zase treba rozumieť všetky služby a činnosti uvedené v časti A prílohy I týkajúce sa akéhokoľvek nástroja uvedeného v oddiele C prílohy I.

189 Podľa § 54 ods. 1 zákona o cenných papieroch je obchodníkom s cennými papiermi akciová spoločnosť so sídlom na území Slovenskej republiky, ktorej predmetom činnosti je poskytovanie investičných služieb klientom alebo výkon investičných činností na základe povolenia na poskytovanie investičných služieb udeleného Národnou bankou Slovenska.

190 Povolením na poskytovanie investičných služieb sa v súlade s § 54 ods. 2 zákona o cenných papieroch povoľuje vznik obchodníka s cennými papiermi alebo zriadenie pobočky zahraničného obchodníka s cennými papiermi na území Slovenskej republiky a výkon činnosti tohto obchodníka s cennými papiermi alebo pobočky zahraničného obchodníka s cennými papiermi v rozsahu vymedzenom v tomto povolení a za podmienok uložených týmto povolením.

na poskytovanie investičných služieb udeleného Národnou bankou Slovenska poskytovať investičné služby, vedľajšie služby alebo vykonávať investičné činnosti v inom členskom štáte na základe práva slobodného poskytovania služieb prostredníctvom pobočky alebo bez zriadenia pobočky. Zahraničný obchodník s cennými papiermi[191] je oprávnený v rozsahu povolenia na poskytovanie investičných služieb udeleného príslušným orgánom domovského členského štátu poskytovať investičné služby, vedľajšie služby a vykonávať investičné činnosti v Slovenskej republike na základe práva slobodného poskytovania služieb prostredníctvom pobočky alebo bez zriadenia pobočky. Zahraničný obchodník s cennými papiermi so sídlom v členskom štáte je pritom oprávnený začať poskytovať investičné služby na území Slovenskej republiky na základe práva slobodného poskytovania služieb bez zriadenia pobočky odo dňa odoslania oznámenia o zámere poskytovať investičné služby príslušným orgánom jeho domovského členského štátu NBS.[192] V prípade, ak hodlá poskytovať investičné služby prostredníctvom zriadenia pobočky na území Slovenskej republiky, momentom, keď je oprávnený začať vykonávať tieto služby, je doručenie oznámenia NBS alebo márne uplynutie lehoty dvoch mesiacov po tom, ako príslušný orgán domovského členského štátu zaslal oznámenie v rozsahu ustanovenom právnymi predpismi tohto štátu NBS.[193] Z uvedeného možno opäť vyabstrahovať, že nie je potrebné žiadne dodatočné uznanie povolenia zo strany NBS. Cezhraničné účinky začínajú pôsobiť automaticky momentom notifikácie zo strany príslušného orgánu domovského členského štátu, NBS alebo márnym uplynutím lehoty.

Dohľad nad výkonom činnosti investičnej spoločnosti vykonáva zásadne orgán členského štátu, ktorý povolenie na investičné služby vydal. Smernica 2014/65/EÚ však počíta s možnosťou, že nápravu porušenia povinností pri poskytovaní investičných služieb investičnou spoločnosťou, ktorá získala povolenie v inom členskom štáte, zabezpečí aj členský štát, na ktorého území poskytuje investičná spoločnosť investičné služby. V rámci takéhoto mechanizmu nápravy má povinnosť kooperovať s orgánom dohľadu domovského členského štátu a v prípade, ak nie je možné dosiahnuť nápravu prostredníctvom opatrení v domovskom členskom štáte, má príslušný orgán členského

[191] Zahraničným obchodníkom s cennými papiermi sa podľa § 54 ods. 4 zákona o cenných papieroch rozumie právnická osoba alebo fyzická osoba so sídlom mimo územia Slovenskej republiky, ktorá vykonáva investičné služby a ktorá má oprávnenie na výkon týchto činností udelené v štáte, v ktorom má sídlo.

[192] Čl. 65 ods. 1 zákona o cenných papieroch.

[193] Čl. 67 ods. 1 zákona o cenných papieroch.

štátu, v ktorom sa jasne poškodzujú záujmy investorov alebo riadne fungovanie trhov, prijať viaceré opatrenia, medzi ktorými má aj právo zakázať poškodzujúcim investičným spoločnostiam, aby začali ďalšie transakcie na ich územiach, resp. prijať všetky vhodné opatrenia potrebné na ochranu investorov a riadneho fungovania trhov.[194] Domnievame sa, že týmito opatreniami má hostiteľský členský štát prakticky možnosť nielenže pozastaviť, ale v prípade potreby aj odmietnuť cezhraničné účinky povolenia. Tento náš názor je podporený aj úpravou obsiahnutou v zákone o cenných papieroch. § 68 ods. 5 zmieneného zákona totiž ustanovuje, že: „*Ak napriek opatreniam podľa odseku 4 zahraničný obchodník s cennými papiermi naďalej porušuje právne predpisy, môže Národná banka Slovenska po predchádzajúcom informovaní príslušného orgánu domovského členského štátu uložiť opatrenia na nápravu potrebné na odstránenie protiprávneho stavu vrátane opatrení potrebných na zamedzenie alebo ukončenie činnosti zahraničného obchodníka s cennými papiermi na území Slovenskej republiky*."

Povolenie na poskytovanie investičných služieb analyzované v tejto podkapitole nepatrí do žiadnej z kategórií negatívneho vymedzenia pojmu transteritoriálny správny akt. Naopak, na základe vyššie vykonanej analýzy zastávame názor, že takéto povolenie má znaky pozitívneho vymedzenia. **Povolenie na poskytovanie investičných služieb podľa smernice 2014/65/EÚ je teda transteritoriálnym správnym aktom, ktorý je navyše aktom s priamymi účinkami**. Keďže jeho cezhraničné účinky môžu byť zo strany hostiteľského členského štátu pozastavené, resp. odmietnuté, ide zároveň o **modifikovaný transteritoriálny správny akt**.

4.4.3. Povolenie na výkon bankových činností (jednotná banková licencia)

Bankovníctvo sa považuje za jedno z najviac regulovaných odvetví ekonomiky. Dôvodom je predovšetkým skutočnosť, že jeho výkon zabezpečujú banky na jednej strane ako súkromnoprávne inštitúcie, ktoré podnikajú na vlastné riziko s cieľom dosiahnutia zisku, no na druhej strane výkon ich činností má nezastupiteľný národohospodársky význam, čo ich činnosti dáva isté verejnoprávne príznaky.[195] Uvedená rozporná skutočnosť spôsobuje, že jednotlivé štáty (spoločenstvá štátov) si potrpia na prísnu reguláciu podmienok výkonu bankovej činnosti na svojom území. Predpokladom samotného

[194] Pozri čl. 86 smernice 2014/65/EÚ.
[195] Pozri PECEŇ, P. - MELIŠ, R. Bankové právo záväzkové. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018. s. 18 a tam citovanú literatúru.

výkonu bankovej činnosti v Slovenskej republike (ako z ďalšieho textu vyplynie, aj akéhokoľvek iného členského štátu EÚ) je získanie bankového povolenia. Uvedená správna forma činnosti je v tejto podkapitole podrobená našej analýze.

Kľúčovým právnym predpisom upravujúcim vzťahy súvisiace so vznikom, podnikaním a zánikom bánk so sídlom na území Slovenskej republiky a zahraničných bánk pôsobiacich v Slovenskej republike je zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o bankách"). Zákon o bankách definuje banku ako právnickú osobu so sídlom na území Slovenskej republiky založenú ako akciovú spoločnosť,[196] ktorá je úverovou inštitúciou podľa osobitného predpisu a ktorá má bankové povolenie. Osobitným predpisom definujúcim banku ako úverovú inštitúciu je nariadenie EP a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012 (ďalej len „nariadenie č. 575/2013"). Podľa čl. 4 ods. 1 bodu 1. je úverovou inštitúciou spoločnosť, ktorej predmetom činnosti je prijímanie vkladov alebo iných návratných peňažných prostriedkov od verejnosti a poskytovanie úverov na vlastný účet. Práve prijímanie vkladov a poskytovanie úverov predstavuje gro činnosti, ktorú vykonáva banka (banková činnosť) aj podľa zákona o bankách.[197] Ako vyplýva z vyššie uvedenej definície, iba taký subjekt je bankou, ktorý získa bankové povolenie. Bankovým povolením sa pritom podľa § 2 ods. 3 zákona o bankách považuje povolenie podľa osobitného predpisu vydané na vykonávanie bankových činností v rozsahu a za podmienok uložených týmto povolením alebo ustanovených týmto zákonom a osobitnými predpismi.[198] Osobitným predpisom, ktorý definuje povolenie, je opäť nariadenie č. 575/2013, podľa ktorého je povolenie nástroj, ktorý vydali orgány v akejkoľvek podobe a prostredníctvom ktorého sa udeľuje oprávnenie na podnikanie.

Úprava udeľovania bankového povolenia v Slovenskej republike je predmetom úpravy tretej časti zákona o bankách. Predmetná úprava predstavuje

---

[196] Podľa zákona č. 513/1991 Z. z. Obchodný zákonník v z. n. p.

[197] V § 2 ods. 2 zákona o bankách je vymedzené, čo môže okrem prijímania vkladov a poskytovania úverov banka vykonávať ako bankovú činnosť, ak to má uvedené v bankovom povolení. Ide najmä o poskytovanie platobných služieb, investičných služieb a investičných činností podľa zákona o cenných papieroch či poradenských služieb v oblasti podnikania, ďalej sa výkonom bankovej činnosti môže rozumieť aj správa pohľadávok klienta na jeho vlastný účet vrátane poradenstva, finančný lízing, poskytovanie záruk, otváranie a potvrdzovanie akreditívov, finančné sprostredkovanie atď.

[198] Napr. § 12 až 34 zákona č. 747/2004 Z. z. v z. n. p.

harmonizáciu požiadaviek na prístup k činnosti úverových inštitúcií, ktorá vyplýva zo smernice EP a Rady 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES (ďalej len „smernica 2013/36/EÚ"). Smernica 2013/36/EÚ preberá definície pojmov úverová inštitúcia, ako aj povolenie vymedzené nariadením a okrem samotných požiadaviek na prístup k činnosti zakotvuje aj tzv. zásadu jednotnej bankovej licencie,[199] podľa ktorej sú úverové inštitúcie (banky) oprávnené vykonávať na základe povolenia (ďalej len „bankové povolenie") udeleného v členskom štáte (domovský členský štát) svoju činnosť na území akéhokoľvek iného členského štátu EÚ (hostiteľský členský štát) buď prostredníctvom zriadenia pobočky, alebo bez nej.[200] Začiatok výkonu bankovej činnosti je podobne ako v prípade povolení z predchádzajúcich dvoch podkapitol viazaný na doručenie oznámenia príslušnému orgánu alebo od príslušného orgánu, prípadne podmienený uplynutím stanovenej lehoty.[201] To znamená, že nie je podmienkou nastúpenia cezhraničných účinkov bankového povolenia až vydanie rozhodnutia orgánu hostiteľského štátu v rámci osobitného uznávacieho konania. Členské štáty sú v súlade s primárnym právom Európskej únie povinné transponovať ustanovenia smernice do svojho právneho poriadku, nevynímajúc ustanovenia týkajúce sa zásady jednotnej bankovej licencie. Cezhraničné účinky bankového povolenia sú preto recipročné. Bankové povolenie ostáva zároveň aktom štátu, ktorý ho vydal. Uvedené je odôvodnené tým, že je vydané príslušným orgánom štátu, ktorého oprávnenie pramení z vnútroštátneho práva a bankové povolenie vydáva v súlade s postupom upraveným vnútroštátnym právom. Dohľad nad výkonom bankovej činnosti, ktorá nadväzuje na získanie bankového povolenia, je taktiež vykonávaná zásadne orgánom, ktorý toto povolenie vydal.[202] Výnimku predstavuje mož-

---

199 Pozri DVOŘÁK, P. Bankovníctví pro bankéře a klienty (3. vydání). Praha : Linde Praha a. s., 2005. s. 44.

200 Čl. 33 smernice 2013/36/EÚ: „Členské štáty ustanovia, že činnosti uvedené v prílohe I sa na ich území môžu vykonávať v súlade s článkom 35, článkom 36 ods. 1, 2 a 3, článkom 39 ods. 1 a 2 a článkami 40 až 46 buď prostredníctvom založenia pobočky, alebo poskytovania služieb, a to akoukoľvek úverovou inštitúciou, ktorej bolo udelené povolenie a ktorá podlieha dohľadu príslušných orgánov iného členského štátu za predpokladu, že sa jej povolenie vzťahuje na tieto činnosti."

201 Pozri čl. 36 ods. 2 a čl. 39 ods. 2 smernice 2013/36/EÚ.

202 Uvedené je odôvodnené tým, že je to len príslušný orgán domovského štátu, ktorý je oprávnený odňať povolenie udelené úverovej inštitúcii v prípadoch taxatívne vymedzených v čl. 18 smernice 2013/36/EÚ a zároveň v prípade, ak bol domovský členský štát notifikovaný zo strany hostiteľského členského štátu o závažnom riziku nedodržiavania noriem alebo nedodržiavaní noriem v oblasti bankovníctva, sú to v prvom rade orgány domovského členského štátu, ktoré majú v súlade s čl. 41 smernice 2013/36/EÚ prijať

nosť príslušného orgánu hostiteľského členského štátu prijať primerané opatrenia na účely zabránenia porušeniu spáchanému na ich území, ktoré je v rozpore s pravidlami, ktoré prijali podľa smernice alebo vo všeobecnom záujme, alebo na účely jeho trestania. Zahŕňa to aj možnosť zabrániť bankám porušujúcim predpisy v uskutočňovaní ďalších transakcií na ich území, čo v praxi znamená, že hostiteľské členské štáty môžu pozastaviť, resp. odmietnuť cezhraničné účinky bankového povolenia vydaného domovským členským štátom.

Zákon o bankách recipuje zásadu jednotnej bankovej licencie vo vzťahu k zahraničným bankám členských štátov EÚ, ako aj bankám, ktoré získali bankové povolenie v Slovenskej republike.[203] Opäť je potrebné podotknúť, že samotná úprava zákona o bankách nemôže založiť cezhraničné účinky bankových povolení udelených v Slovenskej republike. Úprava má v tomto smere iba procesný význam a cezhraničné účinky sú hmotnoprávne založené na základe ustanovenia právneho predpisu toho-ktorého štátu, ktorý transponuje zásadu jednotnej bankovej licencie vyplývajúcej z práva EÚ. Zákon o bankách taktiež plne rešpektuje harmonizovanú úpravu týkajúcu sa dohľadu nad výkonom bankovej činnosti zahraničnej banky členského štátu EÚ, ktorá vykonáva bankovú činnosť v Slovenskej republike, a *vice versa* úpravu dohľadu nad výkonom bankovej činnosti „slovenskej“ banky, ktorá vykonáva bankovú činnosť v inom členskom štáte.[204]

Na základe vykonanej analýzy konštatujeme, že bankové povolenie nevykazuje žiadne negatívne znaky a zároveň spĺňa všetky pozitívne znaky pojmu transteritoriálny správny akt. **Bankové povolenie je preto transteritoriálnym správnym aktom**. Z hľadiska klasifikácie ide o **akt s priamymi účinkami** a ide o **modifikovaný transteritoriálny správny akt**, pretože interadminisitratívne puto môže byť prerušené, resp. odmietnuté zo strany hostiteľského členského štátu.

---

primerané opatrenia, aby sa zabezpečilo, že dotknutá úverová inštitúcia odstráni toto nedodržiavanie alebo prijme opatrenia na odvrátenie rizika nedodržania súladu.

203 O udelení bankového povolenia v Slovenskej republike rozhoduje Národná banka Slovenska, ktorá preskúmava, či sú splnené podmienky vymedzené v § 7 ods. 2 zákona o bankách, ktoré sú v konformite s úniovou úpravou. K cezhraničným účinkom bankových povolení zahraničných bánk so sídlom na území členského štátu pozri najmä § 11 a § 12 zákona o bankách a k cezhraničným účinkom bankových povolení vydaných NBS v iných členských štátoch pozri najmä § 13 zákona o bankách.

204 K tomu pozri § 14 až § 17 zákona o bankách.

4.4.4. Povolenie na výkon poistenia a zaistenia

Všeobecné pravidlá začatia a vykonávania činností priameho poistenia a zaistenia sú na úrovní EÚ harmonizované smernicou EP a Rady 2009/138/ES z 25. novembra 2009 o začatí a vykonávaní poistenia a zaistenia (Solventnosť II) v znení neskorších predpisov (ďalej len „smernica o poistení a zaistení"). Smernica o poistení a zaistení sa zásadne uplatňuje pri poisťovniach poskytujúcich priame životné a neživotné poistenie,[205] ktoré sú usadené na území členského štátu alebo ktoré sa tam chcú usadiť, a na zaisťovne, ktoré vykonávajú len zaisťovacie činnosti a ktoré sú usadené na území členského štátu alebo ktoré sa tam chcú usadiť, s výnimkou uvedenou v Hlave IV smernice.[206] Na účely smernice sa poisťovňou rozumie podnik priameho životného alebo neživotného poistenia, ktorému bolo udelené povolenie v súlade s čl. 14, a zaisťovňou podnik, ktorý dostal povolenie podľa čl. 14 na vykonávanie zaisťovacích činností.[207] Ako vyplýva zo samotných definícii pojmov poisťovňa a zaisťovňa, kľúčovým predpokladom vykonávania poisťovacej činnosti alebo zaisťovacej činnosti je získanie povolenia podľa čl. 14 (ďalej len „povolenie na poistenie a zaistenie").

O povolenie na poistenie a zaistenie je oprávnený požiadať buď každý podnik, ktorý si na území domovského členského štátu zriaďuje svoje ústredie, alebo každá poisťovňa, ktorá už získala povolenie na poistenie a zaistenie a ktorá plánuje rozšíriť svoju činnosť na celé odvetvie poistenia alebo odvetvia poistenia iné ako tie, na ktoré už získala povolenie. Orgánom oprávneným vydať takéto povolenie je orgán dohľadu domovského členského štátu.[208] Ak žiadateľ úspešne získa povolenie na poistenie a zaistenie,[209] takéto povolenie je v súlade s čl. 15 smernice o poistení a zaistení platné v celej EÚ. Na jeho základe sa umožňuje poisťovniam a zaisťovniam vykonávať činnosť vo všetkých členských štátoch a zahŕňa aj právo usadiť sa a slobodu poskytovať služby. Čl. 15 teda predstavuje právny základ cezhraničných

---

[205] Rozsah činnosti, na ktoré sa v rámci životného poistenia a neživotného poistenia uplatňuje táto smernica, sú predmetom úpravy čl. 2 ods. 2 a 3.

[206] K výnimkám z rozsahu pôsobnosti smernice pozri kapitolu I, oddiel II smernice o poistení a zaistení.

[207] Pozri čl. 13 smernice o poistení a zaistení.

[208] Orgánom dohľadu sa na účely smernice rozumie vnútroštátny orgán alebo vnútroštátne orgány, ktoré sú splnomocnené zo zákona alebo iným právnym predpisom vykonávať dohľad nad poisťovňami alebo zaisťovňami, a domovským členským štátom je na účely smernice, i) pokiaľ ide o neživotné poistenie, členský štát, v ktorom je umiestnené ústredie poisťovne kryjúcej riziko, ii) pokiaľ ide o životné poistenie, členský štát, v ktorom sa nachádza ústredie poisťovne kryjúcej záväzok, a iii) pokiaľ ide o zaistenie, členský štát, v ktorom sa nachádza ústredie zaisťovne. Pozri čl. 13 smernice o poistení a zaistení.

[209] Požiadavky na právnu formu poisťovne a zaisťovne, podmienky udelenia povolenia *per se*, ďalšie požiadavky na poisťovne a zaisťovne, ako aj pravidlá posudzovania splnenia podmienok a pravidiel zo strany orgánov dohľadu domovského členského štátu sú predmetom úpravy čl. 17 až čl. 26 smernice o poistení a zaistení.

účinkov povolenia na poistenie a zaistenie. Keďže smernicu v jej účinnom znení sú povinné mať transponovanú vo svojich právnych poriadkoch všetky členské štáty, cezhraničné účinky vyplývajúce z čl. 15 sú recipročné.

Vo vzťahu k právu usadiť sa a slobode poskytovať služby smernica o poistení a zaistení harmonizuje podmienky zriaďovania pobočiek a notifikačné a informačné povinnosti poisťovní a zaisťovní vo vzťahu k orgánom dohľadu domovského členského štátu a oznamovacie povinnosti orgánu dohľadu domovského štátu vo vzťahu k príslušným orgánom hostiteľského členského štátu.[210] Význam týchto ustanovení spočíva v skutočnosti, že práve na úkony, ktoré sú nimi regulované, je naviazaná možnosť začatia vykonávania poisťovacích a zaisťovacích činností v inom členskom štáte.

Podľa čl. 30 smernice o poistení a zaistení, finančný dohľad[211] nad poisťovňami a zaisťovňami vrátane činnosti, ktorú tieto vykonávajú buď prostredníctvom pobočiek, alebo na základe slobody poskytovať služby, patrí do výlučnej pôsobnosti domovského členského štátu. Avšak ak poisťovňa s pobočkou alebo vykonávajúca činnosť na území hostiteľského členského štátu na základe slobody poskytovať služby porušuje právne predpisy, ktoré sa na ňu v tomto členskom štáte vzťahujú, má orgán dohľadu hostiteľského členského štátu právo žiadať od príslušnej poisťovne, aby napravila protiprávny stav, a notifikovať v prípade potreby orgán dohľadu domovského členského štátu, aby ten podnikol primerané opatrenia. Ak napriek opatreniam prijatým domovským členským štátom alebo ak sa tieto opatrenia ukázali ako neprimerané alebo ak tento štát neprijal žiadne opatrenia a poisťovňa naďalej porušuje právne predpisy platné v hostiteľskom členskom štáte, orgány dohľadu hostiteľského členského štátu môžu po informovaní orgánov dohľadu domovského členského štátu prijať príslušné opatrenia, aby zabránili ďalším nezrovnalostiam alebo za ne uložili sankcie. Pokiaľ je to bezpodmienečne nevyhnutné, takáto sankcia môže spočívať aj v zabránení uzatvárania nových poistných zmlúv na území hostiteľského členského štátu. Odobrať povolenie je však vždy oprávnený iba orgán dohľadu domovského členského štátu.

---

[210] Na účely smernice je hostiteľský členský štát iný ako domovský členský štát, v ktorom má poisťovňa alebo zaisťovňa pobočku alebo poskytuje služby; pokiaľ ide o životné a neživotné poistenie, členským štátom poskytujúcim služby je členský štát záväzku alebo členský štát, v ktorom je umiestnené riziko, ak je záväzok alebo riziko kryté poisťovňou alebo pobočkou umiestnenou v inom členskom štáte. Pozri § 13 smernice o poistení a zaistení. K právu usadiť sa a slobodnému poskytovaniu služieb pozri čl. 145 až čl. 149 smernice o poistení a zaistení.

[211] Finančný dohľad zahŕňa v súvislosti s celou činnosťou poisťovne a zaisťovne preskúmanie jej stavu solventnosti, vytvorenia technických rezerv, jej aktív a použiteľných vlastných zdrojov v súlade s pravidlami stanovenými alebo postupmi dodržiavanými v členskom štáte podľa opatrení prijatých na úrovni Spoločenstva.

V prípade, ak tak ale urobí, je povinný o tom bezodkladne informovať príslušný orgán hostiteľského členského štátu.[212] Obdobný mechanizmus ochrany dodržiavania právneho poriadku hostiteľského členského štátu, ktorý sa vzťahuje na zaisťovne, je predmetom úpravy čl. 158 smernice o poistení a zaistení.

Harmonizované pravidlá začatia a vykonávania činností priameho poistenia a zaistenia nachádzajú svoje vyjadrenie v rámci vnútroštátneho práva Slovenskej republiky v zákone č. 39/2015 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o poisťovníctve"). Okrem iného, zákon o poisťovníctve obsahuje jednak úpravu začatia vykonávania poisťovacej činnosti a zaisťovacej činnosti v Slovenskej republike vrátane podmienok na začatie vykonávania poisťovacej činnosti a zaisťovacej činnosti v Slovenskej republike zahraničnou poisťovňou, resp. zaisťovňou prostredníctvom pobočky alebo bez jej zriadenia a jednak upravuje procesné povinnosti poisťovne a zaisťovne, ktorej bolo udelené povolenie na výkon poisťovacej činnosti, resp. zaisťovacej činnosti v SR, ktoré musí splniť, ak chce vykonávať svoje činnosti v zahraničí prostredníctvom zriadenia svojej pobočky alebo bez nej.

O udelení povolenia na poistenie a zaistenie rozhoduje v SR Národná banka Slovenska.[213] Podľa § 12 ods. 1 zákona o poisťovníctve je povolenie na vykonávanie poisťovacej činnosti a zaisťovacej činnosti udelené poisťovni, resp. zaisťovni platné pre všetky členské štáty a oprávňuje poisťovňu vykonávať poisťovaciu činnosť na území iného členského štátu prostredníctvom pobočky zriadenej v inom členskom štáte alebo na základe práva slobodného poskytovania služieb. Opäť je na tomto mieste potrebné zdôrazniť, že cezhraničné účinky povolenia udeleného poisťovni, resp. zaisťovni nie sú do iného štátu rozšírené na základe § 12, ale na základe harmonizovanej úpravy smernice o poistení a zaistení, ktorá je reflektovaná vo vnútroštátnom práve jednotlivých členských štátov. Procesné povinnosti spočívajúce v oznámení zámeru NBS vykonávať poisťovaciu alebo zaisťovaciu činnosť v inom členskom štáte prostredníctvom pobočky alebo bez nej, na ktoré sa viaže možnosť začať vykonávať tieto činnosti v inom členskom štáte, sú predmetom úpravy § 16 a § 17 zákona o poisťovníctve.

[212] Čl. 155 smernice o poistení a zaistení.
[213] § 7 ods. 1 a § 9 ods. 1 zákona o poisťovníctve.

Rozšírenie cezhraničných účinkov povolenia na vykonávanie poisťovacej činnosti a zaisťovacej činnosti poisťovňou, resp. zaisťovňou, ktorej bolo povolenie udelené v inom členskom štáte na území SR, je predmetom úpravy § 18 a § 19 zákona o poisťovníctve.

Podľa § 18 môže poisťovňa z iného členského štátu na území Slovenskej republiky vykonávať poisťovaciu činnosť alebo zaisťovaciu činnosť prostredníctvom svojej pobočky bez povolenia na vykonávanie poisťovacej činnosti alebo povolenia na vykonávanie zaisťovacej činnosti, ak jej bolo oprávnenie na vykonávanie poisťovacej činnosti alebo oprávnenie na vykonávanie zaisťovacej činnosti udelené v príslušnom členskom štáte, a to na základe súhlasného písomného vyjadrenia príslušného orgánu dohľadu domovského členského štátu doručeného NBS. Momentom, keď môže pobočka poisťovne z iného členského štátu začať vykonávať poisťovaciu činnosť alebo zaisťovaciu činnosť na území SR, je doručenie oznámenia NBS príslušnému orgánu dohľadu domovského členského štátu o ustanoveniach všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa budú vzťahovať na vykonávanie poisťovacej činnosti alebo zaisťovacej činnosti pobočky poisťovne z iného členského štátu na území Slovenskej republiky alebo po uplynutí lehoty dvoch mesiacov odo dňa doručenia vyjadrenia príslušného orgánu dohľadu domovského členského štátu NBS. Obdobne, zaisťovňa z iného členského štátu môže na území Slovenskej republiky vykonávať zaisťovaciu činnosť prostredníctvom svojej pobočky bez povolenia na vykonávanie zaisťovacej činnosti, ak jej bolo oprávnenie na vykonávanie zaisťovacej činnosti udelené v príslušnom členskom štáte.

Podľa § 19 poisťovňa z iného členského štátu môže na území Slovenskej republiky vykonávať poisťovaciu činnosť alebo zaisťovaciu činnosť na základe práva slobodného poskytovania služieb po doručení oznámenia príslušného orgánu dohľadu domovského členského štátu, v ktorom má sídlo, v rozsahu stanovenom § 17 ods. 3 Národnej banke Slovenska. Podobne, zaisťovňa z iného členského štátu môže na území Slovenskej republiky vykonávať zaisťovaciu činnosť na základe práva slobodného poskytovania služieb, ak jej bolo oprávnenie na vykonávanie zaisťovacej činnosti udelené v príslušnom členskom štáte.

V § 20 a § 21 zákona o poisťovníctve preberá Slovenská republika zásadu výlučného dohľadu domovského členského štátu nad poisťovacou a zaisťovacou činnosťou aj s príslušnou výnimkou ochrany vnútroštátneho právneho poriadku. Podľa § 21 ods. 3 tak môže Národná banka Slovenska ako orgán

dohľadu v SR po predchádzajúcom informovaní orgánu dohľadu domovského členského štátu, v prípade pokračujúceho porušovania všeobecne záväzných právnych predpisov poisťovňou alebo zaisťovňou z iného členského štátu EÚ a za podmienky, že opatrenia orgánu dohľadu domovského štátu sa ukázali ako neprimerané, nedostatočné alebo ak prijaté vôbec neboli, uložiť opatrenia potrebné na skončenie protiprávneho stavu vrátane uloženia opatrení na odstránenie a na nápravu zistených nedostatkov a obmedzenia alebo pozastavenia oprávnenia na uzavieranie poistných zmlúv alebo zaistných zmlúv a rozširovanie záväzkov. Poisťovňa z iného členského štátu alebo zaisťovňa z iného členského štátu je pritom povinná opatrenia vykonať.

Na základe vykonanej analýzy máme za to, že povolenie na poistenie a zaistenie spĺňa všetky znaky pozitívneho vymedzenia pojmu transteritoriálny správny akt. Zároveň nemožno skúmanú správnu formu činnosti subsumovať pod žiadnu z kategórií negatívneho vymedzenia. **Povolenie na poistenie a zaistenie je** preto podľa nás **transteritoriálnym správnym aktom**. Keďže sa na jeho uznanie nevyžaduje žiadny osobitný procesný postup hostiteľského členského štátu, ale možnosť vykonávania poisťovacích a zaisťovacích činností je naviazaná len na doručenie oznámení, resp. uplynutie stanovenej lehoty, ide podľa nás **o akt s priamymi účinkami**. Skutočnosť, že je orgánu dohľadu hostiteľského členského štátu zverená právomoc zabrániť poisťovni alebo zaisťovni, ktorá pokračujúco porušuje právne predpisy hostiteľského členského štátu uzatvárať nové poistné zmluvy na území hostiteľského členského štátu, nás zase vedie k vysloveniu záveru, že ide o **modifikovaný transteritoriálny správny akt**. Orgán dohľadu hostiteľského členského štátu totiž môže fakticky realizáciou tejto právomoci spôsobiť pozastavenie, ak nie až odmietnutie cezhraničných účinkov povolenia na poistenie a zaistenie vydaného v inom členskom štáte na svojom území.

4.5. Správne formy činnosti v oblasti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti

4.5.1. Vízum

Jednou z politík Európskej únie, ktorá spadá do jej pôsobnosti, je aj jednotná vízová politika, s ktorou sa spája vízová povinnosť pre štátnych príslušníkov krajín mimo EÚ.[214] Nariadením EP a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa stanovuje vízový kódex Spoločenstva v z. n. p. (ďalej len „vízový kódex"), sa stanovujú postupy a podmienky udeľovania víz na plánované pobyty na území členských štátov, ktorých dĺžka nepresahuje 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia. Vízový kódex definuje na svoje účely vízum ako povolenie udelené členským štátom na plánovaný pobyt na území členských štátov, ktorého dĺžka nepresahuje 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia, alebo tranzit cez medzinárodné tranzitné priestory letísk členských štátov. Takéto vízum bude podrobené našej analýze.

Žiadosti o vízum zásadne preskúmavajú a rozhodujú o jeho udelení konzulárne úrady[215] členských štátov EÚ.[216] Postup a podmienky, ktoré konzulárne úrady musia rešpektovať pri rozhodovaní o udelení víza, sú predmetom úpravy kapitoly II a kapitole III vízového kódexu. Pokiaľ žiadosť o udelenie víza nebola vzatá späť, výsledkom konania o žiadosti o udelenie víza je vydanie rozhodnutia o žiadosti. Konzulárny úrad môže prijať jedno zo štyroch typov rozhodnutí, ktorými sú i) rozhodnutie o udelení jednotného víza; ii) rozhodnutie o udelení víza s obmedzenou územnou platnosťou; iii) rozhodnutie o udelení letiskového tranzitného víza alebo iv) rozhodnutie o zamietnutí víza.[217] Jednotlivé typy rozhodnutí vyvolávajú rozdielne cezhraničné účinky udelených víz.

---

[214] Zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci podliehajú vízovej povinnosti alebo sú od tejto povinnosti oslobodení, je predmetom úpravy nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1806 zo 14. novembra 2018 uvádzajúceho zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti.

[215] Konzulárnym úradom sa na účely smernice rozumie diplomatická misia alebo konzulárny úrad členského štátu, ktoré môžu udeľovať víza a ktoré vedie kariérny konzulárny úradník, ako je vymedzené vo Viedenskom dohovore o konzulárnych stykoch z 24. apríla 1963.

[216] Čl. 4 ods. 1 vízového kódexu. Výnimku predstavuje rozhodovanie o udelení žiadosti o víza na vonkajšej hranici a o udelení žiadosti o víza na vonkajšej hranici námorníkovi na ceste podľa čl. 35 a čl. 36 vízového kódexu.

[217] Pozri čl. 23 ods. 4 vízového kódexu.

V prípade prijatia rozhodnutia o udelení jednotného víza to je platné na celom území členských štátov EÚ. *De facto* aj *de iure* to znamená, že rozhodnutie o udelení jednotného víza, o ktorom rozhodol konzulárny úrad Slovenskej republiky, bude platné na území všetkých členských štátov.

Ak bolo prijaté vízum s obmedzenou územnou platnosťou, také vízum je platné na území len jedného (toho štátu, ktorý vízum udelil) alebo niekoľkých členských štátov za predpokladu, že s tým tieto štáty súhlasia. Vízum s obmedzenou územnou platnosťou však nikdy nie je platné vo všetkých členských štátoch.

Letiskové tranzitné vízum, ako už samotné označenie napovedá, je vízum platné len na tranzit cez medzinárodné tranzitné priestory jedného alebo viacerých letísk členských štátov.[218]

Pre úplnosť, zamietnutie udelenia víza je predmetom úpravy čl. 32, v ktorom sú taxatívne vymedzené dôvody, pre ktoré k jeho zamietnutiu môže dôjsť.

Hoci samotným udelením jednotného víza alebo víza s obmedzenou územnou platnosťou nevzniká automaticky právo na vstup,[219] nič to nemení na skutočnosti, že už momentom jeho vydania sú takéto víza platné, a to s územnou pôsobnosťou uvedenou vyššie. Vízový kódex predstavuje preto úniový právny základ cezhraničných účinkov jednotného víza, víza s obmedzenou územnou platnosťou, ak iné členské štáty udelili súhlas, aby sa vzťahovali aj na ich územie, ako aj letiskového tranzitného víza, ak sa povolenie na tranzit cez medzinárodné tranzitné priestory týka viacerých letísk členských štátov. Keďže nariadenie je záväzné v celom rozsahu a priamo uplatniteľné vo všetkých členských štátoch, pravidlá udeľovania víz a účinky, ktoré sa viažu na ich udelenie, sú rovnaké v každom členskom štáte EÚ. Môžeme preto hovoriť aj o splnení znaku reciprocity.

Ako bolo uvedené vyššie, sú to predovšetkým konzulárne úrady jednotlivých členských štátov, ktoré rozhodujú o udelení víza v súlade s postupmi a podmienkami stanovenými vo vízovom kódexe; jeho cieľom je umožniť vstup na územie EÚ štátnym príslušníkom tretích krajín. Uvedené implikuje niekoľko záverov. Po prvé, že z hľadiska negatívneho vymedzenia nemôže ísť o akt medzinárodnej organizácie, jednostranný medzinárodný úkon štátu

[218] K uvedeným typom rozhodnutí o udelení pozri čl. 2 a čl. 24 až 26 vízového kódexu.
[219] Pozri čl. 30 vízového kódexu.

a taktiež ani akt, ktorý slúži ako nositeľ dôkazu a má byť vykonaný v správnom konaní. Po druhé, samotný postup udeľovania víza a rámcové vymedzenie jeho formy nie je predmetom úpravy vnútroštátneho poriadku členského štátu, ale je unifikované, resp. harmonizované na úniovej úrovni. Uvedené však podľa nás nič nemení na tom, že v konečnom dôsledku je vízum aktom členského štátu, o ktorého vydaní rozhodujú jeho správne orgány, ktorými sú najmä konzulárne úrady.

Na základe nášho skúmania sme dospeli k záveru, že **vízum v podobe jednotného víza a letiskové tranzitné vízum – ak sa povolenie na tranzit cez medzinárodné tranzitné priestory týka letísk viacerých členských štátov – sú transteritoriálnymi správnymi aktmi, ktoré sú navyše aktmi s priamymi účinkami**. Nejde však o rýdze transteritoriálne správne akty, ale o **modifikované**, a to z dôvodu, že čl. 34 vízového kódexu umožňuje jeho zrušenie alebo odvolanie aj iným členským štátom ako štátom, ktorý takéto vízum vydal za podmienok stanovených v tomto článku.[220] Pokiaľ ide o **vízum s obmedzenou územnou platnosťou**, **nejde podľa nás o transteritoriálny správny akt.** Totiž jeho cezhraničné účinky nastávajú momentom udelenia súhlasu iného členského štátu o rozšírení platnosti takto udelených víz na svoje územie. Preto pre potrebu udelenia súhlasu iným členským štátom ide podľa nás o **akt s účinkami per recognitionem**.

4.5.2. Rozhodnutie o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín

Do kategórie skúmaných správnych foriem činností, ktoré ovplyvňujú realizovanie politík EÚ v oblasti hraničných kontrol, azylu a prisťahovalectva, patrí aj rozhodnutie o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín.

Uznanie rozhodnutia o vyhostení vydaného príslušným orgánom v členskom štáte (vydávajúci členský štát) proti štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa nachádza na území iného členského štátu (vykonávajúci členský štát), je predmetom úpravy smernice Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001

[220] Podľa čl. 34 ods. 1 vízového kódexu sa vízum zruší, ak sa preukáže, že v čase udelenia víza neboli splnené podmienky na jeho udelenie, a predovšetkým ak existujú závažné dôvody domnievať sa, že vízum bolo získané podvodom. Vízum zrušia v zásade príslušné orgány členského štátu, ktoré vízum udelili. Zrušiť ho môžu aj príslušné orgány iného členského štátu, pričom v tomto prípade sa o takomto zrušení informujú orgány členského štátu, ktoré vízum udelili. Podľa čl. 34 ods. 2 vízového kódexu sa vízum odvolá, ak sa preukáže, že podmienky na jeho udelenie už nie sú splnené. Vízum odvolávajú v zásade príslušné orgány členského štátu, ktoré vízum udelili. Odvolať ho môžu aj príslušné orgány iného členského štátu, pričom v tomto prípade sa o takomto odvolaní informujú orgány členského štátu, ktoré vízum udelili.

o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín (ďalej len „smernica 2001/40/ES“).

Smernica 2001/40/ES definuje na svoje účely rozhodnutie o vyhostení ako každé rozhodnutie, ktoré nariaďuje vyhostenie prijaté príslušným správnym orgánom vydávajúceho členského štátu.[221] Každé takéto rozhodnutie v súlade s čl. 1 ods. 2 smernice vydáva vykonávajúci členský štát podľa svojich platných právnych predpisov. Dotknutý štátny príslušník tretej krajiny však musí mať v súlade s právnymi predpismi vykonávajúceho členského štátu možnosť dať podnet na konanie o opravnom prostriedku proti opatreniam podľa čl. 1 ods. 2.[222] Vykonávajúci členský štát pritom uzná a vykoná takéto rozhodnutie len za predpokladu, ak sa rozhodnutie o vyhostení štátneho príslušníka tretej krajiny týka prípadov vyhostenia stanovených čl. 3 smernice 2001/40/ES.[223] Vydávajúci členský štát v týchto prípadoch nesmie zrušiť ani pozastaviť rozhodnutie o vyhostení. Smernica 2001/40/ES zdôrazňuje, že pri jej uplatňovaní členskými štátmi musia byť rešpektované základné práva a slobody. Za týmto účelom vykonávajúci členský štát predovšetkým preskúma situáciu dotknutej osoby, aby zabezpečil, že ani relevantné medzinárodné právne nástroje, ani platné vnútroštátne právne predpisy nie sú v rozpore s vykonaním rozhodnutia o vyhostení. Na vykonávanie tejto smernice, teda na zabezpečenie výkonu rozhodnutia o vyhostení sú orgány vydávajúceho členského štátu a vykonávajúceho členského štátu povinné použiť všetky vhodné prostriedky spolupráce a výmeny informácií. Po realizácii vykonávacieho opatrenia je povinný vykonávajúci členský štát informovať vydávajúci členský štát o tejto skutočnosti.[224]

Transpozícia ustanovení smernice 2001/40/ES je v právnom poriadku Slovenskej republiky zabezpečená prostredníctvom úpravy v zákone č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“)

---

[221] Pozri čl. 2 smernice 2001/40/ES.

[222] Čl. 4 smernice 2001/40/ES.

[223] Ide po prvé o prípady, keď štátny príslušník tretej krajiny podlieha rozhodnutiu o vyhostení založenom na vážnej a existujúcej hrozbe pre verejný poriadok alebo bezpečnosť štátu, ktoré bolo prijaté v prípadoch odsúdenia štátneho príslušníka tretej krajiny vydávajúcim členským štátom za trestný čin, ktorý podlieha trestu zahrnujúcemu odňatie slobody najmenej na jeden rok, alebo existencie vážnych dôvodov domnievať sa, že štátny príslušník tretej krajiny spáchal závažný trestný čin, alebo existencie vážnych dôkazov o jeho úmysle spáchať takéto trestné činy na území členského štátu. Po druhé, ide o prípady, keď štátny príslušník tretej krajiny podlieha rozhodnutiu o vyhostení, ak je toto založené na tom, že nesplnil vnútroštátne predpisy pre vstup a pobyt cudzincov.

[224] Pozri čl. 6 smernice 2001/40/ES.

a subsidiárne aj správnym poriadkom.[225] Konkrétne je prevažná časť transponovaná ustanovením § 85 zákona o pobyte cudzincov. V súlade s ním útvar policajného zboru (ďalej len „policajný útvar“) zabezpečí výkon rozhodnutia o vyhostení vydaného členským štátom, ak i) bol štátny príslušník tretej krajiny v tomto štáte odsúdený na trest odňatia slobody najmenej na jeden rok; ii) existuje dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny v tomto štáte spáchal, pokúsil sa spáchať alebo sa pripravoval na spáchanie zločinu alebo iii) štátny príslušník tretej krajiny porušil predpisy tohto štátu upravujúce vstup a pobyt štátnych príslušníkov tretej krajiny. Pred výkonom takého rozhodnutia je policajný útvar povinný požiadať o vyjadrenie vydávajúci štát a členský štát, v ktorom má štátny príslušník tretej krajiny povolený pobyt, a zároveň preskúmať, či je výkon takého rozhodnutia v súlade s medzinárodnými zmluvami a týmto zákonom. Ak následne pristúpi policajný útvar k výkonu rozhodnutia, oznámi túto skutočnosť vydávajúcemu štátu. Naopak, v prípade, ak iný členský štát vykonáva rozhodnutie o vyhostení, policajný útvar na žiadosť takého štátu poskytne informácie a dokumenty o štátnom príslušníkovi tretej krajiny, ktorému bolo vydané rozhodnutie. Ak iný členský štát začne vykonávať rozhodnutie o vyhostení, také rozhodnutie nemožno zmeniť ani zrušiť.

Rozhodnutie o vyhostení podľa smernice 2001/40/ES je vydávané správnym orgánom členského štátu Únie (vydávajúci členský štát) podľa jeho vnútroštátnych noriem a jeho cieľom je zabezpečiť vyhostenie štátneho príslušníka tretej krajiny z územia Európskej únie v spolupráci s orgánmi členského štátu Únie, na území ktorého sa zdržiava (vykonávajúci členský štát). Takéto rozhodnutie o vyhostení nespadá do žiadnej z kategórií negatívneho vymedzenia. Naopak, takéto rozhodnutie má podľa nás znaky pozitívneho vymedzenia pojmu transteritoriálny správny akt.

Rozhodnutie o vyhostení podľa smernice 2001/40/ES má cezhraničné účinky, ktorých právny základ vyplýva z práva EÚ. Cezhraničné účinky rozhodnutia o vyhostení však nenastávajú automaticky momentom nadobudnutia jeho vykonateľnosti vo vydávajúcom členskom štáte, ale až momentom jeho uznania zo strany príslušného orgánu vykonávajúceho štátu. Napr. v Slovenskej republike je príslušným orgánom policajný útvar, ktorý po doručení takého rozhodnutia o vyhostení to najskôr preskúma z pohľadu jeho súladu s medzinárodnými záväzkami SR a zákonom o pobyte cudzincov

[225] Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v z. n. p.

a požiada o vyjadrenie vydávajúci štát a členský štát, v ktorom má štátny príslušník tretej krajiny povolený pobyt. Až následne, ak rozhodnutie neodporuje medzinárodným zmluvám ani zákonu, policajný útvar „rozhodne“ o jeho uznaní, pričom však formálne rozhodnutie nevydáva. Uznanie prebehne iba konkludentne, a to tak, že sa rozhodnutie o vyhostení vykoná a táto skutočnosť sa oznámi vydávajúcemu členskému štátu.

Keďže smernica zaväzuje prijať opatrenia na jej vykonanie všetky členské štáty, možno z toho vydedukovať, že všetky členské štáty boli povinné prevziať do svojich vnútroštátnych poriadkov aj záväzok týkajúci sa postupu uznávania a s tým spojených cezhraničných účinkov. Cezhraničné účinky sú teda recipročné.

Rozhodnutie o vyhostení zároveň zostáva aktom štátu, ktorý ho vydal, a bolo vydané v súlade s jeho vnútroštátnymi procesnými postupmi. Nič na tom nemení ani istá odchýlka, podľa ktorej vydávajúci štát nesmie po tom, ako začal vykonávajúci štát vykonávať rozhodnutie o vyhostení, takéto rozhodnutie zrušiť ani pozastaviť jeho účinky. Dohľad nad samotným výkonom prechádza teda čisto do rúk orgánov vykonávajúceho štátu. Uvedené však podľa nás je plne legitímne za účelom zabezpečenia právnej istoty, ako aj efektívneho výkonu **rozhodnutí o vyhostení vydaných v súlade so smernicou 2001/40/ES.** Keďže jeho výkonu zo strany orgánov vykonávajúceho štátu predchádza jeho preskúmanie, tvrdíme, že ide zároveň o **akt s účinkami per recognitionem,** ktorý preto nie je transteritoriálnym správnym aktom.

4.5.3. Rozhodnutie ukladajúce povinnosť zaplatiť peňažnú sankciu v inom členskom štáte, ako je štát, ktorý toto rozhodnutie vydal

Jedným z najzásadnejších prejavov justičnej spolupráce medzi členskými štátmi je snaha o unifikovanie alebo aspoň harmonizovanie úpravy uznávania a výkonu rozhodnutí súdu alebo správneho orgánu v inom členskom štáte, ako je štát, ktorý takéto rozhodnutia vydal. V trestných veciach predstavuje isté uľahčenie v tomto smere úprava rámcového rozhodnutia Rady 2005/214/SVV z 24. 2. 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie (ďalej len „rámcové rozhodnutie“).

Ako vyplýva z úvodu rámcového rozhodnutia, jeho cieľom je uľahčiť výkon rozhodnutí ukladajúcich povinnosť zaplatiť peňažnú sankciu v inom členskom štáte (vykonávajúci štát), ako je štát, v ktorom bola táto povinnosť

rozhodnutím uložená (štát pôvodu). Uľahčenie má spočívať v tom, že príslušné orgány vykonávajúceho štátu majú uznať rozhodnutie, ktoré bolo zaslané v súlade s článkom 4 rámcového rozhodnutia, bez toho, aby boli požadované akékoľvek ďalšie náležitosti, a bezodkladne prijať všetky potrebné opatrenia na jeho výkon. Výnimku z tohto pravidla predstavujú taxatívne vymedzené dôvody obsiahnuté v čl. 7 rámcového rozhodnutia, na základe ktorých je príslušný orgán oprávnený odmietnuť rozhodnutie o peňažnej sankcii uznať a/alebo vykonať.[226] Pre úspešné uznanie a výkon je pritom podľa čl. 4 nevyhnutné, aby rozhodnutie bolo zaslané vykonávajúcemu štátu spolu s osvedčením uvedeným v tomto článku. Žiadať o uznanie alebo výkon rozhodnutia o peňažnej sankcii možno vždy iba jeden členský štát, a to taký, v ktorom má fyzická alebo právnická osoba, proti ktorej bolo prijaté rozhodnutie, svoj majetok alebo príjem, zvyčajné bydlisko alebo v prípade právnickej osoby sídlo. Samotné rámcové rozhodnutie okrem uvedeného vymedzuje najmä, čo sa rozumie pod pojmami rozhodnutie,[227] peňažná sankcia,[228] štát pôvodu a vykonávajúci štát; stanovuje povinnosť a zároveň oprávnenie členského štátu určiť, ktorý vnútroštátny orgán bude oprávnený na prijímanie rozhodnutia s osvedčením a zároveň to, ktorý bude oprávnený rozhodovať o uznaní a výkone rozhodnutia; rámcuje vecný rozsah pôsobnosti; vymedzuje dôvody odmietnutia uznania a výkonu; stanovuje pravidlá pre právny poriadok, ktorým sa má spravovať vykonanie rozhodnutia; stanovuje pravidlá pre možnosť premeny peňažnej sankcie na alternatívny trest a trest od-

---

[226] Pozri čl. 6 rámcového rozhodnutia.

[227] Podľa čl. 1 rámcového rozhodnutia na účely rámcového rozhodnutia „rozhodnutie“ znamená konečné rozhodnutie, ktoré vyžaduje, aby fyzická alebo právnická osoba zaplatila peňažnú sankciu, ak rozhodnutie prijal: i) súd štátu pôvodu pre trestný čin podľa práva štátu pôvodu; ii) iný orgán štátu pôvodu ako súd v súvislosti s trestným činom podľa práva štátu pôvodu za predpokladu, že dotknutá osoba mala možnosť, aby sa jej prípad prejednal pred súdom, ktorý je príslušný rozhodovať predovšetkým v trestných veciach; iii) iný orgán štátu pôvodu ako súd pre skutky, ktoré sú trestné podľa vnútroštátneho práva štátu pôvodu z dôvodu porušenia právnych predpisov za predpokladu, že dotknutá osoba mala možnosť, aby sa jej prípad prejednal pred súdom, ktorý je príslušný rozhodovať predovšetkým v trestných veciach; iv) súd, ktorý je príslušný rozhodovať predovšetkým v trestných veciach, ak sa toto rozhodnutie týka rozhodnutia uvedeného v bode iii);

[228] Podľa čl. 1 rámcového rozhodnutia na účely rámcového rozhodnutia „peňažná sankcia“ znamená povinnosť zaplatiť: i) určitú peňažnú čiastku uloženú rozhodnutím o odsúdení pre trestný čin; ii) náhradu uloženú v tom istom rozhodnutí v prospech obetí, ak obeť nemôže byť stranou v občianskoprávnom konaní a súd koná v rámci výkonu svojej trestnej právomoci; iii) určitú peňažnú čiastku na súdne trovy alebo trovy správneho konania, ktoré viedlo k rozhodnutiu; iv) určitú peňažnú čiastku do verejného fondu alebo organizácii na podporu obetí, ktorá bola uložená v tom istom rozhodnutí. Zároveň však peňažná sankcia nezahŕňa: príkazy na zhabanie nástrojov alebo ziskov z trestného činu a príkazy občianskej povahy, ktoré vyplývajú z nárokov o náhradu škody a navrátenie do pôvodného stavu a ktoré sú vykonateľné v súlade s nariadením Rady (ES) č. 44/2001 z 22. decembra 2000 o súdnej právomoci, uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach.

ňatia slobody a pre možnosť udeliť amnestiu alebo milosť; informačné povinnosti štátu pôvodu a vykonávajúceho štátu; následky zaslania rozhodnutia a pravidlo určujúce, komu majú pripadnúť finančné prostriedky získané z vykonania rozhodnutí.

Opatrením, ktorým sa preberá rámcové rozhodnutie do právneho poriadku SR, je zákon č. 183/2011 Z. z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii"). Podľa § 1 predmetného zákona tento zákon upravuje postup orgánov SR pri uznávaní a výkone rozhodnutia ukladajúceho peňažnú sankciu vydaného súdom alebo iným príslušným orgánom členského štátu Európskej únie a odovzdaní rozhodnutia o peňažnej sankcii vydaného súdom v trestnom konaní na jeho uznanie a výkon v inom členskom štáte, pričom použije sa len vo vzťahu k tomu členskému štátu, ktorý prevzal do svojho právneho poriadku rámcové rozhodnutie. Na účely uvedeného zákona sa rozhodnutím o peňažnej sankcii rozumie právoplatné odsudzujúce rozhodnutie vydané pre trestný čin alebo pre protiprávne konanie týkajúce sa porušenia pravidiel cestnej premávky vydané buď súdom štátu pôvodu v trestnom konaní, alebo správnym orgánom štátu pôvodu, ak podľa právneho poriadku štátu pôvodu bolo proti tomuto rozhodnutiu možné podať opravný prostriedok, o ktorom rozhoduje súd s právomocou v trestných veciach. Z uvedenej definície vyplýva, že zákon o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii zužuje obsah pojmu rozhodnutie oproti definícii v rámcovom rozhodnutí, čím *ipso facto* zužuje jeho vecnú pôsobnosť. Tento zákon ďalej v súlade s rámcovým rozhodnutím definuje pojmy peňažná sankcia, štát pôvodu, vykonávajúci štát, ako aj ďalšie pojmy ako pokuta, justičný orgán štátu pôvodu, vykonávajúci justičný orgán a povinný. Taktiež v súlade s rámcovým rozhodnutím je vymedzený rozsah vecnej pôsobnosti či stanovenie požiadavky, aby povinný mal na území Slovenskej republiky obvyklý pobyt, sídlo, majetok alebo príjem preto, aby bolo možné rozhodnutie o peňažnej sankcii členského štátu v Slovenskej republike uznať a vykonať.

Zákon o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii upravuje dva procesné postupy slovenských orgánov za účelom zabezpečenia uznania a výkonu rozhodnutí o peňažnej sankcii. Prvým je postup slovenských orgánov ako orgánov štátu pôvodu rozhodnutia o peňažnej sankcii.[229] Druhým je

[229] Pozri § 6 až § 8 zákona o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii.

postup slovenských orgánov ako vykonávajúcich justičných orgánov rozhodnutia o peňažnej sankcii, ktoré bolo vydané niektorým z členských štátov.[230] Zákon v prípade oboch postupov počíta s ingerenciou Ministerstva spravodlivosti SR (ďalej len „ministerstvo“). Ministerstvo je jednak oprávnené v rámci postupu slovenských orgánov ako orgánov štátu pôvodu zasielať vykonávajúcim justičným orgánom osvedčenia spolu s rozhodnutiami súdov SR, ktoré sa majú uznať a vykonať v členskom štáte, a jednak je oprávnené na prijímanie osvedčení a rozhodnutí o peňažnej sankcii členských štátov na účely ich uznania a výkonu v Slovenskej republike.

V súlade so zákonom o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii súd, ktorý rozhodnutie o peňažnej sankcii v SR vydal, zašle prostredníctvom ministerstva rovnopis rozhodnutia spolu s osvedčením na účel odovzdania jeho výkonu iba takému členskému štátu, v ktorom má povinný obvyklý pobyt, sídlo, majetok alebo príjem. Dôsledkom odovzdania výkonu rozhodnutia o peňažnej sankcii do takéhoto členského štátu je nemožnosť Slovenskej republiky viac rozhodnutie o peňažnej sankcii vykonať.

Hovoriac o postupe slovenských orgánov ako vykonávajúcich justičných orgánov, ministerstvo je po prijatí osvedčenia s rozhodnutím o peňažnej sankcii zásadne povinné predložiť osvedčenie spolu s rozhodnutím príslušnému súdu na rozhodnutie o uznaní a jeho výkone v Slovenskej republike. Príslušnosť súdu na konanie o uznaní a výkone o peňažnej sankcii sa odvíja od toho, či rozhodnutie o peňažnej sankcii bolo vydané súdom alebo správnym orgánom členského štátu. Ak bolo rozhodnutie o peňažnej sankcii vydané súdom členského štátu, na rozhodnutie o uznaní a výkone takého rozhodnutia bude oprávnený príslušný krajský súd, v ktorého obvode má povinný trvalý pobyt alebo sídlo. Ak povinný nemá na území Slovenskej republiky trvalý pobyt alebo sídlo, je na konanie oprávnený Krajský súd v Bratislave. V prípade, ak rozhodnutie o peňažnej sankcii bolo vydané správnym orgánom členského štátu, súdom oprávneným na konanie o uznaní a výkone takéhoto rozhodnutia bude Okresný súd Bratislava I. Súd následne rozhodne bez zbytočného odkladu o tom, či sa rozhodnutie o peňažnej sankcii uzná a vykoná, na neverejnom zasadnutí po písomnom vyjadrení prokurátora, ak ide o rozhodnutie o uznaní a výkone peňažnej sankcie, ktoré vydal súd štátu pôvodu a bez nariadenia hlavného pojednávania, verejného zasadnutia alebo neverejného zasadnutia, ak ide o rozhodnutie o uznaní a výkone peňažnej

[230] Pozri § 9 až § 15 zákona o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii.

sankcie, ktoré vydal správny orgán štátu pôvodu. O uznaní a výkone peňažnej sankcie, o ktorej rozhodol súd štátu pôvodu, rozhoduje súd rozsudkom, a o uznaní a výkone peňažnej sankcie, o ktorej rozhodol správny orgán štátu pôvodu, rozhoduje vyšší súdny úradník. Proti rozsudku o uznaní a výkone peňažnej sankcie je prípustné odvolanie a proti uzneseniu o uznaní a výkone peňažnej sankcie je prípustná sťažnosť. Kým na podanie odvolania sú aktívne legitimovanými subjektmi okrem povinného aj prokurátor a minister spravodlivosti, na podanie sťažnosti je aktívne legitimovaný iba povinný. Tak odvolanie, ako aj sťažnosť majú odkladný účinok.

Ak nie sú dôvody na odmietnutie uznania a výkonu rozhodnutia o peňažnej sankcii vymedzené v § 12 zákona o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii, súd rozhodne o uznaní takého rozhodnutia a súčasne rozhodne, že sa také rozhodnutie vykoná. Po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia o uznaní a výkone súd vyzve povinného, aby peňažnú sankciu zaplatil do pätnástich dní. Ak nedôjde v tejto lehote k dobrovoľnému zaplateniu peňažnej sankcie, súd zašle rovnopis rozhodnutia o uznaní a výkone spolu s osvedčením a rozhodnutím o peňažnej sankcii bez odôvodnenia orgánu štátnej správy podľa osobitného predpisu,[231] ktorého úlohou bude zabezpečiť nútený výkon rozhodnutia o peňažnej sankcii. Uvedený postup nerealizuje súd iba v prípade, ak rozhodne o uložení náhradného trestu odňatia slobody.

Z popisu právnej úpravy rámcového rozhodnutia a zákona o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii vyplýva, že skúmané rozhodnutie o peňažnej sankcii je individuálny právny akt, ktorý je vydávaný súdom alebo správnym orgánom štátu a ktorý ukladá peňažnú sankciu povinnej fyzickej alebo právnickej osobe. Uvedená skutočnosť implikuje, že takéto rozhodnutie nemôže byť aktom medzinárodnej organizácie, jednostranným medzinárodným úkonom štátu ani aktom vydaným štátnym orgánom, ktorý slúži ako nositeľ dôkazu a má byť vykonaný v správnom konaní.

Zákonom o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii sa preberá rámcové rozhodnutie vrátane ním vytvoreného referenčného modelu uznávania rozhodnutí o peňažnej sankcii. Uvedený model znamená, že cezhraničné účinky rozhodnutia o peňažnej sankcii nenastávajú momentom jeho vykonateľnosti v štáte pôvodu, ale až momentom vydania osobitého rozhodnutia príslušným orgánom vykonávajúceho štátu, ktorý však je v procese uznávania povinný postupovať v súlade s mechanizmom vymedzeným rámcovým rozhodnutím. To znamená, že pokiaľ bolo doručené rozhodnutie

[231] Zákon č. 65/2001 Z. z. o správe a vymáhaní súdnych pohľadávok v znení neskorších predpisov.

spolu s osvedčením a niet taxatívne vymedzeného dôvodu stanoveného rámcovým rozhodnutím, je orgán vykonávajúceho štátu povinný toto rozhodnutie uznať a vykonať. V opačnom prípade, ak by napr. vyžadoval splnenie ďalších dodatočných kritérií na uznanie, konal by príslušný orgán contra legem (v rozpore s právom EÚ).

Pokiaľ ide o požiadavk reciprocity, ak je naplnený predpoklad uvedený v čl. 20 rámcového rozhodnutia, podľa ktorého majú členské štáty prijať všetky potrebné opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s ustanoveniami tohto rámcového rozhodnutia do 22. marca 2007, potom by malo platiť, že v súčasnosti každý členský štát uznáva rozhodnutia o peňažných sankciách podľa obdobných pravidiel stanovených rámcovým rozhodnutím. Rozhodnutie o peňažnej sankcii vydané napr. v Slovenskej republike teda bude uznané a vykonané v inom členskom štáte, ktorý transponoval rámcové rozhodnutie za obdobných podmienok, ako bude uznané a vykonané takéto rozhodnutie členského štátu v SR. Požiadavka reciprocity je aj v tomto prípade podľa nás splnená.

Napokon, rámcové rozhodnutie síce definuje, čo sa myslí samotným rozhodnutím, avšak stanovenie formy takého rozhodnutia ponecháva na vnútroštátne právo toho-ktorého členského štátu. Rovnako rámcové rozhodnutie ponecháva na vnútroštátne právo určenie príslušných orgánov na plnenie úloh podľa rámcového rozhodnutia, ako aj stanovenie postupov vydania rozhodnutí a spôsobov ich preskúmania. Uvedené možno demonštrovať na príklade právneho poriadku Slovenskej republiky. Ako už bolo uvedené, podľa § 2 zákona o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v EÚ sa rozhodnutím o peňažnej sankcii rozumie právoplatné odsudzujúce rozhodnutie vydané pre trestný čin alebo pre protiprávne konanie týkajúce sa porušenia pravidiel cestnej premávky vydané buď súdom štátu pôvodu v trestnom konaní, alebo správnym orgánom štátu pôvodu, ak podľa právneho poriadku štátu pôvodu bolo proti tomuto rozhodnutiu možné podať opravný prostriedok, o ktorom rozhoduje súd s právomocou v trestných veciach. V prípade Slovenskej republiky teda platí, že ak je štátom pôvodu, formou rozhodnutia o peňažnej sankcii je v prípade, ak rozhodoval súd v trestnom konaní rozsudok[232], a v prípade, ak rozhodoval správny orgán, spravidla rozhodnutie.[233] Taktiež oprávnenie orgánu vydať vyššie uvedené rozhodnutia, samotný postup vydania a spôsoby jeho preskúmania sú upravené v trestnom poriadku,

[232] § 284 zákona č. 301/2005 Z. z. trestný poriadok.
[233] § 46 a nasl. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

alebo v prípade, ak išlo o rozhodnutie správneho orgánu, tak v správnom poriadku, prípadne ďalších osobitných predpisoch.[234] Pokiaľ ide o oprávnenie vykonávať dohľad nad výkonom rozhodnutia o peňažnej sankcii, možno uviesť, že rámcové rozhodnutie vytvára kombinovaný model dohľadu. Po odovzdaní výkonu rozhodnutia vykonávajúcim justičným orgánom orgány štátu pôvodu v zásade strácajú právo pokračovať vo výkone rozhodnutia a výkon takého rozhodnutia zabezpečujú orgány vymáhajúceho štátu v súlade so svojím vnútroštátnym poriadkom. Inými slovami, sú to orgány vymáhajúceho štátu, ktoré zabezpečujú dohľad nad tým, aby rozhodnutie o peňažnej sankcii štátu pôvodu bolo vykonané. Výnimkou však je, ak vykonávajúci štát hoci len čiastočne nevykoná alebo odmietne vykonať rozhodnutie ukladajúce peňažnú sankciu alebo ak nastane akákoľvek skutočnosť v štáte pôvodu, ktorá spôsobuje nevykonateľnosť tohto rozhodnutia, prípadne dôjde k stiahnutiu tohto rozhodnutia z vykonávajúceho štátu z akéhokoľvek iného dôvodu. V takom prípade sa oprávnenie vykonať rozhodnutie o peňažnej sankcii „vracia“ do štátu pôvodu.

Záverom možno konštatovať: z dôvodu, že cezhraničné účinky takéhoto správneho aktu nenastávajú momentom vykonateľnosti rozhodnutia v štáte pôvodu, ale až momentom jeho uznania vo vykonávajúcom štáte, ide o akt spadajúci do kategórie **aktov s účinkami per recognitionem**, a preto nejde o transteritoriálny správny akt.

4.5.4. Exekučný titul, na základe ktorého sa vymáha pohľadávka vyplývajúca z daní, poplatkov a ďalších opatrení

Prejavom justičnej spolupráce medzi členskými štátmi, ktorá prispieva k riadnemu fungovaniu vnútorného trhu, je aj vzájomná pomoc pri vymáhaní vzájomných pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení. Takáto pomoc je na úrovni EÚ harmonizovaná smernicou Rady č. 2010/24/EÚ zo 16. marca 2010 o vzájomnej pomoci pri vymáhaní vzájomných pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení (ďalej len „smernica č. 2010/24/EÚ“).

Podľa čl. 1 smernice č. 2010/24/EÚ sú predmetom jej úpravy pravidlá, podľa ktorých si majú členské štáty v jednotlivých členských štátoch poskytovať pomoc pri vymáhaní taxatívne vymedzených kategórií pohľadávok, ak tieto pohľadávky vznikli v inom členskom štáte. V súlade s čl. 24 predmetnej

[234] Napr. v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

smernice, jej účelom je zaviesť minimálny štandard vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok medzi členskými štátmi EÚ, ktoré spadajú do rámca jej vecnej pôsobnosti. Tento rozsah je predmetom úpravy článku 2 a je vymedzený pozitívne a negatívne. Najzásadnejšou kategóriou pohľadávok z hľadiska pozitívneho vymedzenia sú pohľadávky týkajúce sa všetkých daní a poplatkov akéhokoľvek druhu, ktoré vyberá členský štát alebo jeho územný či správny celok vrátane miestnych orgánov alebo ktoré sa vyberajú v jeho mene alebo v mene Únie. Predmetná smernica označuje na svoje účely príslušný orgán členského štátu, ktorý žiada o pomoc v súvislosti s pohľadávkou, ako „dožadujúci orgán" a príslušný orgán členského štátu, ktorý sa žiada o pomoc, ako „dožiadaný orgán". Každý členský štát je pritom povinný si zvoliť príslušný orgán na účely tejto smernice.

Systematicky možno obsah smernice rozdeliť podľa okruhu pravidiel poskytovania pomoci medzi členskými štátmi na dve základné časti. Prvá časť sa týka pravidiel poskytovania pomoci v oblasti výmeny informácií a pomoci pri oznamovaní dokumentov za účelom efektívneho vymáhania pohľadávok.[235] Druhá časť upravuje pravidlá v oblasti vymáhania pohľadávok alebo nariadenia predbežných opatrení *per se*.[236]

Podľa smernice č. 2010/24/EÚ sa vymáhanie pohľadávky uskutočňuje na základe žiadosti dožadujúceho orgánu, ku ktorému musí byť priložený jednotný exekučný titul v dožiadanom členskom štáte. Jednotný exekučný titul v dožiadanom členskom štáte zohľadňuje podstatné prvky pôvodného exekučného titulu a predstavuje jediný základ pre opatrenia na vymáhanie a predbežné opatrenia, ktoré sa prijali v dožiadanom členskom štáte. V dožiadanom členskom štáte nepodlieha nijakému úkonu uznania, doplnenia alebo nahradenia.[237] Pokiaľ smernica č. 2010/24/EÚ neustanovuje inak, vybavenie žiadosti o vymáhanie sa spravuje právnym poriadkom dožiadaného členského štátu. Dožiadaný členský štát má teda s takouto pohľadávkou zaobchádzať tak, akoby išlo o pohľadávku, ktorá vznikla v tomto štáte. Za účelom vymoženia má dožiadaný orgán právo využívať právomoci a postupy stanovené v zákonoch, iných právnych predpisoch alebo správnych opatreniach, ktoré mu umožňuje použiť jeho právny poriadok a ktoré sa vzťahujú

[235] Kapitola II a III smernice č. 2010/24/EÚ.
[236] Kapitola IV smernice č. 2010/24/EÚ.
[237] Pozri čl. 12 smernice č. 2010/24/EÚ, v ktorom sú vymedzené aj minimálne obsahové požiadavky na jednotný exekučný titul.

na pohľadávky týkajúce sa rovnakej alebo – ak rovnaká neexistuje – podobnej dane alebo podobného poplatku.[238] Dožiadaný orgán je v zásade povinný poskytnúť pomoc pri vymáhaní pohľadávky, ak mu bola doručená právne perfektná žiadosť o vymáhanie a jednotný exekučný titul. Výnimku z tejto povinnosti a možnosť zamietnuť žiadosť o vymáhanie predstavujú taxatívne vymedzené dôvody, ktoré vyplývajú z čl. 18 smernice č. 2010/24/EÚ. V prípade, ak bol dožiadaný orgán pri vymáhaní pohľadávky úspešný, poukáže dožadujúcemu orgánu sumy vymožené v súvislosti s pohľadávkou a úrok v súlade so smernicou.[239] Smernica č. 2010/24/EÚ vo svojom čl. 14 myslí aj na situáciu, ak by sa vyskytol spor týkajúci sa pohľadávky, pôvodného exekučného titulu v dožadujúcom členskom štáte alebo jednotného exekučného titulu v dožiadanom členskom štáte, ako aj spory týkajúce sa platnosti oznámenia, ktoré zaslal príslušný orgán dožadujúceho členského štátu. Takéto spory patria do pôsobnosti orgánov dožadujúceho členského štátu. Výnimkou je situácia, ak by sa spory týkali exekučných opatrení prijatých v dožiadanom členskom štáte alebo platnosti oznámenia, ktoré zaslal príslušný orgán dožiadaného členského štátu. V takomto prípade rozhodnúť o týchto veciach by mal príslušný orgán dožiadaného štátu, v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi dožiadaného štátu.

Transpozícia smernice č. 2010/24/EÚ sa v Slovenskej republike uskutočnila zákonom č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. (ďalej len „zákon o vymáhaní niektorých finančných pohľadávok“). Predmetom úpravy tohto zákona je postup a podmienky poskytovania, požadovania a prijímania medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok. Zákon o vymáhaní niektorých finančných pohľadávok pritom reguluje dva rozdielne postupy v závislosti od toho, či ide o medzinárodnú pomoc pri vymáhaní pohľadávok vo vzťahu ku členskému štátu únie alebo o medzinárodnú pomoc pri vymáhaní pohľadávok vo vzťahu k zmluvnému štátu, na základe medzinárodnej zmluvy, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.[240] Práve úprava postupu medzinárodnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vo vzťahu k členskému štátu predstavuje časť zákona, ktorou sa preberá smernica č. 2010/24/EÚ,

[238] Čl. 13 ods. 1 smernice.
[239] Čl. 13 ods. 5 smernice.
[240] Podobne TOMÁŠ, L.: Právomoc správneho súdu v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy vo veciach poplatkov za vysokoškolské štúdium. In. JAKAB, R. (ed.): Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018. ISBN 978-80-8152-802-6. s. 163 – 176.

preto sa v ďalších riadkoch budeme venovať deskripcii úpravy zákona už iba v tomto rozsahu.

Zákon o vymáhaní niektorých finančných pohľadávok vymedzuje na účely tohto zákona medzinárodnú pomoc pri vymáhaní pohľadávky medzi príslušným orgánom SR a príslušným orgánom členského štátu EÚ ako výmenu informácií potrebných na vymáhanie pohľadávky, doručovanie písomností súvisiacich s vymáhaním pohľadávky, vymáhanie pohľadávky, zabezpečovanie pohľadávky alebo iné úkony súvisiace s vymáhaním pohľadávky na základe vzájomnosti. Zároveň na účely tohto zákona sa za príslušný orgán členského štátu považuje orgán, ktorý podľa práva členského štátu je oprávnený poskytovať, požadovať alebo prijímať medzinárodnú pomoc pri vymáhaní pohľadávky v súlade s osobitným predpisom[241] a príslušným orgánom Slovenskej republiky, ktorý je oprávnený poskytovať, požadovať alebo prijímať medzinárodnú pomoc pri vymáhaní pohľadávky vo vzťahu k členskému štátu, je v závislosti od tej-ktorej kategórie vymáhanej pohľadávky buď Ministerstvo financií SR, prípadne ním určený orgán štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva alebo Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, resp. ním určený orgán. Vymáhajúcim orgánom v Slovenskej republike je potrebné na účely tohto zákona zase rozumieť daňový úrad, colný úrad, ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka alebo ním určený orgán.

Transponované pravidlá poskytovania pomoci v oblasti výmeny informácií a pomoci pri oznamovaní dokumentov, ktoré sú povinné rešpektovať príslušne orgány SR, sú predmetom úpravy § 6 a § 7 zákona o vymáhaní niektorých finančných pohľadávok. Okruh transponovaných pravidiel týkajúcich sa oblasti vymáhania pohľadávok alebo nariadenia predbežných opatrení *per se* je predmetom úpravy § 8 až § 17. Podľa § 8 v spojení s § 9 sa na základe doručenej právne perfektnej žiadosti o vymáhanie spolu s prílohami, najmä právne perfektným jednotným exekučným titulom, pohľadávka členského štátu vymáha na území Slovenskej republiky rovnako ako pohľadávka Slovenskej republiky. Ak sa na území Slovenskej republiky nevyberajú dane alebo poplatky, o ktorých vymáhanie príslušný členský štát požiadal, vymáhajú sa ako daňový nedoplatok na dani z príjmov fyzickej osoby. Na účely

[241] Nariadenie Komisie (EÚ) č. 1189/2011 z 18. novembra 2011, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania určitých ustanovení smernice Rady 2010/24/EÚ o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení.

vymáhania pohľadávky sa jednotný exekučný titul odo dňa doručenia žiadosti o vymáhanie považuje za exekučný titul vydaný podľa osobitného predpisu[242] a nepodlieha uznaniu podľa osobitného predpisu.[243] *Vice versa*, príslušný orgán Slovenskej republiky môže na základe exekučného titulu vydaného v Slovenskej republike zaslať príslušnému orgánu členského štátu žiadosť o vymáhanie pohľadávky, ak dlžník nemá v Slovenskej republike žiadny majetok alebo by vymáhanie neviedlo k úplnej úhrade pohľadávky alebo by bolo spojené s neprimeranými ťažkosťami alebo má informácie o tom, že dlžník má majetok v dožiadanom členskom štáte. Z hľadiska rozsahu vecnej pôsobnosti, okruhu pravidiel poskytovanej pomoci, resp. samotného postupu vymáhania pohľadávky zákon teda prakticky preberá znenie smernice č. 2010/24/EÚ.

Na základe vyššie uvedeného možno bilancovať, že exekučný titul, na základe ktorého sa vymáha pohľadávka v súlade so smernicou č. 2010/24/EÚ v inom členskom štáte, ako je štát, v ktorom bol exekučný titul vydaný, je výsledkom osobitného procesného postupu príslušného orgánu členského štátu a jeho cieľom je vymôcť niektorú z kategórií pohľadávok od povinného subjektu. Exekučný titul teda nie je aktom medzinárodnej organizácie, jednostranným medzinárodným úkonom štátu a ani aktom, ktorý má silu dôkazného prostriedku a má byť použitý v správnom konaní. Exekučný titul nie je taktiež formou správnej činnosti, ktorá má výlučne intrateritoriálne účinky alebo zakladá cezhraničné účinky len jednostranne, bez právneho základu v podobe prameňa úniového práva. Uvedené je odôvodnené už spomínanou úpravou v podobe ustanovenia čl. 10 v spojení s čl. 12 smernice č. 2010/24/EÚ, podľa ktorých je dožiadaný orgán na žiadosť dožadujúceho orgánu v zásade povinný vymáhať pohľadávky, na ktoré sa vzťahuje exekučný titul v dožadujúcom členskom štáte. Pre to, aby sa mohlo začať s výkonom, je ale potrebné doručenie jednotného exekučného titulu vydaného v dožiadanom členskom štáte, ktorý zohľadňuje podstatné prvky pôvodného exekučného titulu a ktorý predstavuje jediný základ pre opatrenia na vymáhanie a predbežné opatrenia, ktoré sa prijali v dožiadanom členskom štáte. V dožiadanom členskom štáte pritom nepodlieha nijakému úkonu uznania, doplnenia alebo nahradenia. Cezhranične účinky exekučného titulu sú

[242] Správneho poriadku, § 61 zákona č. 199/2004 v znení zákona č. 518/2005 Z. z. a zákona č. 563/2009 Z. z. v znení neskorších predpisov.

[243] Nepodlieha uznaniu podľa § 420 až § 429 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku.

priame, nevyžadujúce jeho uznanie v rámci osobitého konania v dožiadanom členskom štáte.

V súlade s čl. 28 smernice č. 2010/24/EÚ sú členské štáty povinné prijať a uverejniť do 31. decembra 2011 zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou. To znamená, že všetky uvedené pravidlá vyššie popísané vrátane pravidiel týkajúcich sa vymáhania pohľadávok podľa smernice č. 2010/24/EÚ by mali byť v súčasnosti konformne so smernicou transponované vo vnútroštátnom práve jednotlivých členských štátov, nevynímajúc ani ustanovenie čl. 12, z ktorého možno vyvodiť cezhraničné účinky exekučného titulu. Cezhraničné účinky exekučného titulu podľa smernice č. 2010/24/EÚ teda nastávajú v každom členskom štáte za rovnakých podmienok. Inými slovami, môžeme hovoriť o ich recipročnosti.

Napokon, smernica č. 2010/24/EÚ nestanovuje formu exekučného titulu. Pre úspešné vymoženie pohľadávky v inom členskom štáte je v súlade so smernicou relevantný obsah exekučného titulu, ktorý musí zodpovedať kategórii pohľadávky, ktorej sa smernica týka. Forma exekučného titulu, ale aj orgán oprávnený ho vydať či procesný postup jeho vydania a preskúmania je upravený vnútroštátnym poriadkom štátu. V podmienkach Slovenskej republiky môže byť takýmto exekučným titulom napríklad vykonateľné rozhodnutie, ktorým bolo uložené peňažné plnenie, vykonateľný výkaz daňových nedoplatkov alebo vykonateľné rozhodnutie, ktorým boli vymerané alebo uložené pokuty, colný dlh alebo iné platby vymerané a uložené podľa colných predpisov v súlade s § 89 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. Procesný postup, ktorý upravuje vydanie a nadobudnutie vykonateľnosti týchto rozhodnutí, ako aj príslušnosť slovenských orgánov na ich vydanie je taktiež predmetom úpravy rovnomenného zákona, resp. zákona č. 199/2004 Z. z. colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. Po doručení perfektnej žiadosti o vymáhanie spolu s jednotným exekučným titulom prebieha výkon pohľadávky podľa právneho poriadku dožiadaného štátu. Možno teda povedať, že „dohľad nad dodržiavaním“ aktu prechádza na príslušné orgány dožiadaného štátu. Dožadujúci členský štát však v súlade so smernicou je oprávnený stále disponovať svojou žiadosťou o vymáhanie. Prostredníctvom oznámenia zmeny vo svojej žiadosti o vymáhanie alebo oznámenia jej stiahnutia spolu s uvedením dôvodov, ktoré k zmene alebo stiahnutiu vedú, si *de facto* dožadujúci štát ponecháva nepriamy dohľad nad výkonom exekučného

titulu. Aj v tomto prípade sa teda uplatňuje istý kombinovaný model dohľadu nad výkonom aktu.

Po vykonanej analýze možno konštatovať, že exekučný titul, na základe ktorého sa vymáha pohľadávka v súlade so smernicou č. 2010/24/EÚ v inom členskom štáte, ako je štát, v ktorom bol exekučný titul vydaný, je **transteritoriálnym správnym aktom**. Keďže takýto exekučný titul, resp. jednotný exekučný titul, ktorý mu zodpovedá, nepodlieha uznaniu v dožiadanom členskom štáte, ide podľa nás o **akt s priamymi účinkami**. Skutočnosť, že smernica č. 2010/24/EÚ reguluje dôvody, na základe ktorých môže dožiadaný členský štát zamietnuť žiadosť o vymáhanie, čím fakticky odmietne účinky aktu pre svoje územie, implikuje, že ide o **modifikovaný transteritoriálny správny akt.**

4.5.5. Exekučný titul, na základe ktorého sa spätne vymáha pohľadávka neoprávnene vyplatených dávok v oblasti sociálneho zabezpečenia

Poslednou analyzovanou formou činnosti bude exekučný titul, na základe ktorého sa spätne vymáha pohľadávka neoprávnene vyplatených dávok v oblasti sociálneho zabezpečenia.

Nariadenie EP a Rady č. 987/2009 zo 16. 9. 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia v inom členskom štáte, ako je štát, ktorý ho vydal, v znení neskorších predpisov (ďalej len „vykonávacie nariadenie“) upravuje vo svojej hlave IV, kapitole III mechanizmus spätného vymáhania neoprávnene vyplatených dávok fyzickým osobám a právnickým osobám v oblasti sociálneho zabezpečenia,[244] spätné vymáhanie predbežných platieb a príspevkov, vzájomné započítanie a pomoc pri spätnom vymáhaní. Podľa čl. 71 vykonávacieho nariadenia sa na účely uplatňovania článku 84 základného nariadenia a v rámci vymedzenom základným nariadením spätné vymáhanie dávok uskutočňuje vždy, keď je to možné, formou vzájomného započítania buď medzi dotknutými inštitúciami členských štátov, alebo voči dotknutej fyzickej alebo právnickej osobe v súlade s článkami 72 až 74 vykonávacieho nariadenia. Ak však nemožno spätne vymôcť celú dávku alebo jej časť týmto postupom vzájomného započítania, zostávajúce dlžné sumy sa vymáhajú v súlade s článkami 75 až 85 vykonávacieho nariadenia. Práve čl. 75 až 85

[244] Podľa čl. 3 základného nariadenia oblasť sociálneho zabezpečenia zahŕňa právne predpisy, ktoré sa týkajú nemocenských dávok, dávok v materstve a rovnocenných dávok v otcovstve, dávok v invalidite, dávok v starobe, pozostalostných dávok, dávok v súvislosti s pracovnými úrazmi, chorobami z povolania, podporou pri úmrtí, dávok v nezamestnanosti, preddôchodkových dávok, rodinných dávok.

vykonávacieho nariadenia predstavujú úpravu spätného vymáhania, ktorej súčasťou je aj úprava skúmaného exekučného titulu.

Na účely spätného vymáhania vykonávacie nariadenie chápe pohľadávku ako všetky pohľadávky v súvislosti s neoprávnene prijatými príspevkami alebo neoprávnene vyplatenými dávkami vrátane úrokov, pokút, správnych sankcií a všetkých iných poplatkov a nákladov spojených s pohľadávkou v súlade s právnymi predpismi členského štátu, ktorý si uplatňuje pohľadávku. Na označenie akejkoľvek inštitúcie členského štátu, ktorá požiada o informáciu, oznámenie alebo spätné vymáhanie v súvislosti s pohľadávkou, vykonávacie nariadenie používa pojem „žiadajúca strana“ a na označenie inštitúcie členského štátu, ktorej je žiadosť o informáciu, oznámenie alebo spätné vymáhanie zaslaná, vykonávacie nariadenie používa pojem „dožiadaná strana“. S týmito pojmami budeme ďalej pracovať aj v nasledujúcich riadkoch.

Spätné vymáhanie podľa vykonávacieho nariadenia realizuje dožiadaná strana na základe žiadosti o spätné vymáhanie pohľadávky, ku ktorej pripojí originál alebo overenú kópiu exekučného titulu vydaného v členskom štáte žiadajúcej strany, ktorý umožňuje vynútenie spätného vymáhania, a prípadne originál alebo overenú kópiu ďalších dokumentov potrebných na spätné vymáhanie.[245] Žiadajúca strana pritom môže podať žiadosť o spätné vymáhanie, len ak sú splnené požiadavky vymedzené v čl. 78 ods. 2 vykonávacieho nariadenia. Hovoriac o exekučnom titule, ktorý je potrebné pripojiť k žiadosti a ktorý umožňuje vynútenie spätného vymáhania, ten je v súlade s čl. 84 ods. 2 základného nariadenia priamo uznaný a automaticky sa s ním zaobchádza ako s exekučným titulom, ktorý umožňuje vynútenie pohľadávky členského štátu dožiadanej strany. Bez ohľadu na toto pravidlo stanovené čl. 79 ods. 1 však možno v súlade s čl. 79 ods. 2 v prípade potreby a v súlade s ustanoveniami platnými v členskom štáte dožiadanej strany exekučný titul umožňujúci vynútenie pohľadávky prijať alebo uznať za exekučný titul, ktorým sa povoľuje vynútenie na území tohto členského štátu, prípadne sa môže tento exekučný titul doplniť alebo nahradiť. V takomto prípade sú členské štáty povinné vynaložiť úsilie, aby splnili formálne náležitosti súvisiace s potvrdením, uznaním, doplnením alebo nahradením do troch mesiacov od dátumu doručenia žiadosti o spätné vymáhanie, pričom členské štáty nesmú odmietnuť vykonať tieto úkony, ak je exekučný titul umožňujúci vynútenie riadne vypracovaný. V prípade prekročenia trojmesačnej lehoty je

[245] Pozri čl. 78 ods. 1 vykonávacieho nariadenia.

dožiadaná strana povinná informovať žiadajúcu stranu o dôvodoch prekročenia. Po vymožení pohľadávky dožiadaná strana postúpi žiadajúcej strane pohľadávku, ktorú vymohla, v celej jej výške. Dožiadaná strana nie je povinná spätne vymôcť pohľadávku iba z dôvodov uvedených v čl. 82 ods. 1 vykonávacieho nariadenia.

V prípade výskytu sporu o pohľadávku alebo exekučný titul umožňujúci vynútenie jej spätného vymáhania je takýto spor podľa čl. 81 vykonávacieho nariadenia oprávnený prejednať a rozhodnúť orgán členského štátu žiadajúcej strany, a to v súlade s platnými právnymi predpismi tohto štátu. Počas trvania takého sporu dožiadaná strana pozastaví vymáhanie, až kým príslušný úrad neprijme rozhodnutie v tejto veci, ibaže žiadajúca strana rozhodne inak v súlade s vykonávacím nariadením. Ak by sa však spor mal týkať vynucovacích opatrení prijatých v členskom štáte dožiadanej strany, návrh na začatie konania sa podáva príslušnému úradu tohto členského štátu v súlade s jeho zákonmi a inými právnymi predpismi a podľa týchto predpisov bude o ňom aj rozhodnuté.

Keďže nariadenie má podľa čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie všeobecnú platnosť a je záväzné vo svojej celistvosti pre všetky členské štáty, na úrovni právneho poriadku Slovenskej republiky nebolo potrebné vykonávacie nariadenie transponovať. Slovenská republika normatívne neupravuje ani potrebu prijatia alebo uznania žiadosti o spätné vymáhanie v osobitnom konaní, ktorú pripúšťa zaviesť vykonávacie nariadenie. Pri vymáhaní pohľadávok voči slovenským občanom teda príslušné orgány Slovenskej republiky postupujú tak, že exekučný titul vydaný v inom členskom štáte EÚ uznávajú priamo a zaobchádzajú s ním ako s exekučným titulom vydaným na Slovensku.

Z hľadiska negatívneho vymedzenia možno konštatovať, že exekučný titul, na základe ktorého sa spätne vymáha pohľadávka podľa vykonávacieho nariadenia, nie je aktom medzinárodnej organizácie, jednostranným medzinárodným úkonom štátu ani aktom vydaným cudzím štátnym orgánom, ktorý slúži ako nositeľ dôkazu a má byť vykonaný v správnom konaní. Uvedené je odôvodnené tým, že exekučný titul je vydaný príslušným orgánom štátu na účely spätného vymoženia pohľadávky v oblasti sociálneho zabezpečenia, ktorá bola vyplatená fyzickej alebo právnickej osobe. Nejde taktiež ani o akt, ktorý má iba intrateritoriálne účinky alebo zakladá cezhraničné účinky len jednostranne, bez právneho základu v podobe prameňa úniového práva.

Právny základ cezhraničných účinkov vyplýva z úniového práva, konkrétne zo spomínaného čl. 79 vykonávacieho nariadenia.

Podľa čl. 97 vykonávacieho nariadenia to nadobudlo účinnosť 1. mája 2010. Keďže nariadenie je záväzné v celom rozsahu a priamo uplatniteľné vo všetkých členských štátoch, všetky členské štáty sú povinné za rovnakých podmienok uznať exekučný titul iného členského štátu, ktorý im bol zaslaný spolu so žiadosťou o spätné vymáhanie pohľadávky. Cezhraničné účinky sú teda recipročné.

Vykonávacie nariadenie neupravuje formu exekučného titulu, orgán členského štátu oprávnený ho vydať a ani procesný postup jeho vydania a preskúmania. Aj v tomto prípade je uvedené predmetom úpravy vnútroštátneho práva členského štátu. V podmienkach Slovenskej republiky je to napr. úprava sociálneho poistenia[246] podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len „zákon o sociálnom poistení"). Sociálne poistenie podľa tohto zákona vykonáva sociálna poisťovňa, pričom je zároveň inštitúciou, ktorá za týmto účelom plní aj funkciu styčného orgánu a je kontaktnou inštitúciou na komunikáciu medzi inštitúciami členských štátov EÚ.[247] Sociálna poisťovňa na základe § 170 ods. 2 zákona o sociálnom poistení disponuje právomocou rozhodovať vo veciach sociálneho poistenia, ako aj právomocou vymáhať pohľadávky podľa tohto zákona. Predmetný zákon upravuje vo svojej tretej a štvrtej časti taktiež samotný procesný postup uvedených konaní, formu rozhodnutí a exekučných titulov, ako aj prípustné opravné prostriedky.

Podľa vykonávacieho nariadenia „dohľad" nad výkonom exekučného titulu je kombinovaný. Po doručení žiadosti o spätné vymáhanie spolu s exekučným titulom je to primárne dožiadaná strana, ktorá dohliada na to, aby sa spätne vymohla pohľadávka, akoby išlo o exekučný titul dožiadanej strany, pričom v procese vymáhania postupuje podľa svojho právneho poriadku. Postup podľa právneho poriadku dožiadanej strany platí aj pre prípad, ak sa vyskytne spor týkajúci sa vynucovacích opatrení. V prípade, ak však nastane spor o pohľadávku alebo exekučný titul umožňujúci spätné vymáhanie, postupuje sa podľa právneho poriadku žiadajúcej strany. Rovnako aj otázky spojené s premlčacími dobami sa riadia právnymi predpismi platnými v členskom štáte žiadajúcej strany, pokiaľ sa týkajú pohľadávky alebo exekučného titulu umožňujúceho spätné vymáhanie.

---

[246] Sociálnym poistením sa podľa § 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení rozumie nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie, úrazové poistenie, garančné poistenie a poistenie v nezamestnanosti.

[247] Pozri čl. 120 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

Podľa vykonanej analýzy exekučného titulu, na základe ktorého sa spätne vymáha pohľadávka v súlade s vykonávacím nariadením, sme toho názoru, že **ide o transteritoriálny správny akt**. Ak exekučný titul spĺňa požiadavky podľa čl. 78 ods. 2 a bol doručený spolu s perfektnou žiadosťou o spätné vymáhanie dožiadanej strane, tá je povinná takýto exekučný titul priamo uznať a automaticky spätne vymáhať na jeho základe pohľadávku. Základné nariadenie spolu s vykonávacím nariadením kreuje teda taký model uznávania exekučných titulov, ktorými sa spätne vymáha pohľadávka, podľa ktorého nie je potrebné na uznanie exekučného titulu v dožiadanom členskom štáte absolvovanie dodatočného uznávacieho konania. Na tejto skutočnosti podľa nás nič nemení ani ustanovenie čl. 79 ods. 2. Prijatie, uznanie, doplnenie alebo nahradenie exekučného titulu v tomto prípade má podľa nás len procesnú relevanciu pre orgány uskutočňujúce vymáhanie v dožiadanom štáte a neovplyvňuje moment, keď exekučný titul nadobúda cezhraničné účinky. Exekučný titul, na základe ktorého sa spätne vymáha pohľadávka, je preto podľa nás **aktom s priamymi účinkami**. Keďže dožiadaný štát môže odmietnuť účinky exekučného titulu prostredníctvom odmietnutia spätného výkonu exekučného titulu, ide zároveň o **modifikovaný transteritoriálny správny akt**.

5. PRESKÚMANIE TRANSTERITORIÁLNYCH SPRÁVNYCH AKTOV HOSTITEĽSKÝM ČLENSKÝM ŠTÁTOM

5.1. Úvod

Jednou z foriem, prostredníctvom ktorých sa uskutočňuje zosúlaďovanie činností v rámci členských štátov Európskej únie, je transteritoriálny správny akt. Prostredníctvom tejto formy nastáva harmonizácia činnosti medzi členskými štátmi na tzv. horizontálnej úrovni. Bežnejšou a známejšou je však vertikálna harmonizácia, t. j. zosúlaďovanie činností na území členských štátov Európskej únie na základe právnych aktov, či už normatívnych, alebo individuálnych, prijímaných orgánmi a inštitúciami Európskej únie; a ktoré majú svoje priame alebo nepriame účinky aj na území členských štátov.

Každopádne je možné konštatovať, že transteritoriálne správne akty sú formou správnej činnosti *sui generis*. Ich nevyhnutným predpokladom je to, že na ich vydanie existuje právny základ, a to či už v podobe normy medzinárodného práva, alebo právneho aktu medzinárodnej organizácie. V podmienkach Európskej únie takýmto právnym základom je právo Európskej únie. Transteritoriálne správne akty sú výsledkami rozhodovacej činnosti správneho orgánu členského štátu, ktoré vyvolávajú účinky aj na území iných členských štátov. Aj keď transteritoriálne správne akty majú cezhraničné účinky, naďalej ostávajú právnymi aktmi štátu, ktorý ich vydal. Jeho právnym poriadkom sa riadi forma, v akej budú vydané, ktorý orgán ich vydá, samotný postup vydania, spôsoby ich preskúmania. A napokon aj dohľad nad dodržiavaním takýchto aktov vykonáva štát, ktorý ho vydal, bez ohľadu na to, či má účinky na území iného štátu.[248]

[248] Pozri tiež SEMAN, T.: Pojem a účinky transteritoriálnych aktov orgánov verejnej správy, in Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2018, s. 33 – 48, RUFFERT, M.: Der transnationale Verwaltungsakt. In. Die Verwaltung. 2001, s. 453 – 470, HANDRLICA J.: „Inter-administrativní pouto“ správních aktů v předpisech unijního práva, in Societas et Iuurisprudentia, 2017, č. V, No 3, s. 82-113; HANDRLICA, J.: Vybrané problémy spojené s aplikací modelu transteritoriálních správních aktů. In STUDIA IURIDICA Cassoviensia, 5.2017, č. 2, s. 49 – 59., HANDRLICA, J.: Transteritoriální správní akty. Studie z mezinárodního správního práva. Praha: Národohospodářsky ústav Josefa Hlávky, 2016, s. 63, HANDRLICA, J.: International administrative law and administrative acts: Transterritorial decision making revisited. in Czech Yearbook of Public and Private International Law, 2016, č. 7, s. 86 – 98, SOMEK, A.: The Argument from Transnational Effects II: Establishing Transnational Democracy. In European Law Journal, 2010, roč. 16, č. 4, s. 375 – 394.

Hoci transteritoriálne správne akty majú v teórii svoje vymedzenie a svoje charakteristické črty, uplatňuje sa aj množstvo odchýlok; tieto odchýlky sa uplatňujú aj v súvislosti s možnosťami obrany členského štátu pred účinkami transteritoriálneho správneho aktu vydaného iným členským štátom. Okrem toho je možné vychádzať aj z toho, že tieto odchýlky majú rôznu povahu. V tejto kapitole venujeme pozornosť transteritoriálnym správnym aktom, ktoré majú priame účinky na území iných členských štátov bez potreby ich uznania (per recognitionem). Cudzie správne akty podliehajúce režimu povinného uznania iným štátom majú vlastný režim, v rámci ktorého sa preskúmavajú podmienky ich uvedenia do života v hostiteľskom štáte[249], pričom každý z týchto štátov má vlastné pravidlá na uznanie takýchto cudzích rozhodnutí.

Práve preto je potrebné analyzovať existujúce odklony od vyššie uvedených definičných znakov, a to najmä v súvislosti s možnosťou štátu, na území ktorého má mať transteritoriálny správny akt svoje účinky, brániť sa takýmto účinkom. V prvom rade je potrebné vymedziť dôvody, pre ktoré hostiteľský členský štát môže iniciovať svoju obranu pred účinkami transteritoriálnych správnych aktov iného členského štátu. Zároveň je potrebné zamerať sa aj na skúmanie jednotlivých procesných postupov vyplývajúcich z existujúcej právnej úpravy v rámci obrany hostiteľského členského štátu a na posúdenie ich vhodnosti.

5.2. Administratívny konflikt pri aplikácii transteritoriálnych správnych aktov

V dôsledku účinkov transteritoriálnych správnych aktov vzniká vzťah medzi orgánmi verejnej správy členských štátov, t. j. medzi orgánmi verejnej správy členského štátu, ktorý vydal takýto akt, a medzi orgánmi verejnej správy členských štátov, na území ktorých má mať tento správny akt svoje účinky. Tento vzťah sa označuje ako medzi-administratívna väzba, inter-administratívne puto, resp. inter-administratívna väzba, príp. angl. inter-administrative tie.[250]

---

[249] Pozri bližšie v 6. kapitole vo vzťahu k Slovenskej republike.

[250] V nemeckej literatúre sa to označuje ako koncept Tatbestands-, Festellungs- und Bindungswirkung. Porov. Schmidt-ASSMANN, E.: Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft. In Europarecht, 1996, s. 270 – 285.

Po prvé, transteritoriálny účinok implikuje, že predmetný správny akt je priamo záväzný pre správne orgány cudzej moci. Ide o inter-administratívnu väzbu v užšom slova zmysle.[251] Transteritoriálny účinok vo svojej podstate predstavuje istú formu modifikácie pozitívnej stránky materiálnej právoplatnosti správneho aktu. Zatiaľ čo pozitívna stránka materiálnej právoplatnosti má pri správnych aktoch v zásade za následok záväznosť rozhodnutí pre orgány výkonnej moci v tuzemsku, medzinárodné právo, resp. právo Európskej únie prináša modifikáciu tejto záväznosti a rozširuje ju na celý (správny) priestor Európskej únie, resp. zmluvných štátov medzinárodnej zmluvy. Cudzie štátne orgány preto nemôžu brániť výkonu priznaných oprávnení (s výhradami uvedenými nižšie) a na svojom území im zamedziť alebo ich sankcionovať.[252] V prípade kolízie účinkov transteritoriálneho a intrateritoriálneho správneho aktu má transteritoriálny správny akt prednosť. A *vice versa* tuzemské správne orgány sú viazané právoplatnými správnymi aktmi cudzej moci, ktoré boli vydané vo forme transteritoriálneho správneho aktu.[253]

Intenzita pôsobenia inter-administratívnej väzby nie je však pri všetkých typoch transteritoriálnych správnych aktov rovnaká. Je oveľa širšia vo vzťahu k transteritoriálnym správnym aktom s automatickým účinkom (t. j. v prípadoch, keď štát pôvodu má rozšírenú rozhodovaciu autonómiu). Na druhej strane, jeho intenzita je viac obmedzená v prípade spolupôsobenia viacerých štátov pri rozhodovaní, napr. v prípade spoločných rozhodnutí alebo v prípade potreby uznania rozhodnutia iného štátu (hoci aj paralelného vzájomného uznania).[254] V daných prípadoch je však namieste otázka, či v skutočnosti ide o transteritoriálne správne akty v intenciách uvedených pojmových znakov, resp. o správne akty potenciálne majúce transteritoriálne účinky.

Intenzita inter-administratívnej väzby je obmedzená v prípade existencie možnosti hostiteľského štátu realizovať obranu voči účinkom tohto aktu, a to uplatnením rôznych odklonov od chápania trasteritoriálneho správneho aktu v jeho rýdzich kontúrach. Tak je to v prípade, ak je daná možnosť členského štátu odmietnuť účinky transteritoriálneho správneho aktu na jeho území

---

[251] DE LUCIA, L.: Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts. In Review of European Administrative Law, 2012, s. 33.

[252] RUFFERT, M.: Der transnationale Verwaltungsakt. In Die Verwaltung, 2001, s. 472.

[253] HANDRLICA, J.: Transteritoriální správní akty. Studie z mezinárodního správního práva. Praha: Národohospodářsky ústav Josefa Hlávky, 2016, s. 84.

[254] DE LUCIA, L.: From mutual recognition to EU authorization: A decline of transnational administrative act. In Italian Journal of Public Law, 2016, č. 1, s. 101.

alebo podrobiť ho prieskumu z hľadiska splnenia ďalších podmienok, v prípade pozastavenia účinkov na území určitého štátu počas určitej mimoriadnej situácie či v prípade zrušenia transteritoriálneho aktu vydaného iným štátom.

5.3. Dôvody obrany hostiteľského členského štátu

Jednou z relevantných otázok, ktorú je potrebné vyriešiť v súvislosti s obranou hostiteľského štátu pred transteritoriálnymi správnymi aktmi, je to, z akých dôvodov by hostiteľský členský štát mohol odmietnuť takýto akt na svojom území. Na úrovni práva Európskej únie neexistuje jednotné všeobecné pravidlo, ktoré by vymedzovalo tieto dôvody vzťahujúce sa na všetky transteritoriálne správne akty vydávané členskými štátmi v rámci horizontálnej harmonizácie. Tieto dôvody je potrebné vyabstrahovať jednak z prameňov primárneho práva Európskej únie a z princípov z nich vyplývajúcich, jednak aj z prameňov sekundárneho práva reglementujúcich tie-ktoré transteritoritoriálne správne akty. Vychádzajúc z toho by bolo možné dôvody obrany hostiteľského štátu kategorizovať na všeobecné, uplatňujúce sa na všetky transteritoriálne správne akty, a špecifické, ktoré sa aplikujú na konkrétne druhy transteritoriálnych správnych aktov.

5.3.1. Všeobecné dôvody obrany

Ako už bolo uvedené, všeobecné dôvody obrany hostiteľského členského štátu sú vybastrahovateľné z primárneho práva Európskej únie a z princípov, ktoré z nich vyplývajú. Jedným z takýchto princípov zakladajúcim dôvod obrany hostiteľského členského štátu je princíp ochrany národnej identity členského štátu. Tento princíp má svoj základ v čl. 4 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii. Podľa tohto článku „Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. Predovšetkým národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu.“

Princíp rešpektovania národnej identity nie je novým v podmienkach primárneho práva Európskej únie. Existuje už od Maastrichskej zmluvy. No je pravda, že svoju popularitu získal až po prijatí Lisabonskej zmluvy. Elko

Cloots v tejto súvislosti uvádza, že „viditeľnosť a jednoznačnosť tohto ustanovenia boli zvýraznené práve Lisabonskou zmluvou. Zatiaľ čo predlisabonská verzia zmluvy iba uvádzala že „Únia rešpektuje národnú identitu členských štátov“, Lisabonská zmluva doplnila dané ustanovenie tak, že „Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv.“[255] Okrem toho niektoré ústavné súdy začali používať pojem „ústavná identita“ na zvýraznenie tzv. „tvrdého jadra“ ústavy, ktoré nemôže byť dotknuté zo strany Európskej únie.[256]

Práve táto zvýšená popularita daného princípu v post-lisabonskom období mala za následok aj zvýšenú aktivitu rozhodovacej činnosti Súdneho dvora Európskej únie v súvislosti s implementáciou princípu rešpektovania národnej identity[257], ako aj ústavných súdov jednotlivých členských krajín pri vymedzovaní svojej ústavnej identity[258]. Z toho teda vyplýva, že jednotlivé členské štáty sa vyhradzujú voči Európskej únii aj využitím princípu národnej identity.

Uplatnenie tohto princípu má svoju relevanciu aj vo vzťahu k medziam limitov povinného rešpektovania cudzích transteritoriálnych správnych aktov na svojom území, prostredníctvom ktorých sa realizuje horizontálna harmonizácia práva Európskej únie. Možno na základe toho vyvodiť, že hostiteľský členský štát nie je povinný rešpektovať účinky cudzích správnych aktov na svojom území, ak by mali byť narušené základné funkcie hostiteľského štátu, a to najmä územná celistvosť štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. Takým typickým príkladom možnosti odmietnutia účinkov cudzieho transteritoriálneho správneho aktu by bol prípad, ak by niektorý z členských štátov udelil dovozné povolenie na

---

255 CLOOTS, E: National identity in EU Law. Ofxord: Oxford University Press, 2015, s. 4.

256 AVBEJL, M.: Theory of European Union. In. European Law Review, 2011, vol 36, s. 818.

257 Rozsudok z 2. júla 1996, Komisia proti Luxemburskému veľkovojvodstvu, C-473/93, ECLI:EU:C:1996:263, rozsudok z 22. decembra 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/08, ECLI:EU:C:2010:806, rozsudok z 2. júna 2016, Wolffersdorff, C-438/14, ECLI:EU:C:2016:401, rozsudok Súdneho dvora z 12. mája 2011, Runevič-Vardyn, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291, rozsudok Súdneho dvora zo 16. apríla 2013, Anton Las, C-202/11, ECLI:EU:C:2013:239, rozhodnutie Súdneho dvora zo 14. októbra 2004, C-36/02, Omega, EU:C:2004:614, rozsudok Súdneho dvora z 26. februára 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107.

258 Rozsudok Spolkového ústavného súdu z 30. júna 2009, 2 BvE 2/08, uznesenie talianskeho ústavného súdu o návrhu na začatie prejudiciálneho konania z 23. novembra 2016 č. 24/2017, rozhodnutie francúzskej Ústavnej rady z 10. júna 2004, 2004-496 DC, ECLI:FR:CC:2004:2004.496.DC, rozhodnutie španielskeho ústavného súdu z 13. februára 2014, 26/2014, ES:TC:2014:26, rozhodnutie poľského ústavného súdu z 24. novembra 2010, K 32/09, rozhodnutie maďarského ústavného súdu z 30. novembra 2016, 22/2016, (XII. 5.) AB., nález Ústavného súdu ČR z 26. novembra 2008, Pl. ÚS 19/08, rozhodnutie lotyšského ústavného súdu z 23. apríla 2019, 2018-12-01, nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 30. januára 2019, Pl. ÚS 21/2014.

územie Európskej únie vo vzťahu k predmetom s nacistickou tematikou, pričom na území hostiteľského štátu sú takéto predmety zakázané z hľadiska zabezpečenia verejného poriadku.

Ďalší všeobecný dôvod obrany hostiteľského štátu pred cudzími transteritoriálnymi správnymi aktmi, ktorý vyplýva z primárneho práva Európskej únie, je založený na výnimkách z princípu zabezpečenia slobody pohybu tovaru, služieb, osôb a kapitálu.

Ako bolo už uvedené v tejto práci, samotná existencia transteritoriálnych správnych aktov je odôvodňovaná umožnením efektívnejšieho pohybu tovarov, prác, služieb a kapitálu v podmienkach Európskej únie. Touto formou správnych aktov sa eliminujú administratívne komplikácie spočívajúce vo vyžadovaní povolenia, súhlasu alebo inej formy rozhodnutia na tú istú aktivitu v rôznych členských štátoch. Vydaním povolenia v jednom členskom štáte v podobe transteritoriálneho správneho aktu sa vylučuje potreba získania takéhoto povolenia v inom členskom štáte. Ak teda transteritoriálny správny akt je nástrojom na zabezpečenie voľného pohybu tovaru, osôb, služieb a kapitálu, členský štát aj v prípade využitia tohto nástroja sa môže brániť uplatnením výnimiek, ktoré priznáva právo Európskej únie.

V prípade, ak transteritoriálnym správnym aktom sa realizuje voľný pohyb tovarov[259], hostiteľský členský štát má možnosť obrany voči takémuto aktu aplikáciou výnimky podľa čl. 36 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Podľa tohto článku „Ustanovenia článkov 34 a 35 nevylučujú zákazy alebo obmedzenia dovozu, vývozu alebo tranzitu tovaru odôvodnené princípmi verejnej morálky, verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou, ochranou zdravia a života ľudí a zvierat, ochranou rastlín, ochranou národného kultúrneho bohatstva, ktoré má umeleckú, historickú alebo archeologickú hodnotu, alebo ochranou priemyselného a obchodného vlastníctva. Tieto zákazy a obmedzenia však nesmú byť prostriedkami svojvoľnej diskriminácie alebo skrytého obmedzovania obchodu medzi členskými štátmi.“

Zmluva o fungovaní Európskej únie v čl. 45 ods. 3 stanovuje aj výnimky vo vzťahu k slobode pohybu osôb – pracovníkov z dôvodu ochrany verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia. Rovnaké výnimky sa aplikujú aj na voľný pohyb osôb – slobodu usadiť sa (čl. 52 Zmluvy o fun-

[259] Napr. podľa čl. 17 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008 z 23. apríla 2008, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva, čl. 2 nariadenia Rady (ES) č. 116/2009 z 18. decembra 2008 o vývoze tovaru kultúrneho charakteru a pod.

govaní Európskej únie), ako aj voľný pohyb služieb (čl. 62 Zmluvy o fungovaní Európskej únie). Teda, aj tieto výnimky sú aplikovateľné ako dôvody obrany hostiteľského členského štátu proti transteritoriálnym správnym aktom iných štátov v rámci voľného pohybu osôb a služieb.

Pri určitej miere zovšeobecnenia do úvahy prichádzajúcich všeobecných dôvodov na obranu členského štátu proti transteritoriálnym správnym aktom iného štátu, ako aj pri zohľadnení charakteru transteritoriálnych správnych aktov ako individuálnych správnych aktov prijímaného administratívnym orgánom členského štátu je možné uzavrieť, že v rámci obrany sú aplikovateľné ako dôvody obrany najmä: verejný poriadok, verejná bezpečnosť a verejné zdravie.

Verejný poriadok patrí medzi tzv. neurčité právne pojmy, ktorý nemá a ani nemôže mať jednoznačné vymedzenie, keďže je odchylný s prihliadnutím na tú-ktorú situáciu, miesto a čas. Zároveň verejný poriadok nie je iba pojmom práva Európskej únie, je súčasťou aj vnútroštátnych právnych poriadkov, súčasťou aj medzinárodného práva[260]. Ako uvádza aj Valdhans, napriek tomu, že ide o inštitút tradičný, vymedzenie jeho obsahu nemožno považovať za jednoducho zodpovedateľnú otázku.[261] Pokiaľ teda aj uvádzame, že je to štandardný (tradičný) pojem, nemusí v každej krajine znamenať to isté a ani neznamená. Ak by tak bolo (právne poriadky by boli rovnaké), nebolo by vôbec nutné používať ho ako určitú poistku. Ide o akýsi poistný ventil, ktorý chráni tuzemský právny poriadok pred prenikaním zásadne neprijateľných účinkov cudzieho práva.[262] „V jeho definovaní je ťažké zorientovať sa, jeho popis alebo jeho členenie je terminologicky nejednotné, a to v dôsledku jeho historického vývoja a najmä jeho rôznorodého vnímania z pohľadu rôznych právnych poriadkov.“[263]

Súdny dvor Európskej únie skonštatoval[264], že mu neprináleží definovať obsah verejného poriadku štátov, prináleží mu však kontrolovať hranice, v rámci ktorých súd môže použiť tento pojem a neuznať rozhodnutie súdneho

---

[260] Napríklad: Dohovor o uznávaní a výkone rozhodnutí o vyživovacej povinnosti (vyhláška ministra zahraničných vecí č. 132/1976 Zb.) či Dohovor o uznaní a výkone cudzích rozhodcovských rozhodnutí (vyhláška ministra zahraničných vecí č. 74/1959 Zb.).

[261] VALDHANS, J. – DRLIČKOVÁ, K. a kolektív.: Rozhodování soudního dvora EU ve věcech uznání a výkonu cizího soudního rozhodnutí (analýza rozhodnutí dle nařízení Brusel ibis). Brno:, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 2015, 155;

[262] BYSTRICKÝ, R.: Nástin mezinárodného práva soukromého. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1955, s. 63;

[263] ŠTEFANKOVÁ, N. – SUMKOVÁ, M.: Medzinárodné právo súkromné. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 132;

[264] Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Krombach v. André Bamberski, C-7/98, m.m.; ECLI:EU:C:2000:164;

orgánu iného štátu. Pritom zdôrazňuje, že musí ísť o zásadné porušenie právnych predpisov. Odkaz na ustanovenie o verejnom poriadku je prípustný len v prípade, že uznanie alebo vykonanie rozhodnutia vydaného iným štátom by neprijateľným spôsobom narušalo právny poriadok príslušného štátu, keďže by ohrozovalo niektorú jeho základnú zásadu. S cieľom dodržať zákaz prehodnotiť meritum cudzieho rozhodnutia musí byť toto ohrozenie zjavným porušením právneho predpisu, ktorý je v príslušnom štáte považovaný za podstatný pre právny poriadok, alebo práva, ktoré je v tomto právnom poriadku považované za zásadné.[265]

Na účely identifikácie verejného poriadku v konkrétnom prípade Súdny dvor Európskej únie vyžaduje pravé a dostatočne závažné ohrozenie, ktoré by sa týkalo fundamentálneho záujmu spoločnosti, pričom právo Spoločenstva/EÚ nestanovuje členským štátom jednotnú škálu hodnôt v prípade posúdenia spôsobu správania sa, ktoré je možné považovať v rozpore s verejným poriadkom. [266]

Verejný poriadok vykladá Súdny dvor teda veľmi prísne a zriedka bol úspešným dôvodom pre výnimku podľa článku 36 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Napríklad nebude úspešný, ak je zamýšľaný ako všeobecná ochranná doložka alebo aby slúžil iba na protekcionistické ekonomické účely. V prípade uplatnenia alternatívnej výnimky podľa článku 36 Zmluvy o fungovaní Európskej únie Súdny dvor spravidla použije alternatívne odôvodnenie alebo odôvodnenie na základe verejného poriadku v spojení s inými možnými odôvodneniami[267]. Samotné odôvodnenie na základe verejného poriadku sa uznalo len výnimočne v prípade, keď členský štát obmedzil dovoz a vývoz zlatých zberateľských mincí. Súdny dvor rozhodol, že to bolo oprávnené na základe verejného poriadku, pretože to vyplývalo z potreby chrániť právo na razbu mincí, o ktorom sa obvykle predpokladá, že zahŕňa základné záujmy štátu[268].

Obdobne neurčitým právnym pojmom je aj pojem verejná bezpečnosť. Aj v tomto prípade nie je úlohou Súdneho dvora Európskej únie definovať tento

---

[265] PONIŠT, V.: Verejný poriadok ako limit transteritoriality súdnych rozhodnutí a postavenie súdneho dvora EÚ. In. Jakab, R. (ed).: Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie. Košice: ŠafárikPress, 2019, s. 37 – 56.

[266] Rozsudok Súdneho dvora EÚ v spojených veciach Rezguia Adoui proti Belgisku a Mestu Liège; resp. Dominique Cornuaille proti Belgicku, 115 a 116/81, ECLI:EU:C:1982:183;

[267] Napr. rozsudok Súdneho dvora EÚ Fínsko proti Jan-Erik Anders Ahokainen a Mati Leppik. C-434/04, ECLI:EU:C:2006:609, s. I-9171, bod 28.

[268] Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Regina proti Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson a Colin Alex Norman Woodiwis. C-7/78 ECLI:EU:C:1978:209, Zb. 1978, s. 2247.

pojem, ale skôr vymedziť hranice a limity jeho využitia zo strany členského štátu namietajúceho aplikáciu transteritoriálneho správneho aktu na jeho území. Súdny dvor Európskej únie napríklad akceptoval aplikáciu výnimky z titulu potreby ochrany verejnej bezpečnosti vo veciach týkajúcich sa strategicky citlivého tovaru[269] a tovaru dvojakého použitia, keďže „…riziko vážneho narušenia zahraničných vzťahov alebo mierového spolužitia národov môže ovplyvniť bezpečnosť členského štátu“. V týchto veciach Súdny dvor konštatoval, že rozsah pôsobnosti článku 36 Zmluvy o fungovaní EÚ pokrýva tak vnútornú bezpečnosť (napr. odhaľovanie a predchádzanie trestnej činnosti a regulácia dopravy), ako aj vonkajšiu bezpečnosť[270].

Aj potreba ochrany verejného zdravia môže byť dôvodom na obranu proti transteritoriálnemu správnemu aktu. Súdny dvor európskej únie v tejto súvislosti aj judikoval, že „zdravie a život ľudí stoja na prvom mieste a je na členských štátoch v zmysle obmedzení uložených zmluvou, aby sa rozhodli, akú mieru ochrany chcú zabezpečiť a najmä, aké prísne majú byť kontroly, ktoré sa budú vykonávať.“[271] V tomto rozhodnutí však ďalej konštatoval, že „vnútroštátne pravidlá alebo praktiky nespadajú pod výnimky ..., ak zdravie a život ľudí je možné účinne chrániť opatreniami, ktoré natoľko neobmedzujú obchod v rámci EÚ.“

Z judikatúry tohto súdneho orgánu je možné vyvodiť niekoľko podmienok, ktoré je potrebné splniť za účelom aplikácie výnimky z titulu ochrany verejného zdravia. V prvom rade sa nemožno odvolávať na ochranu zdravia, ak skutočným dôvodom opatrenia je ochrana domáceho trhu, aj keď v prípade chýbajúcej harmonizácie je na členskom štáte, aby rozhodol o úrovni ochrany. Ďalej prijaté opatrenia musia byť primerané, t. j. obmedzujúce sa na to, čo je potrebné, na dosiahnutie legitímneho cieľa ochrany verejného zdravia. Okrem toho sporné opatrenia musia byť dobre odôvodnené – členský štát musí poskytovať príslušné dôkazy, údaje (technické, vedecké, štatistické, nutričné) a všetky ďalšie relevantné informácie na preukázanie dôvodnosti uplatnenia tejto výnimky.[272]

---

[269] Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Luxemburské veľkovojvodstvo proti Aimé Richardt a Les Accessoires Scientifiques SNC. C-367/89, ECLI:EU:C:1991:376, Zb. 1991, s. I-4621.

[270] Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Luxemburské veľkovojvodstvo proti Aimé Richardt a Les Accessoires Scientifiques SNC. C-367/89, ECLI:EU:C:1991:376, Zb. 1991, s. I-4621.

[271] Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Adriaan de Peijper, directeur de la société Centrafarm BV. C-104/75, ECLI:EU:C:1976:67, Zb. 1976, s. 613.

[272] Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Komisia Európskych spoločenstiev proti Talianskej republike. C-270/02, ECLI:EU:C:2004:78, [2004] ECR 1559; rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Komisia Európskych spoločenstiev proti Spolkovej republike Nemecko. C-319/05, ECLI:EU:C:2007:678, Zb. 2007, s. I-9811.

5.3.2. Špecifické dôvody obrany

Do druhej kategórie dôvodov umožňujúcich hostiteľskému štátu brániť sa voči cudziemu transteritoriálnemu správnemu aktu sú tzv. špecifické dôvody obrany. Tie sa uplatňujú vo vzťahu k jednotlivým typom transteritoriálnych správnych aktov, pričom vyplývajú z aktov sekundárneho práva Európskej únie. To znamená, priamo smernica, resp. nariadenie stanovuje dôvody, kedy hostiteľský členský štát nie je povinný akceptovať cudzí transteritoriálny správny akt, pričom zároveň stanovuje aj procesný postup „vzdoru" voči takémuto aktu. Bližšie k jednotlivým procesným postupom uvádzame v nasledujúcej časti tejto kapitoly.

Všeobecné dôvody obrany hostiteľského štátu sú aplikovateľné voči akémukoľvek transteritoriálnemu správnemu aktu bez ohľadu na to, či smernica, resp. nariadenie, ktoré mu vytvára právny základ, to umožňujú alebo nie. Totiž tieto dôvody vyplývajú z primárneho práva Európskej únie. Na rozdiel od toho, špeciálne dôvody je možné uplatniť iba vo vzťahu ku konkrétnym typom transteritoriálnych správnych aktov, pričom špecifikácia tohto dôvodu, ako aj postup na jeho aplikáciu vyplývajú z aktu sekundárneho práva Európskej únie – smernice, príp. nariadenia.

Takéto špecifické dôvody sú uvedené napr. čl. 11 ods. 4 smernice o vodičských preukazoch[273]. Podľa toho špeciálnym dôvodom na odmietnutie cudzieho transteritoriálneho správneho aktu – vodičského preukazu je to, že vodičský preukaz bol danej osobe obmedzený, pozastavený alebo odobratý na území hostiteľského štátu. Ďalší takýto príklad je možné evidovať napr. v čl. 86 smernice č. 2014/65/EÚ, v tzv. smernici o investičných službách. Ak investičná smernica porušuje povinnosti vyplývajúce z ustanovení prijatých podľa danej smernice na území hostiteľského štátu, ten je oprávnený v konečnom dôsledku vykonať opatrenia smerujúce k zabráneniu týmto spoločnostiam začať transakcie na území hostiteľského štátu, teda *de facto* pozastaviť alebo aj odmietnuť transteritoriálne účinky tohto rozhodnutia. Existuje, samozrejme, väčšie množstvo takýchto prípadov, ktoré sú aj bližšie opísané v kapitole tejto monografie zaoberajúcej sa právnou úpravou vybraných transteritoriálnych správnych aktov.

[273] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/126/ES z 20. decembra 2006 o vodičských preukazoch (Ú. v. ES L 403 30. 12. 2006, s. 18).

5.4. Postup obrany hostiteľského členského štátu

Na základe analýzy právnych aktov Európskej únie, ktoré vytvárajú právny základ pre vydávanie transteritoriálnych správnych aktov v podmienkach Európskej únie, je možné vyabstrahovať určité modely procesných postupov obrany hostiteľského členského štátu pred účinkami transteritoriálnych správnych aktov. Je potrebné už na tomto mieste poznamenať, že neexistuje jednotný model takéhoto postupu. Tieto modely sú vyabstrahované v prípadoch existencie špeciálnych dôvodov na obranu hostiteľského štátu proti cudzím transteritoriálnym správnym aktom. V práve Európskej únie nie je upravený procesný postup obrany v prípade aplikácie všeobecných dôvodov obrany voči takýmto aktom. Pri uplatnení takýchto dôvodov jednotlivé členské štáty postupujú rozdielne, či už odmietnutím účinkov, odmietnutím uznania podľa vnútroštátneho práva a pod. Preto je daná potreba unifikácie postupu takejto obrany aj na úrovni práva Európskej únie.

V rámci analýzy postupov pri uplatnení špeciálnych dôvodov obrany boli identifikované nasledujúce postupy: i) postup odmietnutia účinkov transteritoriálneho správneho aktu na území hostiteľského členského štátu, ii) postup požadovania dodatočnej verifikácie transteritoriálneho správneho aktu na území hostiteľského štátu, iii) postup pozastavenia účinkov transteritoriálnych správnych aktov na území hostiteľského štátu počas určitej mimoriadnej situácie či iv) postup zrušenia transteritoriálneho aktu vydaného iným štátom. Jednotlivé postupy sú analyzované v nasledujúcej časti.

5.4.1. Odmietnutie účinkov transteritoriálnych správnych aktov

Ako bolo uvedené vyššie, podstatou transteritoriálneho správneho aktu v jeho rýdzich kontúrach je to, že je v plnom rozsahu podriadený právnemu režimu štátu, ktorý ho vydal, pričom štát, na území ktorého má mať účinky, tento správny akt bezvýhradne rešpektuje na svojom území bez potreby jeho uznania formálnym spôsobom.[274] Jedným zo zásahov do tohto konceptu je legislatívne daná možnosť členského štátu, na území ktorého má mať správny akt účinky, odmietnuť tieto účinky na svojom území.

[274] O charaktere transteritoriálnych správnych aktov v jeho rýdzich kontúrach sa vyjadril aj Súdny dvor Európskej únie vo svojom rozsudku zo dňa 29. 10. 1998, Awoyemi C-230/97, EU:C:1998:521, body 41 a 42 citujúc: „Povinnosť vzájomného uznávania platí bez akýchkoľvek formalít a neponecháva členským štátom žiaden priestor na uváženie, pokiaľ ide o opatrenia, ktorými sa majú tieto povinnosti dosiahnuť.“

No tak ako existencia transteritoriálneho správneho aktu musí mať svoj právny základ (najmä v práve Európskej únie), aj existencia tejto výnimky musí vyplývať z noriem rovnakého charakteru. Jedným z typických príkladov[275] tohto typu transteritoriálnych správnych aktov s možnosťou odmietnutia jeho účinkov je vodičský preukaz v intenciách jeho regulácie v smernici o vodičských preukazoch.[276]

Smernica je založená na zásade vzájomného uznávania vodičských preukazov, v dôsledku ktorej – pokiaľ orgány členského štátu vydali vodičský preukaz v súlade s článkom 1 ods. 1 smernice[277] – ostatné členské štáty nie sú oprávnené overovať dodržiavanie požiadaviek na jeho vydanie a držba vodičského preukazu vydaného členským štátom musí byť považovaná za dôkaz toho, že jeho držiteľ splnil ku dňu jeho vydania požiadavky predpokladané smernicou. Ide najmä o požiadavku bydliska v členskom štáte vydávajúcom vodičský preukaz a požiadavku spôsobilosti viesť motorové vozidlo.[278]

Výnimka z uplatnenia bezvýhradného rešpektovania cudzieho transteritoriálneho správneho aktu – vodičského preukazu na území iného členského štátu – vyplýva z čl. 11 ods. 4 smernice o vodičských preukazoch. Podľa daného ustanovenia „*Členský štát odmietne uznať platnosť akéhokoľvek vodičského preukazu vydaného iným členským štátom osobe, ktorej vodičský preukaz je obmedzený, pozastavený alebo odobratý na území tohoto štátu.*“ V tejto súvislosti je však potrebné poukázať na to, že Súdny dvor Európskej únie prezentoval stanovisko, že možnosť uvedená v článku 11 ods. 4 v dru-

[275] Ďalšie príklady vyplývajú napr. z čl. 36 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 z 21. októbra 2009 o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh a o zrušení smerníc Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Ú. v. ES L 309 24. 11. 2009, s. 1), čl. 17 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/65/ES z 13. júla 2009 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa podnikov kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov (PKIPCP) (Ú. v. ES L 302 17. 11. 2009, s. 32) alebo aj z noriem medzinárodného práva, napr. z čl. 7 Dohody so štátom Kuvajt o leteckej doprave z roku 1997, z čl. 7 so Spojenými arabskými emirátmi o leteckej doprave z roku 2002, z čl. 7 s Arménskom o leteckej doprave z roku 2010, z čl. 16 s Gruzínskom o leteckých službách z roku 2010 atď.

[276] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/126/ES z 20. decembra 2006 o vodičských preukazoch (Ú. v. ES L 403 30. 12. 2006, s. 18).

[277] Členské štáty zavedú národný vodičský preukaz podľa vzoru Spoločenstva stanoveného v prílohe I v súlade s ustanoveniami tejto smernice. Symbol na strane 1 vzoru vodičských preukazov Spoločenstva obsahuje rozlišovací znak členského štátu vydávajúceho vodičský preukaz.

[278] SANGRETOVA, M.: K niektorým otázkam vzájomného uznávania vodičských preukazov. In Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2018, s. 100 – 101.

hom pododseku smernice predstavuje výnimku zo všeobecnej zásady vzájomného uznávania vodičských preukazov a na základe tejto skutočnosti musí byť vykladaná reštriktívne.[279]

Teda, dané ustanovenie smernice o vodičských preukazoch zakladá možnosť členského štátu odmietnuť účinky cudzieho transteritoriálneho správneho aktu na svojom území, pričom definuje aj dôvody, kedy tak môže konať. Z toho je možné vyabstrahovať nasledujúce znaky takejto výnimky:

Odmietnutie účinkov transteritoriálneho správneho aktu členským štátom má výlučne vplyv na existenciu týchto účinkov na jeho území. Žiadnym spôsobom sa to nedotýka existencie takýchto účinkov transteritoriálnych správnych aktov na území ostatných členských štátov, resp. účinkov na území štátu, ktorý tento správny akt vydal.

Rovnako využitie možnosti odmietnuť účinky transteritoriálneho správneho aktu jedným členským štátom nemá žiaden vplyv na platnosť, právoplatnosť ani vykonateľnosť samotného transteritoriálneho správneho aktu; ten je naďalej platný, právoplatný a vykonateľný za podmienok aplikujúcich sa v domovskom štáte len s tým rozdielom, že inter-administratívna väzba bola pretrhnutá vo vzťahu k štátu, ktorý odmietol jeho účinky.

Existencia takejto výnimky však neznamená, že v danom prípade už nejde o transteritoriálny správny akt, ale o správny akt podliehajúci uznaniu štátu, na území ktorého má mať účinky. Totiž v druhom zmienenom prípade akt uznania je nevyhnutný na to, aby správny akt vôbec nadobudol účinky na území iného členského štátu. Naopak, pri uplatnení tejto výnimky správny akt nadobudne účinky automaticky (resp. automatickým uznaním), no následne tieto účinky stratí v dôsledku uplatnenia práva členského štátu odmietnuť jeho účinky, v čom je, samozrejme, zásadný rozdiel.

Niektorí autori[280] v tejto súvislosti dospievajú k záveru, že priznanie možnosti odmietnuť cezhraničné účinky transteritoriálnych správnych aktov štátu, na území ktorého majú tieto účinky nastať, má za následok modifikáciu vlastnej koncepcie transteritoriality. Dôsledkom uvedenej legilastívnej konštrukcie je vytvorený nový rozhodovací model (akt s cezhraničnými účin-

[279] Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 26. 4. 2012, Hofmann, C-419/2010, EU:C:2012:240, bod 71.

[280] BASSI, N.: Il mutuo riconoscimento in transformazione: il caso delle patendi di guida. in Rivista italiana di dritto pubblico comunitario, 2008, s. 1517 – 1523; DE LUCA L.: Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts. In Review of European Administrative Law, 2012, s. 27.

kami s možnosťou odmietnutia), ktorý môže implikovať potenciálnu nestabilitu transteritoriálnych účinkov s ohľadom na možné zásahy zo strany exekutívy iných štátov.[281] Domnievame sa však, že aj pri danej konštrukcii povaha transteritoriálnych správnych aktov ostala zachovaná; no na druhej strane došlo k oslabeniu inter-administratívnej väzby, pričom toto oslabenie má svoj legitímny základ spočívajúci v potrebe chrániť záujmy členského štátu rešpektované Európskou úniou.[282]

5.4.2. Požadovanie dodatočnej verifikácie transteritoriálneho správneho aktu

Osobitnou kategóriou transteritoriálnych správnych aktov sú také akty, pri ktorých právna úprava vyžaduje tzv. dodatočnú verifikáciu. Jeho podstatou je, že štát môže sám vykonať dodatočnú verifikáciu súladu aktu s vlastnými predpismi alebo požadovať jej vykonanie od subjektu, ktorý je z transteritoriálneho správneho aktu oprávnený (akt s cezhraničnými účinkami s výhradou dodatočnej verifikácie).[283]

Aj v danom prípade sa vyžaduje, aby existoval právny základ umožňujúci vydávanie transteritoriálneho správneho aktu zo strany jedného členského štátu s účinkami aj na území iných členských štátov. Zároveň je potrebné, aby taktiež bolo zakotvené právo štátu, na území ktorého má mať akt účinky, požadovať preskúmanie tohto aktu s požiadavkami vyplývajúcimi z jeho vnútroštátnej regulácie reagujúc na to, že v príslušnej oblasti nie je úplná harmonizácia, ale môžu existovať určité rozdiely medzi jednotlivými štátmi. Tento model reaguje na potenciálne rozdiely vo vnútroštátnej právnej úprave. Ide pritom o model, ktorého účelom je vyvážiť pozitíva a negatíva zavedenia cezhraničného účinku a absencia úplnej harmonizácie vnútroštátnej právnej úpravy.[284]

Ukážkovým príkladom[285] aplikácie tohto modelu odklonu od rýdzeho chápania transteritoriálneho správneho aktu je vzájomné uznávanie plavebných

---

[281] HANDRLICA, J.: Transteritoriální správní akty. Studie z mezinárodního správního práva. Praha: Národohospodářsky ústav Josefa Hlávky, 2016, s. 90.

[282] Vyplývajúce z čl. 114 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a čl. 4 ods. 2 zmluvy o Európskej únii.

[283] HANDRLICA, J.: Transteritoriální správní akty. Studie z mezinárodního správního práva. Praha: Národohospodářsky ústav Josefa Hlávky, 2016, s. 91.

[284] BISCOTTINI, G.: Diritto amministrativo internazionale, Vol. 2. Casa Editrice dott. Antonio Milani, Padova, 1966, s. 55 – 56.

[285] Iné príklady sú uvedené v čl. 41 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 z 21. októbra 2009 o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh a o zrušení smerníc Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Ú. v. ES L 309 24. 11. 2009, s. 1).

licencií pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy, ktorý je regulovaný v rovnomennej smernici.[286] V ust. čl. 3 ods. 1 tejto smernice je stanovený právny základ transteritoriálneho správneho aktu – plavebnej licencie. Podľa tohto ustanovenia „*Pokiaľ odseky 3 až 6 neustanovujú inak, každý členský štát pre plavbu na svojich vnútrozemských vodných cestách uzná plavebné licencie vydané iným členským štátom v súlade s článkom 2 rovnako, ako keby vydal tieto licencie sám.*“ Teda týmto bol stanovený právny základ pre automatické uznávania plavebných licencií vydaných iným členským štátom bez potreby realizácie formalizovaného postupu uznávania.

Narušenie inter-administratívnej väzby v súvislosti s automatickým uznaním cezhraničných účinkov plavebných licencií vyplýva z ods. 6 vyššie citovaného ustanovenia smernice. Podľa toho „*Členské štáty môžu vyžadovať splnenie dodatočných podmienok, ktoré sú ekvivalentné podmienkam stanoveným pre vlastné plavidlá pre plavbu na námorných plavebných trasách.*“ Z toho vyplýva, že členské štáty vzájomne automaticky uznávajú plavebné licencie vydané iným členským štátom; no na druhej strane môžu požadovať od osoby oprávnenej z danej licencie, aby splnila aj požiadavky uplatňované daným členským štátom pre jeho vlastné plavidlá na plavbu na jeho námorných plavebných trasách. Táto konštrukcia vyplýva z toho, že požiadavky pre plavidlá nie sú predmetom úplnej harmonizácie, a preto môžu existovať rozdiely v požiadavkách medzi jednotlivými členskými štátmi.

Uplatnenie tejto výnimky však neznamená, že takýto správny akt cudzieho štátu by spadal pod režim potrebného uznávania, až v dôsledku ktorého by nadobudol účinnosť. Tento správny akt nadobudne transteritoriálne účinky automaticky, a to bez potreby vykonania procesu uznania. No členský štát, na území ktorého má mať takéto účinky, môže od oprávnenej osoby zo správneho aktu požadovať splnenie ďalších podmienok, ktoré vyplývajú z vnútroštátneho práva daného štátu. Ak by daná osoba nesplnila tieto dodatočné podmienky, malo by to za následok porušenie vnútroštátneho práva tohto členského štátu s možnosťou vyvodzovania administratívno-právnej zodpovednosti. Vo vyššie uvedenom príklade by to nebolo z titulu, že nemala platnú plavebnú licenciu (tú mala z dôvodu automatického uznania), ale z titulu, že nesplnila dodatočné požiadavky, ktoré členský štát vyslovuje aj vo vzťahu k vlastným plavidlám.

[286] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/100/ES zo 16. septembra 2009 o vzájomnom uznávaní plavebných licencií pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy (Ú. v. ES L 259 2. 10. 2009, s. 8).

5.4.3. Pozastavenie účinkov transteritoriálnych správnych aktov

Ďalším z potenciálnych zásahov do koncepcie rýdzich transteritoriálnych správnych aktov je pozastavenie účinkov transteritoriálnych správnych aktov na území členského štátu, kde má mať takýto akt účinky. Takéto pozastavenie prichádza do úvahy iba v prípade existujúceho alebo potenciálneho nebezpečenstva pri aplikácii transteritoriálnych správnych aktov, a preto má iba dočasný charakter, a to počas doby trvania nebezpečenstva. Z jeho charakteru vyplýva, že sa môže aplikovať iba v nevyhnutných prípadoch a v nevyhnutnom rozsahu. V tom je rozdiel aj vo vzťahu k uplatneniu výnimky odmietnutia účinkov transteritoriálnych správnych aktov, ktorá má trvalý charakter.

Obe tieto výnimky však majú spoločné to, že účinky transteritoriálneho správneho aktu sa pozastavujú alebo odmietajú iba vo vzťahu k územiu členského štátu, ktorý túto výnimku využil. Nemá to teda vplyv na platnosť, právoplatnosť ani vykonateľnosť daného správneho aktu ako takého, ako ani vplyv na jeho účinky na území iných členských štátov.

Tak ako v ostatných prípadoch výnimiek, aj v tomto prípade musí existovať právny základ pre uplatnenie tohto postupu – pozastavenia účinkov transteritoriálnych správnych aktov. Takéto ustanovenie má charakter tzv. ochrannej klauzuly (Schutzklausel)[287]. Ochranná klauzula umožňuje členskému štátu prijať také opatrenia, ktoré sa odchyľujú od zámeru zjednocovania. Ochranné klauzuly sú využiteľné najmä vtedy, keď po vydaní správneho aktu vyjde najavo nespoznateľné alebo neznáme nebezpečenstvo, ktoré si vyžaduje rýchly zásah.[288] Takéto ochranné klauzuly sú obsiahnuté v množstve harmonizačných právnych aktov Európskej únie, obzvlášť v oblasti bezpečnosti produktov[289] a slobody služieb[290].

Jedným z príkladov existencie ochrannej klauzuly je aj už zmieňovaný prípad uznávania plavebných licencií podľa smernice o vzájomnom uznávaní plavebných licencií pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy. Ako bolo

---

[287] BURBAUM, S.: Rechtschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, s. 57.

[288] KRÄMER, L.: *EWG-Verbraucherrecht.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1985, s. 246.

[289] Napr. čl. 23 smernice 2001/18/ES Európskeho Parlamentu a Rady z 12. marca 2001 o zámernom uvoľnení geneticky modifikovaných organizmov do životného prostredia a o zrušení smernice Rady 90/220/EHS (Ú. v. ES L 106 17. 4. 2001, s. 1), čl. 11 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/54/ES z 18. júna 2009 o využívaní a uvádzaní na trh prírodných minerálnych vôd (Ú. v. EÚ L 164, 26. 6. 2009, s. 45 – 58).

[290] Napr. čl. 4 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/100/ES zo 16. septembra 2009 o vzájomnom uznávaní plavebných licencií pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy (Ú. v. ES L 259 2. 10. 2009, s. 8).

uvedené, takéto plavebné licencie sú transteritoriálnymi správnymi aktmi, pri ktorých sa uplatňuje výhrada dodatočného preverovania. No okrem toho, pri tomto type transteritoriálnych správnych aktov sa uplatňuje aj možnosť členského štátu, na území ktorého sa plavebná licencia využíva, pozastaviť jej účinky. Konkrétne, v čl. 4 ods. 2 tejto smernice je uvedené: „*Každý členský štát môže prerušiť plavbu plavidla, ak sa pri kontrole zistí, že toto plavidlo je v stave ohrozujúcom okolie, a to na dobu do odstránenia nedostatkov. Tento členský štát tak môže urobiť aj vtedy, ak uzná, že plavidlo alebo jeho vybavenie nespĺňa požiadavky stanovené plavebnou licenciou alebo inými dokumentmi uvedenými v článku 3.*“ Z vyššie citovaného ustanovenia teda vyplýva, že ktorýkoľvek členský štát (aj iný ako štát vydávajúci plavebnú licenciu) môže prerušiť plavbu, t. j. pozastaviť účinky plavebnej licencie. No toto pozastavenie môže byť iba vo výnimočnom prípade – keď plavidlo je v stave ohrozujúcom okolie, resp. ak plavidlo alebo jeho vybavenie nespĺňa požiadavky stanovené plavebnou licenciou alebo inými dokumentmi. Okrem toho, toto pozastavenie môže byť iba na dočasnú dobu, a to do odstránenia nedostatkov.

Podľa ods. 3 tohto ustanovenia „*Členský štát, ktorý prerušil plavbu plavidla alebo oznámil svoj úmysel tak urobiť v prípade, že nedostatky nebudú odstránené, informuje príslušné orgány členského štátu, ktorý vydal plavebnú licenciu alebo iné dokumenty podľa článku 3, o dôvodoch rozhodnutia, ktoré prijal alebo zamýšľa prijať.*“ Teda, spolu s uplatnením opatrenia spočívajúceho v pozastavení účinkov transteritoriálneho správneho aktu je zároveň potrebné realizovať aj notifikačnú povinnosť vo vzťahu k členskému štátu, ktorý transteritoriálny správny akt vydal, a v niektorých prípadoch aj vo vzťahu ku komisii. Existencia takejto notifikačnej povinnosti vyplýva aj zo zásady lojálnej spolupráce medzi členskými štátmi stanovenej v čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii.

Zakotvenie ochrannej klauzuly vo vnútroštátnom práve nie je právnou povinnosťou členského štátu. Ponecháva sa na zvážení vnútroštátneho zákonodarcu, či takéto ochranné klauzuly prevezme alebo nie. Ochranné klauzuly obsiahnuté v smerniciach umožňujú členským štátom, aby sa vo výnimočných situáciách odchýlili od povinnosti automaticky uznať cudzí správny akt.[291] Ochranné klauzuly smerujú odchylne opatrenia členských štátov do

[291] BURBAUM, S.: Rechtschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, s 58.

usporiadaných a preverených koľají; okrem toho podporujú integráciu a prispievajú k ďalšiemu rozvoju práva Európskej únie.[292]

5.4.4. Zrušenie transteritoriálneho správneho aktu

Azda najradikálnejším zásahom do konceptu transteritoriálnych správnych aktov je práve možnosť členského štátu zrušiť takýto akt, ktorý bol vydaný iným členským štátom. Touto výnimkou sa neguje zásada, že transteritoriálny správny akt sa riadi právnym poriadkom štátu, ktorý ho vydal, najmä jeho procesnými normami, ktoré upravujú aj možnosť zrušenia.

Keďže ide o najradikálnejší zásah do konceptu transteritoriálnych správnych aktov, ide zároveň aj o najviac ojedinelý zásah. Dôvodom pre takýto postup iného členského štátu môže byť závažné porušenie predpisov pri vydávaní takéhoto aktu, ktoré má vplyv aj na verejný poriadok v dotknutom štáte alebo v rámci celej Európskej únie. Právnym dôsledkom zrušenia tohto aktu nie je iba vylúčenie účinkov na území štátu, ktorý ho zrušil, ale vylúčenie jeho účinkov en bloc na území všetkých členských štátov vrátane členského štátu, ktorý ho vydal. V dôsledku zrušenia zaniká platnosť, právoplatnosť a vykonateľnosť tohto transteritoriálneho správneho aktu ako takého.

Aj s prihliadnutím na túto okolnosť, existencia takejto výnimky musí mať taktiež svoj právny základ v právnych aktoch Európskej únie. Bez existencie takéhoto právneho základu iný členský štát nie je oprávnený jednostranne meniť alebo rušiť rozhodnutia iného členského štátu, a to ani vtedy, ak majú účinky na jeho území.

Azda jediným takýmto prípadom, keď prichádza do úvahy táto výnimka zo všeobecného konceptu transteritoriálnych správnych aktov, je možnosť ktoréhokoľvek členského štátu zrušiť alebo odvolať vízum udelené ktorýmkoľvek iným členským štátom. Podľa ust. čl. 34 vízového kódexu[293] „*Vízum sa zruší, ak sa preukáže, že v čase udelenia víza neboli splnené podmienky na jeho udelenie, a predovšetkým ak existujú závažné dôvody domnievať sa, že vízum bolo získané podvodom. Vízum zrušia v zásade príslušné orgány členského štátu, ktoré vízum udelili. Zrušiť ho môžu aj príslušné orgány iného členského štátu, pričom v tomto prípade sa o takomto zrušení*

[292] IPSEN, H.P.: Europäisches Gemeinschaftrecht in Einzelstudien. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1984, s. 240.

[293] Nariadenie európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex) (Ú. v. ES L 243 15. 9. 2009, s. 1).

informujú orgány členského štátu, ktoré vízum udelili.“ Z daného ustanovenia explicitne vyplýva právo iného členského štátu zrušiť rozhodnutie o udelení víza iným štátom, pričom takýto postup nie je svojvoľný, ale je viazaný na explicitne vymedzený dôvod. Ten pramení z porušenia podmienok na vydanie víza alebo v podvodnom konaní pri jeho udelení, t. j. musí existovať relevantný dôvod presahujúci hranice členského štátu, ktorý takýto správny akt vydal.

A v konečnom dôsledku, aj v tomto prípade členské štáty musia postupovať v súlade so zásadou lojálnej spolupráce vyplývajúcej z čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii. Musia notifikovať členský štát, ktorý transteritoriálny správny akt vydal, o tom, že došlo k jeho zrušeniu.

V tejto súvislosti je potrebné ešte poznamenať, že vízový kódex upravuje aj možnosť odvolať vízum udelené iným členským štátom. Podľa čl. 34 ods. 2 a 3 vízového kódexu „*Vízum sa odvolá, ak sa preukáže, že podmienky na jeho udelenie už nie sú splnené. Vízum odvolávajú v zásade príslušné orgány členského štátu, ktoré vízum udelili. Odvolať ho môžu aj príslušné orgány iného členského štátu, pričom v tomto prípade sa o takomto odvolaní informujú orgány členského štátu, ktoré vízum udelili. Vízum sa môže odvolať na žiadosť jeho držiteľa. O takomto odvolaní víza je potrebné informovať príslušné orgány členských štátov, ktoré ho udelili.*“ Rozdiel medzi odvolaním víza a zrušením víza však spočíva v tom, kedy nastal stav, že podmienky na jeho vydanie nie sú splnené (ak nastal pred vydaním víza, vízum sa zruší, ak po vydaní víza, vízum sa odvolá). No v ostatnom neevidujeme rozdiel medzi zrušením a odvolaním vo vzťahu k účinkom transteritoriálnych správnych aktov. Teda, vo vzťahu k odvolaniu je možné vyvodiť rovnaké teoretické závery ako vo vzťahu k zrušeniu transteritoriálneho správneho aktu.

5.5. Možné riešenia administratívneho konfliktu de lege ferenda

Z prezentovaného exkurzu rôznymi odchýlkami od transteritoriálnych správnych aktov majúcimi rýdzi charakter je možné vyvodiť určité závery. V prvom rade je evidentné, že existujú rôzne odchýlky, ktoré majú rôzny charakter, rôznu právnu reguláciu, ako aj rôzne účinky. Je teda možné polemizovať o tom, či až takáto diverzita je vhodná. Okrem toho je možné sledovať aj to, že postupom času právna úprava viac preferuje transteritoriálne

správne akty, pri ktorých majú členské štáty možnosť sa odchýliť. Teda rýdze transteritoriálne správne akty sa dostávajú do úzadia.

Na jednej strane, existencia možnosti členského štátu zamedziť účinkom transteritoriálneho správneho aktu vydaného iným štátom na svojom území posilňuje ochranu národných záujmov tohto štátu. No na druhej strane, tento trend vytvára prekážky efektívneho dosiahnutia cieľa transteritoriálnych správnych aktov – harmonizácie aplikácie práva na území celej Európskej únie. Domnievame sa, že tento stav nie je vhodným.

Pri hľadaní vhodného riešenia bolo by potrebné v prvom kroku vymedziť, čo má byť predmetom vertikálnej harmonizácie a čo predmetom horizontálnej harmonizácie. Ak sa vyžaduje úplná harmonizácia v rámci celej Európskej únie, a to aj v rámci aplikácie práva, bolo by vhodnejšie, ak by daná oblasť podliehala právnej regulácii vo forme nariadení s tým, že právo rozhodovať by mali orgány a inštitúcie Európskej únie.

Jedným z príkladov vývoja právnej úpravy od horizontálnej harmonizácie vo forme transteritoriálnych správnych aktov k vertikálnej harmonizácii vo forme vydávania právnych aktov orgánmi a inštitúciami Európskej únie je vývoj v oblasti železničnej dopravy. Nová právna úprava o Železničnej agentúre Európskej únie[294] dáva tejto agentúre viacero oprávnení, medzi ktoré patrí napríklad vydávanie povolení na uvádzanie železničných vozidiel na trh[295] alebo povolení na uvádzanie typov vozidiel na trh[296]. V minulosti vydávali takéto povolenia národné orgány[297], pričom ich povolenia mali transteritoriálny charakter. Obdobný vývoj je viditeľný aj v súvislosti s uvádzaním nových potravín a nových prídavných látok na trh. V minulosti uvedenie nových potravín a nových prídavných látok na trh podliehalo povoleniu prijatému v rámci spoločného rozhodnutia členských štátov[298]. Od roku 2015

[294] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/796 z 11. mája 2016 o Železničnej agentúre Európskej únie, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 881/2004 (Ú. v. EÚ L 138, 26. 5. 2016, s. 1 – 43).

[295] Čl. 20 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/796 z 11. mája 2016 o Železničnej agentúre Európskej únie, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 881/2004 (Ú. v. EÚ L 138, 26. 5. 2016, s. 1 – 43).

[296] Čl. 21 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/796 z 11. mája 2016 o Železničnej agentúre Európskej únie, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 881/2004 (Ú. v. EÚ L 138, 26. 5. 2016, s. 1 – 43).

[297] Čl. 21 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/57/ES zo 17. júna 2008 o interoperabilite systému železníc v Spoločenstve (Ú. v. ES L 191, 18. 7. 2008, p.1).

[298] Čl. 4 a nasl. nariadenie (ES) č. 258/97 Európskeho Parlamentu a Rady z 27. januára 1997 o nových potravinách a nových prídavných látkach (Úradný vestník L 043, 14/02/1997 S. 0001 – 0006).

toto opatrenie prešlo do kompetencie Komisie, ktorá koná s podporou európskej agentúry pre potravinovú bezpečnosť[299].

Vo vzťahu k činnostiam, pri ktorých sa síce vyžaduje harmonizácia, no nebola by z rôznych dôvodov vhodná vertikálna harmonizácia, bolo by potrebné sa prikloniť k jej horizontálnej podobe – prostredníctvom transteritoriálnych správnych aktov. Domnievame sa však, že rýdza forma takýchto aktov by nebola najvhodnejšia. Nedávala by členskému štátu možnosť chrániť svoje záujmy, pričom takáto možnosť je daná priamo zakladajúcimi zmluvami[300]. Na druhej strane, nebolo by vhodné, ak by existovali rôzne odchýlky majúce rôznu podobu a rôzne účinky.

V tejto súvislosti je potrebné poukázať aj na model automatického uznávania súdnych rozhodnutí vydávaných členskými štátmi Európskej únie. Podľa čl. 36 ods. 1 nariadenia Brusel Ia[301] „*rozsudok vydaný v členskom štáte sa uznáva v ostatných členských štátoch bez osobitného konania*.“ Teda, vo vzťahu k súdnym rozhodnutiam sa aplikuje automatický model uznávania bez potreby realizácie osobitného konania o uznávaní. Obdobne to platí aj vo vzťahu k transteritoriálnym správnym aktom.

Na druhej strane v čl. 45 nariadenia Brusel Ia je upravený spôsob a dôvody zamietnutia uznania cudzieho súdneho rozhodnutia, a to vždy na návrh. Ak zo strany účastníka nebude navrhnuté zamietnutie uznania cudzieho rozsudku, bude automaticky uznaný. Pritom medzi základné dôvody, keď bude zamietnuté uznanie cudzieho rozsudku, patrí najmä rozpor s verejným poriadkom (ordre public) daného štátu, ďalej porušenie práva na spravodlivý proces, nezlúčiteľnosť so skorším rozsudkom v danom štáte alebo inom štáte a pod.

Domnievame sa, že rovnaká konštrukcia by mohla byť využiteľná aj v prípade transteritoriálnych správnych aktov – to znamená, že transteritoriálne správne akty by boli automaticky uznané bez potreby realizácie osobitnej procedúry uznávania[302]. No zároveň dotknutý členský štát, ale aj účastník

---

[299] Čl. 10 a nasl. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2283 z 25. novembra 2015 o nových potravinách, ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011, ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 258/97 a nariadenie Komisie (ES) č. 1852/2001 (Ú. v. EÚ L 327, 11.12.2015, s. 1 – 22).

[300] Napr. čl. 114 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, čl. 4 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii a pod.

[301] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1215/2012 z 12. decembra 2012 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach (Ú. v. ES L 351, 20. 12. 2012, p.1).

[302] K tomu bližšie BENKO R.: Uznávanie a výkon rozhodnutí orgánov verejnej moci v EÚ. in Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2018, s. 19 – 32.

konania by mali možnosť sa domáhať návrhov zamietnutia ich uznania. O tom by mohol rozhodovať súd daného štátu podľa pravidiel konania o uznaní a výkone cudzích správnych rozhodnutí (podľa pravidiel správneho súdnictva). Správny súd by zároveň mohol rozhodnúť aj o predbežnom odklade vykonateľnosti na území daného štátu v prípade hroziaceho nebezpečenstva (aktivácia Schutzklausel). Právnym dôsledkom zamietnutia uznania by bolo to, že transteritoriálny správny akt by stratil účinky na území dotknutého členského štátu, pričom účinky na území štátu pôvodu a ostatných členských štátov by ostali nedotknuté. Teda, šlo by o rovnaké účinky, aké sú v súčasnosti v situácii, keď členský štát odmietne účinky cudzieho transteritoriálneho správneho aktu v prípadoch explicitne uvedených v právnych predpisoch. Avšak rozdiel by bol v tom, že takáto možnosť by existovala voči každému transteritoriálnemu správnemu aktu iného členského štátu, nielen v prípade explicitne uvedenom v právnom predpise.

Záverom je potrebné sa zamyslieť aj nad existenciou právneho predpisu na úrovni Európskej únie vo forme nariadenia, ktorý by vo všeobecnosti upravoval požiadavky vzťahujúce sa na transteritoriálne správne akty (podobne ako Brusel Ia vo vzťahu k súdnym rozhodnutiam). Sme toho názoru, že existencia takéhoto predpisu by bola žiadúca. V prvom rade by takýto predpis mal obsahovať vymedzenie samotného pojmu transteritoriálneho správneho aktu, keďže v podmienkach jednotlivých členských štátov môže mať, a aj má odlišný obsah. Rovnako by mal obsahovať zásadu automatického uznávania takéhoto aktu na území ostatných členských štátov. A následne dôvody možného zamietnutia uznania, ale len na návrh zo strany dotknutého členského štátu, resp. účastníka konania.

6. PRESKÚMANIE CUDZÍCH SPRÁVNYCH AKTOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

6.1. Transteritoriálne správne akty ako predmet prieskumu

6.1.1 Preskúmateľnosť transteritoriálnych správnych aktov

Preskúmateľnosť akéhokoľvek mocenského aktu je atribútom typickým pre právny štát. Požiadavka preskúmateľnosti sa týka mocenských aktov vo všetkých sférach moci, teda aj moci výkonnej.

Individuálne správne akty sú v Slovenskej republike preskúmateľné správnymi orgánmi na základe využitia riadnych aj mimoriadnych opravných prostriedkov.[303] Riadnymi opravnými prostriedkami, smerujúcimi voči neprávoplatným rozhodnutiam, sú najmä odvolanie, prípadne rozklad, odpor alebo námietky. Mimoriadnymi opravnými prostriedkami, smerujúcimi voči právoplatným rozhodnutiam, sú preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, obnova konania, konanie o proteste prokurátora a preskúmanie rozhodnutia správnymi súdmi v správnom súdnictve. Zároveň má isté možnosti aj verejný ochranca práv, ktorý však pôsobí skôr autoritou, nemá však oprávnenie zrušiť individuálny správny akt, vydaný orgánom verejnej správy. Prokurátor, ktorý vykonáva dozor nad zákonnosťou orgánov verejnej správy, takisto nedisponuje oprávnením zrušiť individuálny správny akt, môže však proti právoplatnému rozhodnutiu podať protest, prípadne po nevyhovení protestu je oprávnený podať žalobu správnemu súdu, disponujúcemu najmä kasačným oprávnením.

Vymenované prostriedky nápravy rozhodnutí sú plne akceptovateľné iba v prípadoch tuzemských individuálnych správnych aktov, teda takých rozhodnutí, ktoré boli vydané slovenskými orgánmi verejnej správy.

Iná je situácia, ak ide o transteritoriálne správne akty vydané v zahraničí, teda cudzím orgánom. Keďže právna úprava je striktná, rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy, ktoré majú extrateritoriálne účinky na území Slovenskej republiky vyplývajúce zo zákona, po nadobudnutí vykonateľnosti

[303] Všeobecná právna úprava opravných prostriedkov v správnom konaní je upravená vo všeobecnom predpise o správnom konaní, ktorým je zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

budú pri výkone rozhodnutia na území Slovenska tieto akty záväzné. Napadnuteľné budú už iba exekučné úkony tak ako pri výkone akéhokoľvek iného rozhodnutia.

Účinky transteritoriálnych aktov nastávajú, respektíve majú nastať mimo územia štátu, ktorého orgány ich vydali. Predmetné extrateritoriálne účinky môžu nastať priamo, bez akéhokoľvek skúmania či ďalšieho schvaľovania alebo uznávania vykonateľnosti alebo naopak, hostiteľský členský štát môže podrobiť takýto správny akt prieskumu (pozri predchádzajúca kapitola).

Skúmaná problematika sa týka aj Slovenskej republiky ako členského štátu Európskej únie či v širšom význame subjektu nachádzajúceho sa v stredoeurópskom priestore, keďže extrateritoriálne účinky aktov cudzích orgánov verejnej moci môžu na našom území nastať priamo, bez akéhokoľvek skúmania či ďalšieho schvaľovania alebo uznávania vykonateľnosti, alebo naopak, pôjde o akty cudzích orgánov verejnej moci, ktorých vykonateľnosť na území Slovenskej republiky môže nastať iba po preskúmaní podmienok ich vykonateľnosti správnymi súdmi v správnom súdnictve.[304] S tým súvisia aj východiská skúmanej problematiky.

6.1.2 Prokurátor vo vzťahu k aktom cudzích orgánov

Prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy pri výkone verejnej správy v rozsahu ustanovenom zákonom o prokuratúre.[305] Pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy prokurátor dbá na to, aby svoje zákonné povinnosti aktívne plnili predovšetkým kontrolné orgány.[306] Orgánmi verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumejú orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, ktorými sú obce, mestá a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestské časti a samosprávne kraje, štátne orgány, iné orgány, právnické osoby a fyzické osoby,

---

[304] Súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy patrí do oblasti správneho súdnictva, nie je však najtypickejším či najcharakteristickejším typom konania v správnom súdnictve. Napriek tomuto faktu sa dá jednoznačne pozitívne hodnotiť správnosť zaradenia tohto typu konania do oblasti súdnej moci, ktorá nezávisle a objektívne posúdi splnenie podmienok na rozhodnutie súdu o pôsobení (vykonateľnosti) individuálneho správneho aktu cudzieho orgánu verejnej správy v Slovenskej republike. Viac o povahe, zmysle, užitočnosti i problémoch správneho súdnictva pozri bližšie monografiu SEMAN, T.: Verejná správa v správnom súdnictve. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016. 180 s. ISBN 978-80-8152-424-0.

[305] Porov. § 20 odsek 1, prvú vetu zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

[306] Porov. § 20 odsek 4 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy, štátne orgány a iné právnické osoby, ktoré osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu.[307] Z uvedeného výpočtu orgánov vyplýva, že sa medzi nimi nenachádzajú orgány verejnej správy cudzích štátov.

6.1.3 Verejný ochranca práv vo vzťahu k aktom cudzích orgánov

Verejný ochranca práv vykonáva pôsobnosť na základe zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv, v znení neskorších predpisov. Pôsobnosť verejného ochrancu práv sa vzťahuje iba na vnútroštátne subjekty, ktorými sú orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, právnické osoby a fyzické osoby, ktoré podľa osobitného zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, alebo do práv a povinností fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy inak zasahujú. Jeho pôsobnosť sa nevzťahuje na Národnú radu Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky, vládu Slovenskej republiky, komisára pre deti, komisára pre osoby so zdravotným postihnutím, Ústavný súd Slovenskej republiky, Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, spravodajské služby, na rozhodovacie právomoci vyšetrovateľov policajného zboru, prokuratúru a na súdy s výnimkou orgánov riadenia a správy súdov a dôvodov predpokladajúcich disciplinárne previnenie sudcu a prokurátora. Takisto sa jeho pôsobnosť nevzťahuje na veci operačnej a mobilizačnej povahy.[308]

6.1.4 Správne súdy vo vzťahu k aktom cudzích orgánov

Subjektmi spôsobilými do istej miery preskúmať rozhodnutia cudzích orgánov sú správne súdy. Tie disponujú prieskumnou právomocou, ktorá má svoje obmedzenia, a to pokiaľ ide o okruh aktov cudzích orgánov, ako aj o prieskumný rozsah, teda o predmet prieskumu. Konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy sa uskutočňuje v správnom súdnictve a je osobitne právne upravené. Keďže má najväčší význam, budeme

---

[307] Porov. § 20 odsek 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, v znení neskorších predpisov. Podľa odseku 3 však prokurátor nevykonáva dozor ani nad činnosťou orgánov záujmovej samosprávy.

[308] Porov. § 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv, v znení neskorších predpisov.

mu venovať samostatnú pozornosť s poukázaním na pozitíva i negatíva právnej úpravy, ako aj na súvisiace praktické problémy.

6.2. Súdny prieskum rozhodnutí cudzích orgánov správnymi súdmi

6.2.1 Exkluzivita preskúmateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov správnymi súdmi

Odpoveď na otázku, prečo je preskúmateľnosť – aj to iba niektorých – rozhodnutí cudzích orgánov zverená exkluzívne iba správnym súdom v správnom súdnictve, úzko súvisí s postavením súdnictva v systéme verejnej moci. Slovenská republika je demokratický a právny štát[309] s mocou delenou predovšetkým medzi orgány zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci, popri ktorých existujú aj ďalšie orgány či subjekty vyznačujúce sa postavením *sui generis*, ku ktorým môžeme zaradiť prokuratúru, verejného ochrancu práv či Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky. Súdna moc predstavuje nezávislý a nestranný prvok a je absolútne neodmysliteľnou súčasťou fungovania akéhokoľvek štátu. Súdy v Slovenskej republike pôsobia aj v správnom súdnictve. Od 1. júla 2016 je účinný zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, ktorý po viac ako päťdesiatich rokoch nahradil predchádzajúci procesný predpis,[310] dovtedy upravujúci v istom rozsahu prieskumnú činnosť vo vzťahu k aktom niektorých orgánov výkonnej moci.

V aktuálnej právnej úprave správneho súdnictva je obsiahnuté súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy. Nie je však novým a ani jediným či najtypickejším druhom konania v správnom súdnictve, pretože popri ňom existuje konanie tak o všeobecnej správnej žalobe, ako aj konania v osobitných veciach, napríklad vo veciach správneho trestania či azylu.

Pre správne súdnictvo je typický prieskum vnútroštátnych aktov, teda aktov vydaných subjektmi v Slovenskej republike.

Správne súdnictvo reflektuje skutočnosť, že existujú rozhodnutia, vydané orgánmi verejnej moci či verejnej správy v zahraničí, ktorých sledované účinky majú nastať v Slovenskej republike. Takéto rozhodnutia cudzích or-

---

[309] Porov. prvú vetu prvého odseku prvého článku Ústavy Slovenskej republiky.

[310] Týmto procesným predpisom bol zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.

gánov je možné rozdeliť na dve základné skupiny. Prvou skupinou sú rozhodnutia vykonateľné na Slovensku bez potreby uskutočnenia osobitného konania o ich správnosti či zákonnosti a druhou skupinou sú rozhodnutia vykonateľné na Slovensku až po súdnom konaní o ich vykonateľnosti. Keďže rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy sú vydávané na základe zahraničných hmotnoprávnych aj procesnoprávnych úprav, tieto zahraničné právne úpravy môžu, avšak nemusia mať rovnakú či podobnú povahu ako hmotnoprávne a procesnoprávne inštitúty slovenských vnútroštátnych predpisov. V správnom súdnictve budú podliehať prieskumu rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy predovšetkým európskeho pôvodu, no nie je vylúčené konanie o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy akéhokoľvek štátu sveta. Je dôležité zaoberať sa aspektmi súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, predovšetkým mierou súdneho prieskumu pri zákonom ustanovenom rozsahu predmetu preskúmania, pretože správne súdy poskytujú v zásade najdôležitejšiu ochranu pred cudzozemským rozhodnutím orgánu verejnej moci cudzieho štátu, ktoré má vyvolať účinky v Slovenskej republike.

6.2.2. Význam konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

Každému štátu záleží na tom, aké rozhodnutie má alebo nemá účinky na jeho území. Konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy uskutočňujú správne súdy v správnom súdnictve popri iných konaniach, teda nejde o jediný typ konania v správnom súdnictve. Zverenie rozhodovania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov na Slovensku súdnej moci má svoje opodstatnenie, pretože práve súdna moc, ako vyplýva z jej postavenia a povahy v právnom štáte, nezávisle a objektívne posúdi podmienky pôsobenia rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy v Slovenskej republike.

Vysvetliť význam konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy môžeme na jednoduchom príklade. Predstavme si, že v zahraničí, v štáte, kde to dovolené je, uzavrela manželstvo slobodná, nevydatá občianka Slovenskej republiky s cudzincom, ktorý už ženatý je.[311] Ak je

[311] Poznamenávame, že uzavretie manželstva slobodnej občianky Slovenskej republiky s osobou, ktorá už je v manželstve, je na Slovensku zákonom kvalifikované ako protiprávne konanie občana Slovenskej republiky napĺňajúce skutkovú podstatu trestného činu, pretože dvojmanželstvo trestným činom je. Podľa § 204

v predmetnom cudzom štáte orgánom verejnej moci vydané rozhodnutie napríklad o peňažnom nároku vyplývajúcom výlučne z právneho vzťahu, ktorý je tam právne upravený, avšak na Slovensku upravený nie je, ba patrí až do trestnoprávnej roviny, je úplne jednoznačné, že takéto rozhodnutie na Slovensku vykonateľné nemôže byť. Manželstvo viac ako dvoch osôb (muža a ženy) slovenské právne predpisy neumožňujú. Podobne to platí o registrovaných partnerstvách. V štátoch, kde takéto zväzky sú právne upravené, pochopiteľne, príslušné orgány týchto štátov na základe ich vnútroštátnej úpravy môžu vydávať rozličné rozhodnutia vychádzajúce z týchto zväzkov, avšak v Slovenskej republike predmetné administratívne akty či listiny potvrdzujúce uvedené zväzky nemôžu vyvolať ani rešpektovanie úkonu *erga omnes*.

Na uvedenom príklade sme teda demonštrovali význam nutnosti podrobiť súdnemu prieskumu akt cudzieho orgánu a rozhodnúť, či nároky zo vzťahu, ktorý je podľa predpisov Slovenskej republiky protiprávny, možno alebo nemožno uplatňovať výkonom rozhodnutia na Slovensku.[312]

Pochopiteľne, nie všetky rozhodnutia cudzích orgánov, ktoré by sa mali vykonať v Slovenskej republike, podliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve. Konanie správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy prichádza do úvahy iba u tých rozhodnutí, na ktorých vykonateľnosť na Slovensku je potrebné „ďalšie uznanie“. Okrem tohto typu rozhodnutí ďalej existuje celá škála rozhodnutí, ktoré uznanie vykonateľnosti, teda ani konanie o ňom nepotrebujú z dôvodu, že Slovenská republika ako členský štát Európskej únie zohľadňuje vzťah s ostatnými členskými štátmi.[313] Zároveň sa musia rešpektovať osobitné predpisy, ktoré by ustano-

ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z. trestný zákon, v znení neskorších predpisov: „Kto za trvania svojho manželstva uzavrie manželstvo iné, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.“ A podľa druhého odseku „Rovnako ako v odseku 1 sa potrestá, kto vedome uzavrie manželstvo s osobou, ktorá už je v inom manželstve.“

[312] O význame súdneho prieskumu v konaní správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy viac pozri SEMAN, T.: Analýza miery súdneho prieskumu v konaní správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy v kontexte relevantnej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: Ústavné dni - tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky, VII. ústavné dni. Košice: Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2019. ISBN 9788081291029, s. 166 – 187.

[313] Rozhodnutia, ktoré nepodliehajú súdnemu rozhodovaniu o vykonateľnosti na Slovensku, sú obsiahnuté v zákone č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V takýchto prípadoch pôsobenie (účinky) správnych aktov cudzích orgánov (len „členských štátov“) v Slovenskej republike vyplýva priamo zo zákona a nie je na ich vykonateľnosť potrebné ďalšie uznanie. Avšak zároveň je dôležitý druh pohľadávky. Podľa § 3 písm. a) bod 1 zákona č. 466/2009 Z. z. medzinárodná pomoc pri vymáhaní pohľadávok

vovali vykonateľnosť cudzích orgánov verejnej správy, vrátane orgánov verejnej správy členských štátov Európskej únie, inak. Súdne konanie pred správnym súdom o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy má zákonom ustanovené pravidlá. Ale ustanovenia o tomto súdnom konaní sa v právnom styku s členskými štátmi Európskej únie použijú len v rozsahu, v akom osobitný predpis neustanovuje inak.[314] K týmto osobitným právnym predpisom patrí napríklad zákon č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov[315] či zákon č. 183/2011 Z. z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov.[316]

Ak ide o rozhodnutie orgánu verejnej správy Európskej únie, neznamená to automaticky okamžitú vykonateľnosť takého rozhodnutia na Slovensku. Vykonateľnosť správnych aktov v Slovenskej republike bez predchádzajúceho súdneho konania je potrebné vnímať v kontexte rozlišovania na členské štáty a zmluvné štáty, pretože vykonateľnosť správnych aktov v Slovenskej republike bez súdneho konania o vykonateľnosti sa týka členských štátov a zároveň závisí od druhu pohľadávky, respektíve od druhu povinnosti.

---

sa vo vzťahu k členským štátom vzťahuje na pohľadávky týkajúce sa všetkých daní, poplatkov akéhokoľvek druhu, dovozného alebo vývozného cla, ktoré vyberá členský štát, jeho územný celok alebo jeho správny celok vrátane miestnych orgánov, alebo ktoré sa vyberajú v mene členského štátu alebo v mene Európskej únie, okrem povinných odvodov sociálneho zabezpečenia a poplatkov zmluvnej povahy. Podľa § 8 ods. 1 tohto zákona, príslušný orgán Slovenskej republiky zabezpečí vymáhanie pohľadávky členského štátu na základe žiadosti príslušného orgánu členského štátu o jej vymáhanie, pričom (§ 9 ods. 1) pohľadávka členského štátu sa vymáha rovnako ako pohľadávka Slovenskej republiky a jej vymáhanie nemá prednosť pred vymáhaním pohľadávky Slovenskej republiky. Podľa § 9 ods. 3 tohto zákona, na účely vymáhania pohľadávky sa jednotný exekučný titul odo dňa doručenia žiadosti podľa § 8 považuje za exekučný titul vydaný podľa osobitného predpisu (zákon č. 71/1967 Zb. v znení neskorších predpisov, § 61 zákona č. 199/2004 Z. z. v znení zákona č. 518/2005 Z. z., zákon č. 563/2009 Z. z. v znení neskorších predpisov) a nepodlieha uznaniu podľa osobitného predpisu (§ 420 až § 429 Správneho súdneho poriadku, predtým § 250w až § 250y Občianskeho súdneho poriadku).

314 Prednosť osobitného zákona pred ustanoveniami Správneho súdneho poriadku je zakotvená v ustanovení § 429 Správneho súdneho poriadku.

315 Ustanovenia o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní pohľadávky vo vzťahu k zmluvným štátom sú obsiahnuté v § 18 tohto zákona. V treťom odseku § 18 je ustanovené, že ak ide o vymáhanie pohľadávky podľa medzinárodnej zmluvy, vykonateľnosť exekučného titulu uznáva podľa osobitného predpisu príslušný súd. Odkaz číslo 19 pod čiarou znie na § 420 až § 429 Správneho súdneho poriadku. Je potrebné vnímať rozdiel medzi § 3 písmenom a) „členské štáty“ a písmenom b) „zmluvné štáty“. U členských štátov nastávajú účinky rozhodnutí v Slovenskej republike bez potreby súdneho konania o vykonateľnosti.

316 V tretej časti tohto zákona (§ 9 až § 15) je upravený postup slovenských orgánov ako vykonávajúcich justičných orgánov.

6.2.3 Súčasná právna úprava konania o vykonateľnosti cudzích správnych rozhodnutí

Aktuálnu právnu úpravu súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy priniesol s účinnosťou od 1. júla 2016 Správny súdny poriadok,[317] ktorý je procesným predpisom pre oblasť správneho súdnictva a zakotvuje právu úpravu súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy. Kompletná úprava je obsiahnutá v prvom dieli siedmej hlavy štvrtej časti Správneho súdneho poriadku.[318] Koncepčná systematika Správneho súdneho poriadku priniesla v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou rozsiahlejšiu sústavu ustanovení o tomto type súdneho konania.[319] A propos, Správny súdny poriadok, špecificky určený na úpravu súdneho konania vo veciach správneho súdnictva, je rozsiahlejší ako Civilný sporový poriadok, navyše ešte aj s pridanou možnosťou podporného využitia Civilného sporového poriadku v konaní správneho súdu v správnom súdnictve.

Súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy podľa aktuálnej právnej úpravy Správneho súdneho poriadku sa vyznačuje tým, že navrhovateľ sa môže návrhom domáhať vydania rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy a rozhodnutia cudzieho súdu vo veciach, o ktorých rozhodujú orgány verejnej správy,[320] ak z medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, alebo z právne záväzného aktu Európskej únie vyplýva Slovenskej republike záväzok vykonávať rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy. Účastníkmi konania sú navrhovateľ a odporca, avšak do tohto konania je oprávnený vstúpiť aj prokurátor.[321] Navrhovateľ musí v návrhu okrem všeobecných náležitostí podania uviesť označenie druhu návrhu, označenie odporcu, označenie rozhodnutia a cudzieho orgánu verejnej správy, ktorý ho vydal, a deň jeho vy-

---

317 Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

318 Štvrtá časť Správneho súdneho poriadku má názov „OSOBITNÉ KONANIA“, jej siedma hlava má názov „KONANIE O NÁVRHOCH V INÝCH VECIACH“.

319 Ide o ustanovenia § 420 až § 429 Správneho súdneho poriadku.

320 Treba poznamenať, že Správny súdny poriadok legislatívne skracuje „cudzí orgán verejnej správy a rozhodnutie cudzieho súdu vo veciach, o ktorých rozhodujú orgány verejnej správy“ na výraz „cudzí orgán verejnej správy“. Podobné legislatívne skrátenie obsahoval aj Občiansky súdny poriadok.

321 Návrhová legitimácia je upravená v § 422 Správneho súdneho poriadku a podľa tohto ustanovenia je navrhovateľom osoba, o ktorej právo alebo právom chránený záujem v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy ide. Odporcom (podľa § 423 Správneho súdneho poriadku) je osoba, o ktorej povinnosť v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy ide. Prokurátor (podľa § 46 Správneho súdneho poriadku) je oprávnený vstúpiť do ktoréhokoľvek konania pred správnym súdom.

dania, opísať rozhodujúce skutočnosti, navrhnúť výrok rozhodnutia a pripojiť k návrhu rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy a jeho úradný preklad do štátneho jazyka.[322]

Aby bolo možné vyhovieť návrhu a vydať požadované súdne rozhodnutie, je potrebné **kumulatívne splnenie štyroch podmienok**, ktoré preskúmava v súdnom konaní správny súd v súlade so Správnym súdnym poriadkom.[323]

Skúmanie prvej podmienky súdneho rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy spočíva v tom, že správny súd musí preskúmať, či rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je **vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané**. Ak by rozhodnutie orgánu verejnej správy nebolo vykonateľné v zahraničí, nemôže byť vykonateľné ani na Slovensku. Takže bez vykonateľnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy v zahraničí nemôže správny súd rozhodnúť o vykonateľnosti rozhodnutia v Slovenskej republike, pretože práve vykonateľnosť je tou dôležitou vlastnosťou každého úradného rozhodnutia, bez ktorej nenastávajú očakávané účinky. Teória práva a právna veda sa zaoberajú vykonateľnosťou administratívneho rozhodnutia. Azda najjednoduchšie vystihuje vykonateľnosť téza, že *vykonateľnosťou sa rozumie realizovateľnosť správneho rozhodnutia*.[324] Obvyklou formou potvrdenia vykonateľnosti rozhodnutia je doložka vykonateľnosti, ktorú na rozhodnutie umiestni príslušný orgán. Ak rozhodnutie neobsahuje doložku vykonateľnosti, vykonateľnosť môže potvrdiť príslušný cudzí orgán aj osobitne. Rozhodnutie cudzieho orgánu musí byť v zahraničí vykonateľné, teda nie právoplatnosť rozhodnutia je tou vlastnosťou, ktorú správny súd má vziať do úvahy. Napríklad predbežné opatrenie ako osobitný druh rozhodnutia vydaného v správnom konaní sa vyznačuje tým, že je vykonateľné skôr, ako nadobudne právoplatnosť. Podľa § 43 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov „*odvolanie proti rozhodnutiu o predbežnom opatrení nemá odkladný účinok*“ a podľa § 52 Správneho poriadku „*rozhodnutie je vykonateľné, ak sa proti nemu nemožno odvolať (podať rozklad) alebo ak odvolanie (rozklad) nemá odkladný*

[322] Štátnym jazykom je slovenský jazyk, avšak úradný preklad do slovenského jazyka sa neprikladá, ak toto rozhodnutie bolo vyhotovené v českom jazyku.

[323] Preskúmavanie podmienok na vydanie rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy podľa § 425 písm. a) až d) Správneho súdneho poriadku existovalo, ako uvádzame v predchádzajúcom texte, aj pred účinnosťou Správneho súdneho poriadku, keď súd skúmal podmienky vydania tohto typu rozhodnutia podľa Občianskeho súdneho poriadku.

[324] O vykonateľnosti sa výstižne zmieňuje napr. Radek Ondruš v komentári k Správnemu poriadku. Porov. ONDRUŠ, R.: Správní řád. Komentář. Praha: Linde Praha, a.s., 2003. ISBN 80-7201-371-8, s. 465.

účinok.“ Správny súdny poriadok teda správne rozlišuje právoplatnosť a vykonateľnosť rozhodnutia, pretože výkon rozhodnutia je podmienený práve a výlučne vykonateľnosťou rozhodnutia. Je pochopiteľné, že ak má správny súd priznať vykonateľnosť rozhodnutiu cudzieho orgánu verejnej správy, túto vlastnosť musí bezpodmienečne mať rozhodnutie aj v štáte jeho vydania. O vlastnostiach administratívneho rozhodnutia, jeho právoplatnosti, vykonateľnosti a vzájomnom pomere medzi týmito vlastnosťami sa zmieňuje odborná literatúra už dávnejšie a často.[325] Za problematickú situáciu je možné považovať, keď je na rozhodnutí vyznačená vykonateľnosť, avšak rozhodnutie už na základe opravných prostriedkov príslušný orgán zrušil. Zrušené rozhodnutie cudzieho orgánu, pochopiteľne, nebude možné vykonať nielen v štáte vydania, ale ani na Slovensku. Teda ani správny súd v konaní o vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia nemôže vysloviť vykonateľnosť takého rozhodnutia. Ak by navrhovateľ v súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy predložil správnemu súdu rozhodnutie s vyznačenou vykonateľnosťou a pritom by si uvedomoval, že súdu predkladá rozhodnutie úradne zrušené v zahraničí napríklad na základe využitia mimoriadnych opravných prostriedkov, konanie navrhovateľa v zmysle uvádzania iného do omylu by bolo protiprávne. Zrušené rozhodnutie vykonať nemožno. Je preto plne opodstatnená požiadavka, aby sa správny súd vysporiadal s touto otázkou, či je alebo nie je predmetné cudzie rozhodnutie stále platné. O zrušení cudzieho rozhodnutia v zahraničí, a teda o súčasnej strate jeho vlastnosti, ktorou je vykonateľnosť, sa správny súd môže dozvedieť aj z vyjadrenia osoby, ktorej z rozhodnutia vyplýva povinnosť.

Judikát Ústavného súdu Slovenskej republiky (uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 13. apríla 2011, sp. zn. III. ÚS 163/2011) sa nezmieňuje o tomto špecifickom prípade, keď zaujíma stanovisko k rozsahu preskúmavacích oprávnení.[326] Správny súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy, v súlade so spomínaným judikátom, bude rešpektovať pravidlo, že ***„(...) všeobecné súdy v Slovenskej republike nie sú***

[325] Odborné názory na vlastnosti administratívneho rozhodnutia nájdeme napríklad aj v komentároch k Správnemu poriadku. Porov. SOBIHARD, J.: Správny poriadok - komentár. Piate prepracované vydanie. Bratislava : IURA EDITION spol. s r. o., 2011, ISBN 978-80-8078-600-7, s. 209 – 215.

[326] Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky má nesmierny význam aj pre konanie správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy. Viac pozri SEMAN, T.: Analýza miery súdneho prieskumu v konaní správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy v kontexte relevantnej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: Ústavné dni - tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky - VII. ústavné dni. Košice : Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2019. ISBN 978-80-8129-102-9, s. 166 – 187.

opravnými inštanciami cudzích správnych orgánov (...)“.[327] Citovaný judikát však nijakým spôsobom neobmedzuje správne súdy v riadnom zisťovaní, **či predmetné rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy stále, teda aj v čase konania pred správnym súdom jestvuje, či medzičasom, najmä k okamihu rozhodnutia slovenského správneho súdu, nebolo v zahraničí zrušené**. Práve naopak, v súlade s požiadavkou zisťovania vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy v zahraničí[328] bude povinnosťou súdu skúmať, či k okamihu vydania rozhodnutia správneho súdu je posudzované cudzie rozhodnutie stále vykonateľné. Ak by správny súd zistil, že v zahraničí prebieha opravné konanie týkajúce sa predmetného cudzieho rozhodnutia, o ktorého vykonateľnosti má správny súd rozhodnúť, bude musieť túto vážnu okolnosť vziať do úvahy. Výsledok opravného konania v zahraničí slovenský správy súd nebude môcť odhadovať. Preto pred ukončením opravného konania v zahraničí by správny súd svoje vlastné rozhodnutie o vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia ešte vydať nemal.

Skúmanie druhej podmienky súdneho rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy sa týka právomoci orgánov verejnej správy. Podľa ustanovenia § 425 písm. b) Správneho súdneho poriadku, správny súd musí preskúmať, či rozhodovanie vo veci nepatrilo do **právomoci** orgánov verejnej správy Slovenskej republiky. Otázka právomoci patrí ku kardinálnym otázkam každého mocenského procesu, preto neprichádza do úvahy jej vynechanie ani v tomto type konania súdu v správnom súdnictve. Aj vyššie citovaný judikát Ústavného súdu Slovenskej republiky (III. ÚS 163/2011) korešponduje s požiadavkou Správneho súdneho poriadku zaoberať sa právomocou. Síce judikát uvádza, že „*Zmyslom a účelom posudzovania (...) nie je preskúmanie celého konania cudzích správnych orgánov vrátane zisťovania jednotlivých procesných pochybení, pretože všeobecné súdy v Slovenskej republike nie sú opravnými inštanciami cudzích správnych orgánov*“, pochybenie v určení právomoci je takou procesnou chybou, na ktorú *ex offo* musí prihliadnuť slovenský správny súd v súlade s požiadavkou zakotvenou v § 425 písm. b) Správneho súdneho poriadku. Sme toho názoru, že limitácia procesných možností správneho súdu, obsiahnutá v citovanom judikáte, znamená obsahové ohraničenie *zmyslu* konania.

---

[327] Zmienené pravidlo ústavný súd spomína síce iba v súvislosti s treťou podmienkou, ktorú správny súd skúma v súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, avšak ani pri skúmaní prvej podmienky sa správny súd nestáva opravnou inštanciou cudzích správnych orgánov.

[328] Ide o obligatórne preskúmanie, či rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané, vyplývajúce z ustanovenia § 425 písm. a) Správneho súdneho poriadku.

Skutočne, zmyslom súdneho konania v správnom súdnictve nie je preskúmanie celého konania cudzích orgánov verejnej správy vrátane zisťovania jednotlivých procesných pochybení. Teda, požiadavka Správneho súdneho poriadku v kontexte judikátu ústavného súdu neznamená preskúmanie priebehu celého procesu pred cudzím orgánom. Z procesu povinnému preskúmaniu správnym súdom podlieha len zistenie, respektíve overenie oprávnenia cudzieho orgánu konať vôbec v danej administratívnej veci. Základným predpokladom konania akéhokoľvek orgánu je jeho právomoc konať. Správny súd v zmysle druhej podmienky prieskumu nemôže iba brať na vedomie fakt existencie cudzieho rozhodnutia, o ktorého vykonateľnosti má uskutočniť súdne konanie. Povinnosťou správneho súdu je zaoberať sa zisťovaním právomoci konajúceho cudzieho orgánu verejnej správy. Ak správny súd zistí, že rozhodovanie vo veci patrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky, teda že predmetné preskúmavané rozhodnutie je síce vydané cudzím, ale z pohľadu slovenského práva neprílušným orgánom, v takom prípade slovenský správny súd nevydá rozhodnutie o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy.

Skúmanie tretej podmienky súdneho rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je predmetom ustanovenia § 425 písm. c) Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého správny súd je povinný preskúmať, **či odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní**, najmä či bol riadne oboznámený so začatím konania a predvolaný na výsluch. Overenie splnenia tejto podmienky je dôležitým predpokladom úspešnosti návrhu. Je diskutabilné, v akých prípadoch a v akej miere správny súd je reálne spôsobilý preskúmať procesný postup cudzieho správneho orgánu. Aj keď navrhovateľ správnemu súdu predloží cudzie rozhodnutie, aby správny súd rozhodol o jeho vykonateľnosti na Slovensku, nie je možné s istotou vylúčiť, že odôvodnenie v individuálnom správnom akte, ktorého sa súdne konanie týka, je iba formálne a neodráža skutočný priebeh úradného konania predchádzajúceho vydaniu dotknutého rozhodnutia. Teda aj keď rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy navonok bude deklarovať dodržanie zákonného postupu, teda procesu, v ktorom sa rozhodovalo o povinnosti odporcu, správny súd bude obligatórne zisťovať, či v skutočnosti odporca mal alebo nemal odňatú možnosť zúčastniť sa na konaní. Podmienka *umožnenia riadnej účasti na konaní* tomu, koho sa konanie týka, teda o kom nositeľ moci rozhoduje, je súčasťou **spravodlivého procesu** a má svoje pevné miesto v právnom štáte

a nie je výsadou iba súdneho konania.[329] Umožnenie účasti na konaní patrí k požiadavkám kladeným na každý procesný postup, teda konanie označované výrazom „spravodlivý proces“. Právo na spravodlivý proces patrí k právam, ktoré sú ustanovené Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „Dohovor“).[330] Právo na spravodlivé súdne konanie je zakotvené v článku 6 Dohovoru. Prvá veta prvého odseku šiesteho článku Dohovoru ustanovuje, že každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola *spravodlivo*, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Porušenie práva na spravodlivý proces má vplyv na zákonnosť výsledného rozhodnutia. Aj keď existuje možnosť konania bez prítomnosti osoby, ktorej sa konanie týka, ide o prípady, kde musia byť splnené požiadavky na umožnenie účasti na konaní. Nositeľ moci predsa nemôže zodpovedať za to, že osoba, ktorej sa konanie týka, sa sama oberá o využívanie práv, ktoré jej patria, keď napríklad z vlastnej vôle svoju účasť odmieta tým, že napriek včasnému a riadnemu upovedomeniu sa na konanie nedostaví, neuplatňuje dobrovoľne svoje práva, nepodáva námietky, opravné prostriedky a podobne. Príslušnému orgánu ako nositeľovi moci patrí povinnosť umožniť osobe účasť na konaní, predovšetkým ide o *právo prehovoriť, k veci sa vyjadriť a náležite sa brániť*, a ak toto právo dotknutej osobe odoprie, ide o také vážne porušenie spravodlivého procesu majúce znaky odopretia spravodlivosti (*denegatio iustitiae*), ktorého následkom môže byť nezákonné rozhodnutie. Problematika ochrany ľudských práv nielen v súdnictve, ale aj v oblasti výkonnej moci, zahŕňajúc verejnú správu, si zasluhuje samostatnú pozornosť.[331] Je nepopierateľné, že účasť na konaní musí byť umožnená tomu,

---

[329] Spravodlivý proces je imanentnou požiadavkou riadneho fungovania právneho štátu. Opak by znamenal tyranský či despotický spôsob výkonu moci, čo je však v právnom štáte neprijateľné a nemysliteľné. Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva je možné odvodiť, že k princípom spravodlivého súdneho konania a spravodlivého správneho konania, patria predovšetkým „rovnosť zbraní“, „kontradiktórnosť konania“, „právo osobnej prítomnosti na konaní“ a „zákaz inkriminácie vlastnej osoby“. Spravodlivý proces jednoznačne uznáva právo byť poučený o svojich právach v každom štádiu konania, povinnosť konať s účastníkom konania v jazyku, ktorému rozumie, právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov, právo na náležité odôvodnenie rozhodnutia.

[330] Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd bol publikovaný pod číslom 209/1992 Zb. s povahou medzinárodnej zmluvy.

[331] Problematika porušovania a ochrany ľudských práv v kontexte správneho súdnictva je obsiahnutá napríklad v monografii SEMAN, T. Verejná správa v správnom súdnictve. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016. 180 s. ISBN 978-80-8152-424-0. Zo zahraničnej literatúry je možné dať do pozornosti napríklad publikáciu KLÍMA, K. a kol.: Veřejná správa a lidská práva. Praha: Metropolitan University Prag Press, 2015. 255 s. ISBN 978-80-87956-27-4.

koho sa konanie týka, o koho právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach sa rozhoduje. V súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy sa správny súd bude oboznamovať s rozhodnutím cudzieho orgánu verejnej správy, ktoré má mať predpísané náležitosti, vrátane riadneho odôvodnenia. Požiadavka dostatočne odôvodňovať rozhodnutie vyplýva aj z rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva a týka sa zásadne rozhodovacieho aktu akéhokoľvek nositeľa moci vrátane súdu či orgánu verejnej správy, pretože osoba, o ktorej práve, právom chránenom záujme alebo povinnosti sa rozhoduje, musí vedieť, prečo sa vôbec rozhoduje a prečo sa rozhodlo práve daným spôsobom. Európsky súd pre ľudské práva pripomína, že súdne rozhodnutia musia v dostatočnej miere uvádzať dôvody, na ktorých sa zakladajú.[332] Avšak článok 6 odsek 1 Dohovoru nemožno chápať tak, že sa v rozhodnutí nositeľa moci vyžaduje podrobná odpoveď na každý argument.[333] Aká je však realita odôvodnení? Môžu byť v skutočnosti iba formálne? Môžu byť dokonca nepravdivé? Na rozhodnutia vydané nositeľom moci vrátane tuzemského či cudzieho orgánu verejnej správy je potrebné nazerať reálne. Navonok každé rozhodnutie môže pôsobiť zákonne, bez náznaku arbitrárnosti, vo formálne perfektnom vyhotovení, s presvedčivým odôvodnením, no v skutočnosti kvalita procesu nemusí zodpovedať pravidlám na ňu kladeným. Legitímne sa pýtame, aké možnosti má správny súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy? Uskutoční správny súd ozaj reálnu „kontrolu“ aktu cudzieho orgánu verejnej správy? Veď správne súdy v správnom súdnictve vykonávajú činnosť, ktorá *de facto* aj *de iure* predstavuje následnú kontrolu činnosti a výsledkov činnosti orgánov verejnej správy. „*Špecifickou formou kontroly orgánov verejnej správy je preskúmavanie správnych rozhodnutí súdmi, tzv. správne súdnictvo.*“[334] Preto je dôležité skúmať limity preskúmavacích oprávnení súdu v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy. Požiadavky na výklad hmotnoprávnych noriem a odôvodnenie administratívneho rozhodnutia sa dajú *mutatis mutandis* vyvodiť aj z požiadaviek klade-

[332] Rovnako tak aj administratívne rozhodnutia musia byť riadne odôvodnené. Viac napr. SKULOVÁ, S.: Požadavek na řádné odůvodnění správního rozhodnutí v současném kontextu a vývoji. In: SKULOVÁ, S. - KLIKOVÁ, A. - HEJČ, D. (eds.): Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7537-5, s. 55 – 66.

[333] Otázkou náležitého odôvodňovania súdnych rozhodnutí sa zaoberal aj Ústavný súd Slovenskej republiky. Pozri napr. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 241/07 z 18. septembra 2008.

[334] SOBIHARD, J.: Správny poriadok. Komentár. Piate prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION spol. s r. o., 2011. ISBN 978-80-8078-403-4, s. 276.

ných na rozhodnutia súdov tak, ako to vyslovil ústavný súd. „*Súčasťou obsahu základného práva na spravodlivé konanie (obsiahnutého v základnom práve na súdnu ochranu) podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a v čl. 6 ods. 1 dohovoru je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany (...).*“[335] Z citovaného judikátu je možné vzniesť požiadavku, aby aj účastník administratívneho konania mal právo na také odôvodnenie administratívneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom administratívneho konania, čo má potom osobitný význam pri skúmaní cudzieho administratívneho rozhodnutia. Správny súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy by mal prihliadať na uvedené požiadavky, ktoré môžu prezrádzať kvalitu nielen samotného administratívneho rozhodnutia, ale aj konania, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, keďže v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy správny súd právne realizuje súdnu ochranu osoby, ktorej sa posudzované rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy týka. Avšak ani najvzornejšie odôvodnenie[336] akéhokoľvek rozhodnutia v zmysle vyššie uvedených požiadaviek nebude znamenať istotu potvrdenia jeho vykonateľnosti správnym súdom na Slovensku, pokiaľ správny súd zistí, že účastníkovi konania bola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní. Zistenie slovenského správneho súdu teda môže byť diametrálne odlišné od obsahu odôvodnenia posudzovaného administratívneho rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy, deklarujúceho splnenie podmienky riadnej účasti na konaní v rozpore s reálnym priebehom konania pred cudzím orgánom. Pokiaľ ide o cudzie rozhodnutia, ktoré budú na Slovensku vykonateľné až na základe rozhodnutia slovenského správneho súdu, z uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 163/2011 vyplýva, že *všeobecné súdy v Slovenskej republike nie sú opravnými inštanciami cudzích správnych orgánov*. Ústavný súd Slovenskej republiky sa zaoberal otázkou preskúmateľnosti postupu cudzieho správneho orgánu všeobecným súdom v konaní o uznaní vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia ešte počas účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy tohto typu súdneho konania v správnom súdnictve, ktoré je však podstatou

[335] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 305/08 z 25. novembra 2008.

[336] K právu na dostatočné odôvodňovanie rozhodnutí pozri bližšie SEMAN, T. Verejná správa v správnom súdnictve. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, ISBN 978-80-8152-424-0, s. 69 – 76.

zhodné s právnou úpravou v Správnom súdnom poriadku. V spomínanom uznesení ústavný súd judikoval nasledovne: „*Zmyslom a účelom posudzovania podmienky podľa § 250x písm. c) Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorej nesmie byť osobe, o ktorej povinnosť v cudzom správnom rozhodnutí ide, postupom cudzieho orgánu odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, nie je preskúmanie celého konania cudzích správnych orgánov vrátane zisťovania jednotlivých procesných pochybení, pretože všeobecné súdy v Slovenskej republike nie sú opravnými inštanciami cudzích správnych orgánov. Zmyslom zakotvenia tejto podmienky pre uznanie vykonateľnosti cudzích správnych rozhodnutí je predovšetkým posúdenie, či konanie pred cudzím správnym orgánom zodpovedalo základným kritériám spravodlivého procesu, t.j. najmä či osoba, proti ktorej sa takéto konanie viedlo, mala možnosť vo veci sa vyjadriť, mohla podať námietky na obranu svojich práv a či o týchto jej námietkach bolo rozhodnuté, resp. bolo na ne relevantným spôsobom v cudzom správnom rozhodnutí odpovedané.*“ V súvislosti s poukázaním ústavného súdu na *spravodlivý proces* je potrebné, aby slovenský správny súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy venoval primeranú pozornosť obrane dotknutej osoby a skúmal aj prípadne dotknutou osobou tvrdený nesúlad procesného postupu, deklarovaného v rozhodnutí cudzieho orgánu, s jeho skutočným priebehom. Pôjde o situácie, keď odôvodnenie v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy, navonok deklarujúce dodržanie zákonného postupu, nezodpovedá reálnemu priebehu konania predchádzajúcemu vydaniu dotknutého rozhodnutia, teda procesu, v ktorom sa rozhodovalo o povinnosti odporcu.

Pokiaľ ide o **skúmanie štvrtej podmienky** súdneho rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, v súlade s § 425 písm. d) Správneho súdneho poriadku správny súd bude preskúmavať, či v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy sa ukladá **plnenie**, ktoré je podľa právneho poriadku Slovenskej republiky prípustné alebo vykonateľné alebo nie je inak v rozpore s verejným poriadkom. Správny súd teda bude komplexne posudzovať tri kritériá, a to prípustnosť a vykonateľnosť plnenia, ktoré musia zodpovedať vnútroštátnemu právu, ako aj súlad plnenia s verejným poriadkom. Verejný poriadok je pojem používaný osemkrát Ústavou Slovenskej republiky a taktiež v množstve ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov. Obsah pojmu „verejný poriadok“ bude správny súd nachádzať v konkrétnych súvislostiach predmetného plnenia a poukázať naň by mal v odôvodnení svojho rozhodnutia.

Súhrnom vo vzťahu k skúmaniu štyroch podmienok, ktoré správny súd v súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy skúma, je možné konštatovať, že správny súd v tomto konaní vlastne realizuje súdnu ochranu osoby, ktorej sa posudzované rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy týka. A to tým, že ak správny súd zistí nesplnenie čo i len jednej zo štyroch analyzovaných podmienok zakotvených v § 425 písmenách a) až d) Správneho súdneho poriadku, nedopustí vykonateľnosť posudzovaného cudzieho rozhodnutia na Slovensku.

Ďalej procesná úprava v Správnom súdnom poriadku (§ 426) ustanovuje, že o návrhu rozhodne správny súd bez pojednávania a bez výsluchu odporcu, bez možnosti iného postupu. Vzhľadom na to, že ide o kogentné ustanovenie, nie je možné sa od neho odchýliť. Teda v tomto type rozhodnutia sa neuplatňuje zásada bezprostrednosti ani zásada ústnosti. Rozhodnutie súdu o návrhu môže mať dve podoby, ktoré závisia od úspešnosti podaného návrhu. Ak správny súd po preskúmaní zistí, že neboli súčasne splnené všetky podmienky, ktoré v tomto súdnom konaní podliehajú preskúmaniu, návrh uznesením zamietne. Ak správny súd po preskúmaní zistí súčasné splnenie všetkých podmienok, uznesením rozhodne, že rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné a vo výroku uvedie označenie rozhodnutia, označenie cudzieho orgánu verejnej správy, ktorý toto rozhodnutie vydal, a deň vydania tohto rozhodnutia. Iba na základe rozhodnutia správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy bude možné rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy na území Slovenskej republiky vykonať a vykoná sa ako rozhodnutie orgánu verejnej správy Slovenskej republiky. Rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy sa tak stáva rovnocenným rozhodnutím s rozhodnutím orgánu verejnej správy Slovenskej republiky. Rozdiel bude však v tom, že sa na cudzie rozhodnutie neumiestni doložka vykonateľnosti, ale toto rozhodnutie bude pôsobiť vždy spojení s rozhodnutím súdu o jeho vykonateľnosti. O absencii doložky vykonateľnosti sa zmieňuje aj komentár k Správnemu súdnemu poriadku: „*V tom prípade zákon už nevyžaduje potvrdenie o vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia, pretože rozhodnutie o vykonateľnosti doložku vykonateľnosti v celom rozsahu nahrádza.*“ [337]

[337] BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M, FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-7400-678-4, s. 1565.

6.4 Problémy súvisiace s vykonateľnosťou cudzích správnych aktov na Slovensku

6.4.1 Súdne neskúmateľné cudzie správne akty

Popri cudzích aktoch orgánov verejnej správy, u ktorých podmienkou vykonateľnosti v Slovenskej republike je súdne konanie, existujú cudzie rozhodnutia, o ktorých vykonateľnosti na území Slovenskej republiky nerozhoduje súd v správnom súdnictve, pretože sú vykonateľné bez tohto konania. Túto skutočnosť je možné do istej miery považovať za nevýhodu správnych aktov cudzích orgánov, o ktorých vykonateľnosti na území Slovenskej republiky nerozhoduje súd v správnom súdnictve. Vymedzenie cudzích správnych aktov, o ktorých vykonateľnosti na území Slovenskej republiky nerozhoduje súd v správnom súdnictve, pretože sú na Slovensku vykonateľné bez tohto konania, je obsiahnuté v tretej kapitole.

Ak má byť v Slovenskej republike vykonané rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy bez predchádzajúceho preskúmania podmienok vykonateľnosti vnútroštátnymi orgánmi, ktorými sú správne súdy, *de facto* aj *de iure* sa moc orgánu cudzieho štátu aplikuje v inom štáte. Moc štátu by mala byť ohraničená územím tohto štátu. Preto „automatickú“ vykonateľnosť rozhodnutí orgánov cudzích štátov na území iných štátov je možné považovať za výnimku z výlučnosti moci. Z predchádzajúcich analýz je možné vyvodzovať požiadavku možnosti hostiteľského členského štátu preskúmať aj rozhodnutie vydané cudzím členským štátom s účinkami na jeho území.

6.4.2 Výhoda súdne skúmateľných cudzích správnych aktov

Pokiaľ ide o tie akty cudzích orgánov, ktorých vykonateľnosti na Slovensku musí predchádzať súdne konanie o ich vykonateľnosti, Správny súdny poriadok podmienil vydanie požadovaného súdneho rozhodnutia kumulatívnym splnením štyroch podmienok, ktoré preskúmava správny súd v súdnom konaní. Čo sa týka prvých dvoch podmienok, správny súd musí preskúmať, či rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané, a či rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky. Osobitne dôležitá je tretia podmienka, kde správny súd musí preskúmať, či odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä či bol riadne oboznámený so začatím konania a predvolaný na výsluch. Tu je

potrebné odpovedať na otázku, v akých prípadoch a v akej miere správny súd je reálne spôsobilý preskúmať procesný postup cudzieho správneho orgánu, keďže nemožno plne vylúčiť, že odôvodnenie v individuálnom správnom akte, ktorého sa súdne konanie týka, nebude zaručovať aj reálny priebeh konania predchádzajúceho vydaniu dotknutého rozhodnutia. A napokon, je tu aj štvrtá podmienka – správny súd musí preskúmavať, či v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy sa ukladá plnenie, ktoré je podľa právneho poriadku Slovenskej republiky prípustné alebo vykonateľné alebo nie je inak v rozpore s verejným poriadkom.

Naznačili sme význam skúmania tretej podmienky úspešnosti návrhu na dosiahnutie rozhodnutia súdu o vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia na Slovensku, ktorou je **podmienka riadnej účasti odporcu na konaní cudzieho orgánu verejnej správy**. Táto podmienka nie je len výsadou súdneho konania podľa procesných pravidiel vyplývajúcich zo slovenských právnych predpisov. Ide o nevyhnutnú požiadavku na akékoľvek procesné konanie, ktoré sa označuje ako „spravodlivý proces“. Právo na spravodlivý proces je právom podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Prvá veta prvého odseku šiesteho článku tohto dohovoru zakotvuje, že *každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu*. Porušenie práva na spravodlivý proces ovplyvňuje zákonnosť výsledného rozhodnutia. Konanie „o mne bezo mňa“ má svoje prísne pravidlá (napr. dobrovoľné nedostavenie sa na konanie napriek včasnému a riadnemu upovedomeniu), preto právo účasti na vlastnom konaní vrátane práva prehovoriť a brániť sa je veľmi vážne. Totiž v cudzom rozhodnutí predkladanom slovenskému správnemu súdu v konaní o vykonateľnosti môže byť síce deklarované splnenie podmienky riadnej účasti na konaní, avšak reálne nie je vylúčené nesplnenie tejto dôležitej podmienky. Slovenský správny súd je povinný skúmať splnenie podmienky riadnej účasti na konaní pred cudzím orgánom, a to tak v prvostupňovom konaní, ako aj po prípadnom uplatnení opravných prostriedkov pred cudzími orgánmi verejnej správy. Proces však môže byť bezchybný iba navonok, respektíve iba formálne, ale fakticky nemusí zodpovedať spravodlivému procesu. Už sme poukázali na skutočnosť, že odôvodnenie v individuálnom správnom akte, ktorého sa súdne konanie týka, nemusí spoľahlivo odrážať a zaručovať

aj reálny priebeh konania predchádzajúceho vydaniu dotknutého rozhodnutia. Rozhodnutie v správnom konaní musí byť výsledkom spravodlivého procesu.[338] To sa týka aj správneho trestania. V spravodlivom procese sa musia uplatňovať princípy, ku ktorým patrí zákaz retroaktivity, princípy *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* a takisto *ne bis in idem*, povinnosť prihliadať na sankciu uloženú iným správnym orgánom, právo dotknutej osoby byť informovaná o obvinení a dôvodoch tohto obvinenia, právo mať primeraný čas na prípravu obhajoby, právo osoby byť informovaná o dôkazoch proti nej, právo osoby byť vypočutá, prezumpcia neviny spojená s princípom unesenia dôkazného bremena správnym orgánom. Vymenované princípy sú typické pre správne trestanie, no v každom administratívnom konaní je potrebné rešpektovať aj princíp konania v primeranej lehote, právo na ukončenie konania rozhodnutím, právo na odôvodnenie rozhodnutia, princíp preskúmateľnosti rozhodnutia. K základným nástrojom ochrany pred chybným rozhodnutím orgánu verejnej správy patrí právo dotknutej osoby obrátiť sa na súd, teda právo brániť sa pred rozhodnutím cudzieho orgánu verejnej správy v súdnom konaní o vykonateľnosti tohto rozhodnutia. V tejto súvislosti poukazujeme na rezolúciu Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom a, pokiaľ ide o sankčné konania, aj na odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 členským štátom o správnych sankciách.[339]

Pozitívne teda môžeme hodnotiť reálny stav, keď správny súd v konaní o vykonateľnosti cudzích správnych orgánov má preskúmavaciu právomoc, a teda dokáže zistiť splnenie či nesplnenie podmienok na vyslovenie vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia. To však neplatí o transteritoriálnych správnych aktoch, ktoré sú vykonateľné v Slovenskej republike bez tomu predchádzajúceho procesného postupu, teda nepodliehajú súdnemu konaniu o ich vykonateľnosti v Slovenskej republike.

---

[338] Viac k právu na spravodlivý proces v správnom konaní pozri napr. SVOBODA, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a. s. 2007. 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.

[339] Podrobnejšie pozri SEMAN, T.: Súdna neskúmateľnosť odňatia možnosti riadne sa zúčastniť na konaní cudzieho orgánu verejnej správy ako nevýhoda transteritoriálnych správnych aktov, o ktorých vykonateľnosti na území Slovenskej republiky nerozhoduje súd v správnom súdnictve. In: Organizácia súdnej moci v Poľskej republike, Českej republike a Slovenskej republike (ústavné východiská a ich presadzovanie v ústavno-politickej praxi). Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019, ISBN 9788081527401, s. 91 – 106.

6.4.3 Negatíva súdnej neskúmateľnosti cudzích transteritoriálnych správnych aktov vykonateľných bez predchádzajúceho súdneho konania o ich vykonateľnosti

V prípade cudzích transteritoriálnych správnych aktov, u ktorých sa nevyžaduje súdne konanie o ich vykonateľnosti v Slovenskej republike, sa predpokladá, že orgán cudzieho štátu, ktorý vydal predmetné rozhodnutie s účinkami v Slovenskej republike, dodržal aj všetky procesné pravidlá administratívneho konania. Tento typ rozhodnutí cudzích orgánov verejnej moci, síce bez označenia „transteritoriálny akt“, je upravený napríklad v zákone č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Akcentujeme, že **pôsobenie (účinky) správnych aktov cudzích orgánov (ale len „*členských štátov*“) v Slovenskej republike vyplýva priamo zo zákona a nie je na ich vykonateľnosť potrebné ďalšie uznanie**. Na „transteritorialitu“ správneho aktu orgánu cudzieho štátu je však dôležitý **druh pohľadávky**. Podľa § 3 písm. a) bod 1 tohto zákona, medzinárodná pomoc pri vymáhaní pohľadávok sa vo vzťahu k **členským štátom** vzťahuje na pohľadávky týkajúce sa všetkých daní, poplatkov akéhokoľvek druhu, dovozného alebo vývozného cla, ktoré vyberá členský štát, jeho územný celok alebo jeho správny celok vrátane miestnych orgánov alebo ktoré sa vyberajú v mene členského štátu alebo v mene Európskej únie, okrem povinných odvodov sociálneho zabezpečenia a poplatkov zmluvnej povahy. Podľa § 8 ods. 1 tohto zákona, príslušný orgán Slovenskej republiky zabezpečí vymáhanie pohľadávky členského štátu na základe žiadosti príslušného orgánu členského štátu o jej vymáhanie, pričom (§ 9 ods. 1) pohľadávka členského štátu sa vymáha rovnako ako pohľadávka Slovenskej republiky a jej vymáhanie nemá prednosť pred vymáhaním pohľadávky Slovenskej republiky. Podľa § 9 ods. 3 tohto zákona, na účely vymáhania pohľadávky sa jednotný exekučný titul odo dňa doručenia žiadosti podľa § 8 považuje za exekučný titul vydaný podľa osobitného predpisu (zákon č. 71/1967 Zb. v znení neskorších predpisov, § 61 zákona č. 199/2004 Z. z. v znení zákona č. 518/2005 Z. z., zákon č. 563/2009 Z. z. v znení neskorších predpisov) a **nepodlieha uznaniu podľa osobitného predpisu** (§ 420 až § 429 Správneho súdneho poriadku, predtým § 250w až § 250y Občianskeho súdneho

poriadku). Príkladom je konanie v správnom súdnictve[340] týkajúce sa vykonateľnosti rozhodnutia verejnej vysokej školy o poplatku za štúdium v zmysle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách platného a účinného v Českej republike. Správny súd na Slovensku skúmal, či na danú oblasť správneho práva je možné aplikovať ustanovenie § 420 Správneho súdneho poriadku, teda či súd má právomoc rozhodovať v tejto veci. Dospel k záveru, že z rozhodnutí, ktoré boli súdu predložené na rozhodnutie o ich vykonateľnosti, vyplýva, že ide o rozhodnutie verejnej vysokej školy o poplatku za štúdium podľa zákona platného a účinného v Českej republike, teda šlo o poplatok vyrubený odporcovi vyrubený navrhovateľom – orgánom verejnej moci, konkrétne samosprávnym orgánom s kompetenciou rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb – študentov v zmysle zákona o vysokých školách platného a účinného v Českej republike. Tieto rozhodnutia vydal správny orgán v rámci jeho pôsobnosti v oblasti verejného (nie súkromného) práva a rozhoduje na základe zákona účinného v Českej republike. Správny súd zistil, že **navrhovateľa** (vysokú školu so sídlom v Českej republike) **je potrebné** pri výkone tejto zákonom mu zverenej kompetencie **posudzovať ako správny orgán, ktorý poplatok vyberá v mene členského štátu** a na vymáhanie tohto poplatku je potrebné aplikovať špeciálnu právnu úpravu podľa zákona č. 466/2009 Z. z., ktorý v znení zákona č. 531/2011 Z. z. (s účinnosťou od 01. 01. 2012) implementoval smernicu Rady 2010/24/EÚ o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení. Zmena sa týkala najmä rozšírenia vecného rozsahu pôvodného zákona č. 466/2009 Z. z. na všetky dane, poplatky a clo vyberané členským štátom na území členského štátu s vylúčením určitých skupín pohľadávok tak, ako to predpokladá smernica. Predmetom tohto zákona, na ktorý sa vzťahuje medzinárodná pomoc pri vymáhaní pohľadávok, je okrem iného i vymáhanie poplatkov akéhokoľvek druhu, ktoré vyberá členský štát, jeho územný celok alebo ktoré sa vyberajú v mene členského štátu alebo Európskej únie okrem odvodov sociálneho zabezpečenia a poplatkov zmluvnej povahy. V danom prípade navrhovateľ žiadal uznať vykonateľnosť rozhodnutí, ktorými bol stanovený poplatok za štúdium na verejnej vysokej škole (inštitút zakotvený v zákone), táto pohľadávka je predmetom právnej úpravy zákona č. 466/2009 Z. z. v znení neskorších predpisov. Preto bolo potrebné na danú právnu oblasť aplikovať špeciálnu právnu úpravu a postupovať

[340] Pozri uznesenie Krajského súdu v Košiciach zo dňa 20. decembra 2017, sp. zn. 10Sp/77/2015.

podľa zásady *lex specialis derogat legi generali*. Teda, správny súd pre nedostatok právomoci odmietol návrh českej vysokej školy označený ako „Návrh na nařízení výkonu cizího správního rozhodnutí“, v ktorom navrhovateľ žiadal, aby súd rozhodol o vykonateľnosti správnych rozhodnutí o vymeraní poplatku spojeného so štúdiom, ktoré nadobudli právoplatnosť a stali sa vykonateľnými.

Nedostatkom transteritoriálnych aktov je automatická rešpektovateľnosť cudzieho rozhodnutia na Slovensku, aj keď sa z iného uhla pohľadu javí ako výhoda. Neskúmateľnosťou cudzieho rozhodnutia sa zamedzuje slovenskému správnemu súdu skúmať splnenie podmienok na výkon rozhodnutia. Tak ako sa česká vysoká škola pomýlila, keď podala slovenskému súdu návrh na nariadenie výkonu cudzieho správneho rozhodnutia (správny súd tento návrh zamietol), mohla sa pomýliť aj pri vydaní predmetného rozhodnutia, ktoré sa v danom prípade stalo záväzným a vymáhateľným aj na Slovensku.

Správne súdy v správnom súdnictve zrušujú administratívne rozhodnutia, ktoré prvostupňový aj druhostupňový správny orgán považovali za zákonné. V prípade transteritoriálnych aktov je prieskum súdom vylúčený. Pokiaľ rozhodnutia nie sú napadnuté na súde podľa právnych predpisov štátu, ktorého orgán ich vydal,[341] v Slovenskej republike niet možnosti súdneho prieskumu týchto cudzích rozhodnutí v správnom súdnictve. Rozhodnutia cudzích orgánov s povahou transteritoriálneho aktu sa *a priori* musia považovať za zákonné. Na Slovensku sa už neskúma a ani právnou úpravou nie je umožnené skúmať, či cudzie transteritoriálne rozhodnutie bolo vydané zákonným postupom, či sa vôbec adresát tohto rozhodnutia bránil využitím opravných prostriedkov, a aj keď účastník správneho konania pred cudzím orgánom verejnej správy prípadne vyčerpal riadne opravné prostriedky, neznamená to automaticky, že transteritoriálne rozhodnutie nemôže trpieť chybami. Avšak slovenský správny súd nemá vo vzťahu k transteritoriálnym aktom žiadne preskúmavacie právomoci. Transteritoriálne správne akty sú *ex lege* vykonateľné v Slovenskej republike, bez predchádzajúceho súdneho konania v správnom súdnictve o ich vykonateľnosti. Je vylúčená súdna ochrana pred prípadným nezákonným transteritoriálnym aktom cudzieho orgánu verejnej správy. Tento stav by sa dal označiť ako povinná dôvera v zákonný priebeh správneho konania pred cudzím správnym orgánom.

---

[341] O správnom súdnictve v niektorých európskych štátoch bližšie napr. SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol.: Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 260 s. ISBN 978-80-7357-518-2.

U správnych aktov cudzích orgánov, o ktorých vykonateľnosti sa koná v správnom súdnictve, správny súd má možnosť prieskumu podmienok vykonateľnosti na Slovensku.

Preto je vhodné uvažovať *de lege ferenda* o možnosti legislatívneho prehodnotenia dotknutých ustanovení Správneho súdneho poriadku tak, aby sa celkom nevylúčila súdna preskúmateľnosť transteritoriálnych správnych aktov. Môže ísť o prípady, ak povinná osoba bude tvrdiť porušenie procesných práv v zmysle odňatia účasti na konaní pred cudzím orgánom verejnej správy a toto porušenie bude preukázateľné. Z istých, zákonom presne stanovených dôvodov by aj transteritoriálne akty mohli byť v správnom súdnictve preskúmateľné. Ako bolo uvádzané v predchádzajúcej kapitole, bolo by vhodné aj v rovine sekundárneho práva Európskej únie uvažovať o zavedení možnosti hostiteľského členského štátu podrobiť cudzí transteritoriálny správny akt súdnemu prieskumu v prípade, ak to navrhne či už účastník konania, príp. príslušný správny orgán (bližšie v predchádzajúcej kapitole). Na to by samozrejme mala reagovať aj právna úprava v Správnom súdnom poriadku.

6.5 Požiadavka zachovania spravodlivého procesu pri vydávaní rozhodnutí cudzích orgánov s účinkami v Slovenskej republike

6.5.1 Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd má väčšiu silu ako zákon

V konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy správny súd na Slovensku právne realizuje súdnu ochranu osoby, ktorej sa posudzované rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy týka. Súdna ochrana by sa mala týkať dodržania spravodlivého procesu v konaní cudzieho orgánu verejnej správy. Zo Správneho súdneho poriadku vyplýva pre správny súd povinnosť zisťovať aj to, či účastníkovi konania nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä či bol riadne oboznámený so začatím konania a predvolaný na výsluch. Výrazu „spravodlivý proces“ sa však prirátava širší obsah, než je požiadavka Správneho súdneho poriadku. Inak povedané, splnenie podmienky, či účastníkovi administratívneho konania pred zahraničným orgánom verejnej správy nebola odňatá možnosť zúčastniť sa na konaní pred týmto cudzím orgánom verejnej správy, je koncipované užšie v porovnaní so

širšími pravidlami spravodlivého procesu podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Môže slovenský správny súd v konaní o vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia zohľadniť pravidlá spravodlivého procesu v zmysle Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd? Veď pôsobenie správnych aktov cudzích orgánov má priamy dopad na suverenitu štátu, v ktorom má cudzie rozhodnutie vyvolať právne účinky. Za výstižné považujeme vyjadrenie tohto stavu ako „erózia suverenity“,[342] keďže na vyvolanie účinkov niektorých správnych aktov cudzích orgánov verejnej správy mimo územia štátu, ktorého výkonná moc ich vydala, v určitých prípadoch nie je potrebné uznanie príslušného štátu. Je teda v súlade so suverenitou štátu, ak má na svojom území rešpektovať či dokonca vykonávať akty cudzích orgánov verejnej správy, ktoré neboli vydané orgánmi tohto suverénneho štátu? Štát ovláda svoje územie, hranicami štátu vymedzený priestor tvorí „*štátne územie suveréna, ktorý ho ovláda svojou výlučnou (suverénnou) mocou*.“[343] Transteritoriálne akty spôsobujú prelom v chápaní štátnej suverenity, keďže štát sa v určitom zmysle svojej suverenity vzdal. „*Právne akty s transteritoriálnymi účinkami predstavujú výraznejší zásah do suverenity dotknutého štátu (resp. štátov), ako sú štandardne akceptované v medzinárodnom práve (...)*“[344] Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd vo svojom článku 6 zaručuje *právo na spravodlivý proces* a je medzinárodnou zmluvou. V kontexte s článkom 7 odsekom 5 Ústavy Slovenskej republiky – „*Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi*.“ – je teda Dohovor medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná a v zmysle piateho odseku článku 7 Ústavy Slovenskej republiky je postavený na úroveň ústavného zákona. Preskúmavanie podmienky účasti na konaní pred cudzím orgánom v správnom súdnictve je z pohľadu Správneho súdneho poriadku zakotvené zákonom. Avšak nad týmto zákonom je medzinárodná zmluva, ktorou je Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Tým, že sa

---

342 Porov. TOMOSZEK, M.: Evropská unie a vývoj koncepce suverenity. In: KLÍMA, K. a kol. Státověda. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, ISBN 978-80-7380-296-7, s. 96 – 97.

343 DAVID, V. - SLADKÝ, P. - ZBOŘIL, F.: Mezinárodní právo veřejné. 3. přepracované a doplněné vydání. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2006, ISBN 80-7201-628-8, s. 75.

344 JAKAB, R.: Extrateritorialita a transteritorialita v podmienkach EÚ a jej členských štátoch. In: JAKAB, R. (ed): Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, ISBN 978-80-8152-679-4, s. 14.

štát zmluvne zaviaže rešpektovať cudzie – transteritoriálne rozhodnutie, oslabí *de facto* vlastnú možnosť ochrany adresáta tohto transteritoriálneho aktu.

Základné súdno-procesné princípy sú nadradené vnútroštátnym predpisom o civilnom súdnom konaní, ako aj vnútroštátnym predpisom o trestnom konaní. Zo štrasburskej judikatúry vyplýva, že tieto princípy sa vzťahujú aj na správne konanie a exekučné konanie. Teda, princípy práva na spravodlivý proces sa vzťahujú aj na správne konanie.

6.5.2 Princípy spravodlivého konania

Požiadavky spravodlivého konania je potrebné vzťahovať nielen na súdne konanie, ale aj správne konanie.[345]

Z princípu „rovnosti zbraní" vyplýva právo vypočúvať alebo dať vypočúvať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie a výsluch svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako svedkov proti sebe. Ak ide o sankčné správne konanie, podľa ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva nie je rozhodujúca klasifikácia protiprávneho konania na správne delikty a trestné delikty vnútroštátnym právnym poriadkom.[346] Vo všetkých veciach, ktoré možno subsumovať pod pojem „veci trestného charakteru", musí mať osoba, proti ktorej sa vedie konanie, možnosť domôcť sa práva na spravodlivý proces v zmysle článku 6 Dohovoru. Každá strana v konaní musí mať rovnakú príležitosť predložiť svoj prípad a žiadna z nich nesmie byť podstatne zvýhodnená vo vzťahu k druhej strane.

Z princípu kontradiktórnosti konania vyplýva aj právo účastníka konania byť prítomný pri výsluchu svedkov vrátane práva klásť svedkom otázky a práva na obhajobu. Právo účastníka administratívneho konania byť prítomný pri výsluchu svedkov, či už sám, alebo so svojím zástupcom, a klásť im otázky je právom, ktoré účastníkovi konania nemožno uprieť, pretože by bol porušený princíp kontradiktórnosti konania, a tým aj spravodlivý proces.

K spravodlivému procesu neodmysliteľne patrí aj právo osobnej prítomnosti na konaní. Konať bez prítomnosti osoby, ktorej sa konanie týka, je

---

[345] SEMAN, T.: Spravodlivý administratívny proces s občanom slovenskej republiky v zahraničí pri rozhodovaní správneho súdu o vykonateľnosti cuzích aktov orgánov verejnej správy. In: Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie : zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019. ISBN 978-80-8152-802-6, s. 75 – 95.

[346] Pozri rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 2. septembra 1998 vo veci Kadlubec v. Slovenská republika, taktiež rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 2. septembra 1998 vo veci Lauko v. Slovenská republika.

možné iba výnimočne, spravidla ak ide o neúčasť z vôle osoby, proti ktorej sa koná.

V sankčných veciach je potrebné rešpektovať zákaz inkriminácie vlastnej osoby, pretože nikto nie je povinný sám seba obviňovať zo spáchania protiprávneho skutku a nikto nie je povinný proti sebe vypovedať. Akcentujeme, že v demokratickom a právnom štáte je tento princíp povýšený nad verejný záujem na odhalení a postihnutí protiprávneho konania. S tým úzko súvisí aj prezumpcia neviny a uplatňovanie zásady *in dubio pro reo*. V sankčných konaniach sa musí rešpektovať právo osoby vyjadriť sa k všetkým skutočnostiam kladeným jej za vinu a k dôkazom o nich, uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu, podávať návrhy a opravné prostriedky; takú osobu nie je možné donucovať k výpovedi a ani k priznaniu. Právo osoby, proti ktorej je vedené sankčné konanie, odmietnuť vypovedať nie je viazané na nijaký dôvod, vypovedať nemusí, ani keby bola skutočne nevinná.

Spravodlivý proces zahŕňa aj povinnosť orgánu verejnej správy poučiť účastníka správneho konania o jeho právach v správnom konaní. Poučovacia povinnosť existuje popri domnienke znalosti vyhlásených právnych predpisov.

K spravodlivému procesu patrí povinnosť konať s účastníkom konania v jazyku, ktorému rozumie, čo je spojené s právom na tlmočníka.

Konanie má prebehnúť v rozumnej lehote, inak by šlo o *denegatio iusticie* (odmietnutie spravodlivosti). Teda vec má byť prerokovaná bez zbytočných prieťahov. Dĺžka každého úradného konania musí byť úmerná zložitosti a povahe konania. Príliš krátke trvanie konania môže byť na úkor náležitého zistenia skutkového stavu napríklad z dôvodu povrchného vykonania dokazovania, no a bezdôvodné odďaľovanie vydania rozhodnutia ponecháva účastníka konania v stave neistoty.

Iba náležite odôvodnené rozhodnutie môže osvedčovať spravodlivý proces. K požiadavke náležitého odôvodnenia z hľadiska rešpektovania princípov spravodlivého procesu judikoval Ústavný súd Slovenskej republiky takto: „*Zákonom ustanovená povinnosť orgánov verejnej moci dbať na splnenie zákonných náležitostí samotného výroku rozhodnutia, ako aj jeho odôvodnenia (vrátane zistenia skutkového stavu a jeho hodnotenia v dostatočnom rozsahu) predstavuje nielen jednu zo základných podmienok na zákonu zodpovedajúce rozhodnutie, ale je tiež jedným zo základných znakov ústavou*

garantovaného postupu (podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) a ochrany práv účastníkov súdneho konania.“[347]

6.5.3 Povinnosť správneho súdu zohľadniť zachovanie spravodlivého procesu

Demonštratívny výpočet vyplývajúci z príslovky „najmä“ dáva správnemu súdu možnosť vziať do úvahy všetky relevantné princípy spravodlivého procesu pri úvahe o tom, či nebola osobe postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní. Tretia podmienka rozhodnutia o vykonateľnosti cudzích orgánov verejnej správy, tak ako je zakotvená v § 425 písm. c) Správneho súdneho poriadku (povinnosť preskúmať, či odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä či bol riadne oboznámený so začatím konania a predvolaný na výsluch), nevylučuje skúmanie všetkých požiadaviek kladených na spravodlivý proces v zmysle Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Pokiaľ ide o cudzie rozhodnutia, ktoré budú na Slovensku vykonateľné až na základe rozhodnutia slovenského správneho súdu, správny súd v konaní o vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia je povinný posúdiť, či konanie pred cudzím správnym orgánom zodpovedalo základným kritériám spravodlivého procesu, t. j. najmä či osoba, proti ktorej sa takéto konanie viedlo, mala možnosť vo veci sa vyjadriť, mohla podať námietky na obranu svojich práv a či o týchto jej námietkach bolo rozhodnuté, resp. bolo na ne relevantným spôsobom v cudzom správnom rozhodnutí odpovedané. Správny súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy by mal skúmať dodržanie princípov spravodlivého procesu pred cudzími orgánmi zo širšieho hľadiska a prihliadať aj na princíp rovnosti zbraní, kontradiktórnosť konania, právo osobnej prítomnosti na konaní, zákaz inkriminácie vlastnej osoby, právo byť poučený o svojich právach v každom štádiu konania, povinnosť konať s účastníkom konania v jazyku, ktorému rozumie, právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov, ako aj právo na náležité odôvodnenie rozhodnutia.

[347] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 17. januára 2013, sp. zn. IV. ÚS 341/2012.

ZÁVER

Členstvo jednotlivých štátov v Európskej únii, ako aj snaha o toto členstvo mali vplyv aj na formovanie organizácie verejnej správy, jej činnosti, ako aj procesov prebiehajúcich vo verejnej správe týchto štátov. Miera intenzity tohto vplyvu bola vo vzťahu k uvedeným oblastiam odlišná, no stále relevantná.

Vo vzťahu k organizácii verejnej správy v členských štátoch je potrebné poznamenať, že právo Európskej únie stanovuje požiadavky na vytvorenie dostatočného administratívneho aparátu umožňujúceho efektívne vykonávanie práva Európskej únie. Jednotlivé sekundárne akty práva únie ďalej špecifikujú túto požiadavku vo vzťahu k špecifickej oblasti regulovanej týmto aktom. Právo Európskej únie však neurčuje konkrétne požiadavky na organizáciu verejnej správy, jej usporiadanie; to ponecháva na členskom štáte. Výnimkou z uvedenej konštatácie je požiadavka Únie, aby členské štáty vytvárali tzv. národné regulačné orgány, ktoré majú mať postavenie nezávislé od iných orgánov, samostatné rozpočtové hospodárenie, resp. aj konkrétne právomoci. Táto požiadavka sa v organizácii verejnej správy štátov prejavuje rozširovaním kategórie orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou majúcich postavenie nezávislé od ústredných orgánov štátnej správy.

Európska únia má vplyv aj na procesy prebiehajúce vo verejnej správe toho-ktorého členského štátu. Tento vplyv bol v dvoch rovinách: jednak v podobe implementácie všeobecných procesných princípov alebo ustanovení a jednak v podobe potreby úpravy určitých osobitných postupov. Posledne zmienená kategória sa týka najmä procesov v oblasti ochrany životného prostredia – procesov posudzovania vplyvov na životné prostredie alebo procesu integrovaného povoľovania činností znečisťujúcich životné prostredie. Ďalej sa to týka aj postupov verejného obstarávania tak verejných obstarávateľov, ako aj sektorových obstarávateľov. Rovnako príkladom tohto vplyvu je aj proces finančnej kontroly a auditu, ktorý je taktiež ovplyvnený požiadavkami Európskej únie.

V neposlednom rade má Európska únia vplyv aj na činnosti verejnej správy v členských štátoch, t. j. na úlohy, ktoré plní. Do diapazónu úloh národnej verejnej správy pribudlo aj vykonávanie práva Európskej únie, a to najmä v oblasti spoločných právomocí Európskej únie a členského štátu.

Rozsah týchto úloh je značne široký, pričom nie je účelom ani podať vyčerpávajúci výpočet. Okrem úloh pre národnú verejnú správu vyplývajúcich zo všeobecne záväzných aktov Únie, úlohy môžu vyplývať aj z individuálnych aktov orgánov, inštitúcií alebo agentúr Únie. Špecifikom pri vykonávaní práva Európskej únie je aj to, že rozhodnutia verejnej správy jedného členského štátu majú účinky aj na území iného členského štátu či viacerých alebo aj všetkých. Ide o osobitnú kategóriu správnych aktov majúcich prívlastok „transteritoriálne", prostredníctvom ktorých sa zabezpečuje horizontálna harmonizácia v rámci práva Európskej únie.

Je teda možné konštatovať, že verejná správa v členských štátoch bola výrazne ovplyvnená právom Európskej únie; v najväčšom rozsahu v súvislosti s činnosťou pri vykonávaní práva Európskej únie a menej, ale relevantne v súvislosti s postupmi vo verejnej správe, ako aj organizáciou verejnej správy.

Tradičné chápanie jurisdikcie štátu, ktorá je limitovaná výlučne územím daného štátu, naráža na praktické problémy vyvolané globalizačnými trendmi. Tie sú spôsobené rôznymi okolnosťami, akými sú rozširovanie kybernetického priestoru, potreba celosvetovej ochrany životného prostredia a pod. Preto sa čoraz častejšie prejavujú tzv. odklony od teritoriálnej limitácie štátu. Účinkom takýchto odklonov je extrateritorialita, ako aj transteritorialita.

Extrateritorialita spočíva v tom, že jeden štát vykonáva svoju nariaďovaciu jurisdikciu (aj) na území iného štátu, a to v podobe vydávania či už normatívnych, alebo aj individuálnych právnych aktov s účinkami mimo svojho územia. Vydávanie takýchto aktov však musí byť v súlade s akceptovateľnými štandardmi medzinárodného práva. Medzi akceptovateľné prípady patrí to, ak štát vykonáva svoju jurisdikciu hoci na území iného štátu, no vo vzťahu k osobám majúcim vzťah k danému štátu na základe štátneho občianstva alebo pobytu. Okrem toho je akceptovateľné, ak štát vykonáva svoju jurisdikciu najmä v trestných veciach aj vtedy, ak len niektoré čiastkové konanie alebo čiastkový následok boli na jeho území, hoci zvyšné boli na území iného štátu. A napokon, v určitých prípadoch extrateritoriálne účinky právnych aktov sa objavujú vtedy, keď určitá činnosť realizovaná v zahraničí má účinok na území daného štátu. Od klasického vymedzenia extrateritoriálnych účinkov sa odlišujú prípady, keď výkon nariaďovacej jurisdikcie jedného štátu má rozšírené účinky aj na územie iných štátov za predpokladu, že existuje teritoriálna súvislosť s územím regulujúceho štátu.

Špecifickou formou extrateritoriality je transteritorialita. Tá spočíva v tom, že právne akty vydané jedným štátom majú rovnaké právne účinky, aké majú na území tohto štátu aj na území iného štátu (resp. iných štátov) bez toho, aby bolo potrebné ich uznať podľa právneho poriadku dotknutého štátu. V danom prípade ide o výraznejší zásah do nariaďovacej jurisdikcie iného štátu; preto musia byť splnené ešte striktnejšie podmienky. Prvou z nich je, že na výkon jurisdikcie s transteritoriálnymi účinkami musí existovať právny základ v medzinárodných dohodách alebo v aktoch medzinárodnej, resp. nadnárodnej organizácie, ktorá má od jej členských štátov odvodené právo vydať takéto akty. Takou organizáciou je aj Európska únia, ktorá kreuje právny základ pre výkon jurisdikcie členských štátov s transteritoriálnymi účinkami vo svojom sekundárnom práve.

Ďalšou podmienkou vzťahujúcou sa na výkon jurisdikcie s transteritoriálnymi účinkami je to, že sa uplatňuje recipročné akceptovanie účinkov aktov jedného štátu na území iného a *vice versa*. To znamená, že štát nie je len oprávnený vykonávať svoju jurisdikciu na území iných štátov, ale je aj povinný akceptovať účinky právnych aktov iných štátov na svojom území. V podmienkach Európskej únie existencia týchto aktov napomáha implementácii slobody pohybu tovaru, osôb a kapitálu v rámci celého územia únie.

Tretiu kapitolu monografie sme venovali skúmaniu pojmového vymedzenia transteritoriálnych správnych aktov a ich klasifikácii. Akcentujeme dôležitosť jednoznačnosti a presnosti pojmového aparátu vedy správneho práva s cieľom priraďovať rovnakému pojmu rovnaký obsah, a to v reflexii charakteristických čŕt transteritoriálnych správnych aktov. Opierame sa o aktuálne formálne pramene vnútroštátneho práva, európske dokumenty, judikatúru a výsledky vedeckého skúmania vnútroštátnej i zahraničnej právnej vedy. Následný význam má potom aj kategorizácia transteritoriálnych správnych aktov v podmienkach Európskej únie podľa viacerých kritérií. V naznačenom kontexte sú východiskom výrazy transteritorialita a extrateritorialita vo vzťahu k jurisdikcii.

Elementárna analýza pojmu transteritoriálny správny akt zohľadňuje jeho zaradenie medzi správnymi aktmi, ktorých pojmový obsah je zásadne ustálený. Keďže v slovenskom jazyku niet zaužívaného slovenského ekvivalentu výrazu transteritoriálny správny akt a doslovný preklad, zohľadňujúci latinský pôvod slov, z ktorých je zložený, ako „cezúzemný“ správny akt, pôsobí ťažkopádnym dojmom, navyše netvorí pravidelnú súčasť slovenskej právnickej terminológie; za priliehavejší a zrozumiteľnejší považujeme výraz

„cezhraničný“, v ktorom je viac vystihnutá podstata účinkov transteritoriálneho správneho aktu, teda presahovanie hraníc štátu pôvodu aktu. Takto sa dostávame k najstručnejšej charakteristike transteritoriálnych aktov, poukazujúc na relevantnú ekvivalenciu napríklad aj nemeckej či českej právnej vedy, teda že ide o rozhodnutia orgánov výkonnej moci, ktorých účelom je vyvolať účinky smerujúce mimo územia, teda až za hranice štátu, ktorého výkonná moc ich vydala.

Berúc do úvahy, že niektoré správne akty môžu pôsobiť na území iného štátu, než je štát, ktorý ich vydal, teda za hranicami štátu pôvodu aktu, pristupujeme k primárnej klasifikácii správnych aktov vyznačujúcich sa transteritoriálnou povahou. Uplatňujeme niekoľko klasifikačných kritérií. Primárne ide o kritérium vyvolania účinkov správneho aktu v inom štáte, než je štát pôvodu aktu. Na toto kritérium nadväzuje účel skúmaných aktov, ktorý ich rozdeľuje na dve skupiny. Konštatujeme, že podľa účelu je možné vymedziť transteritoriálne akty ako individuálne rozhodnutia orgánov výkonnej moci, ktorých účelom je vyvolať účinky mimo územia štátu pôvodu aktu, teda vyvolať účinky až za hranicami štátu, ktorého výkonná moc transteritoriálny akt vydala, a druhou skupinou sú transteritoriálne akty, ktorých účelom nie je vyvolať účinky mimo územia štátu pôvodu aktu, ale majú vlastnosť, ktorou je transteritorialita, umožňujúca výkon aktu mimo štátu pôvodu, teda právna možnosť vyvolať účinky mimo územia štátu, ktorého orgán akt vydal. U tejto druhej skupiny správnych aktov teda nie je ich účelom vyvolať účinky v zahraničí, je to iba možnosť, ak výkon rozhodnutia nenastane v štáte pôvodu rozhodnutia.

V naznačenom zmysle potom vnímame účinky správnych aktov ako extrateritoriálne a práve tento základný pojmový znak odlišuje transteritoriálne správne akty od iných kategórií správnych aktov, ktoré majú účinky iba v štáte pôvodu, ktoré tu označujeme ako intrateritoriálne účinky. To však neznamená, že transteritoriálne správne akty by nemali účinky v štáte pôvodu. Transteritoriálne správne akty majú účinky zásadne v štáte, ktorého orgán ich vydal, popritom majú, respektíve môžu mať účinky aj mimo územia štátu pôvodu. Či sa u konkrétneho transteritoriálneho aktu uplatní jeho vlastnosť, ktorou sú extrateritoriálne účinky, bude závisieť od okolnosti, či povinnosť vyplývajúca z predmetného správneho aktu je splnená v štáte pôvodu alebo sa výkon tohto správneho aktu uskutoční v zahraničí, pokiaľ štát, v ktorom sa transteritoriálny akt cudzieho orgánu má vykonať, bude považovať predmetné rozhodnutie cudzieho orgánu za vykonateľné alebo príslušný orgán

cudzieho štátu (v Slovenskej republike je ním správny súd) rozhodne o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho správneho orgánu. Obzvlášť zvýrazňujeme, že na vyvolanie extrateritoriálnych účinkov je vždy potrebná vlastnosť transteritoriálnych aktov, ktorou je vykonateľnosť.

Podľa významu výrazu transteritorialita vo vzťahu k nadobudnutiu účinkov je možné odvodiť tri členenia, v rámci ktorých má výraz „transteritoriálnosť" zakaždým odlišný význam. Ide o spôsob nadobudnutia extrateritoriálnych účinkov transteritoriálnych aktov cudzích orgánov verejnej správy na území Slovenskej republiky. V prvom členení tak rozlišujeme akty cudzích správnych orgánov ako transteritoriálne a netransteritoriálne (nevykonateľné v Slovenskej republike). Transteritoriálne akty potom môžu byť vykonateľné v Slovenskej republike priamo (bez potreby súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti) alebo môžu byť vykonateľné v Slovenskej republike iba na základe súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti. V druhom členení delíme akty cudzích správnych orgánov na transteritoriálne, t. j. vykonateľné v Slovenskej republike priamo (bez potreby súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti), a netransteritoriálne, pričom posledne spomenuté sa členia na dve podskupiny. Tými sú netransteritoriálne akty vykonateľné v Slovenskej republike iba na základe súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti a netransteritoriálne akty nevykonateľné v Slovenskej republike. V treťom členení sa vynecháva termín „transteritoriálnosť" a definujeme tu tri skupiny aktov cudzích správnych orgánov. Ide o správne akty cudzích správnych orgánov vykonateľné v Slovenskej republike priamo (bez potreby súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti), potom sú to akty cudzích správnych orgánov vykonateľné v Slovenskej republike iba na základe súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti a napokon akty cudzích správnych orgánov nevykonateľné v Slovenskej republike. Predmetné členenia sme uskutočnili na základe interpretačného hľadiska výrazu transteritorialita v spojení s extrateritoriálnymi účinkami. Rešpektujúc prístup a zvolené aspekty právnej teórie a praxe, ktoré v tom-ktorom kontexte podmienia, ku ktorému členeniu sa priklonit', do času, kým právna teória i právna veda na Slovensku ustália obsah pojmu „transteritoriálny správny akt", prípadne „správny akt s extrateritoriálnymi účinkami" alebo „transteritoriálny správny akt s extrateritoriálnymi účinkami", je možné vykladať ho zhodne s druhým členením. To znamená, že aktuálne v podmienkach Slovenskej republiky je najprijateľnejšie členenie aktov cudzích správnych orgánov na transteritoriálne, t. j. priamo vykonateľné v Slovenskej republike, a netransteritoriálne, t. j. netransteritoriálne

akty vykonateľné v Slovenskej republike iba na základe súdneho rozhodnutia o ich vykonateľnosti a netransteritoriálne akty nevykonateľné v Slovenskej republike.

Uzatvárame, že transteritoriálny správny akt nepodlieha uznávaniu, má priame účinky. Aj s ohľadom na členenia cudzích aktov a zmysel transteritoriality sa prikláňame k myšlienke, že akty, ktoré podliehajú uznaniu, nie sú transteritoriálnymi aktmi, pretože nadobudnú účinky až v dôsledku vnútroštátneho aktu súdu o uznaní ich vykonateľnosti.

Pokiaľ ide o netransteritoriálne akty cudzích správnych orgánov, ktoré sú nevykonateľné v Slovenskej republike, u týchto nie je vylúčená vykonateľnosť v iných štátoch, kde tamojšia vnútroštátna právna úprava umožňuje takéto cudzie akty vykonať.

Aj správne akty cudzích správnych orgánov vykonateľné priamo na území Slovenskej republiky sa môžu členiť v závislosti od toho, či hostiteľský členský štát môže určitým spôsobom preskúmať cudzí transteritoriálny správny akt, ide teda o tzv. modifikované transteritoriálne správne akty, alebo naopak, hostiteľský členský štát nemá možnosť preskúmavať takýto akt. V danom prípade ide o tzv. rýdze transteritoriálne správne akty. Bližšie informácie o možnostiach hostiteľského členského štátu preskúmavať cudzie transteritoriálne správne akty sú uvedené v piatej kapitole tejto monografie.

Komplexný pohľad na problematiku transteritoriálnych aktov a ich členenia vyžaduje vysporiadať sa aj s fiktívnymi aktmi, ktoré sú nielen teoreticky a vedecky známe, ale aj vnútroštátnou právnou úpravou zakotvené a praxou uplatňované. Nutnosť vyriešiť existenciu transteritoriálnych fiktívnych aktov nás viedla k analýze fiktívneho rozhodovania, keď pri splnení určitých právom predvídaných a zakotvených okolností nemusí dôjsť k vydaniu písomného rozhodnutia príslušným orgánom, avšak napriek tomu rozhodnutie od konkrétneho okamihu vznikne, následne existuje a vyvoláva účinky. Fiktívne akty predstavujú právny inštitút, ku ktorému je potrebné pristupovať opatrne aj vo vnútroštátnom práve, keďže v kategórii tzv. fiktívnych rozhodnutí fyzicky nejestvuje úradný dokument, písomná verejná listina, ktorou by bolo možné nadobudnutie práva alebo existenciu povinnosti preukázať v písomnej forme. Fiktívne rozhodnutia poznáme pozitívne a negatívne a iba zákonodarcovi je vyhradené ustanoviť, či vôbec i do akej miery a v akých prípadoch umožní vznik a existenciu fiktívneho rozhodnutia, aby bola zachovaná právna istota, patriaca k podstate charakteristiky právneho štátu. Z aspektu

problematiky transteritoriálnych správnych aktov preto skúmame reálnosť prípustnosti fiktívneho rozhodovania, ktorého výsledkom by boli fiktívne transteritoriálne správne akty, teda správne akty s extrateritoriálnymi účinkami.

Právny štát uplatňuje svoju regulačnú funkciu voči spravovaným subjektom buď prostredníctvom všeobecne záväzných právnych predpisov, z ktorých priamo vyplývajú práva i povinnosti a tie sa uplatňujú bez ďalšieho pôsobenia príslušných orgánov, alebo prostredníctvom individuálnych právnych aktov, kde práva a povinnosti pre fyzickú osobu alebo právnickú osobu vzniknú, zmenia sa či zaniknú až vtedy, keď o nich rozhodne príslušný orgán pri realizácii striktného procesného postupu. Aj fiktívne rozhodnutie je výsledkom právne upraveného postupu, je zákonom predpokladaným či zákonom len tolerovaným výsledkom nečinnosti príslušného orgánu, každopádne je výsledkom tzv. fiktívneho rozhodovania. Akcentujeme, že v právnom štáte by fiktívne rozhodovanie malo byť iba ojedinelé, výnimočné, keďže pri ňom niet písomného rozhodnutia. Z elementárnych požiadaviek kladených na rozhodnutie vydané v právnom štáte vyplýva, že adresát rozhodnutia má poznať nielen svoje konkrétne práva a povinnosti, ale aj dôvody, ktoré viedli k vydaniu rozhodnutia o týchto právach a povinnostiach, a musí mať možnosť brániť sa proti rozhodnutiu. Aj fiktívne rozhodnutia je možné kategorizovať. Ku kategorizačným kritériám patrí predovšetkým očakávaný výsledok fiktívneho rozhodovania, ale takisto kritérium zákonnosti nečinnosti príslušného orgánu. Z hľadiska očakávaného výsledku fiktívneho rozhodovania rozlišujeme pozitívne fiktívne rozhodnutie, ktorým sa adresátovi vyhovuje, teda adresát dosiahol očakávaný efekt, avšak nemá o rozhodnutí písomný doklad, a negatívne fiktívne rozhodnutie, ktoré adresátovi neprináša očakávaný výsledok, neuspokojuje ho. U oboch typov rozhodnutí však nastáva fikcia vzniku a následnej existencie administratívneho aktu. Druhá kategorizácia fiktívnych aktov vychádza z kritéria zákonnosti nečinnosti príslušného orgánu a rozlišuje fiktívne rozhodnutie ako výsledok legálnej nečinnosti a fiktívne rozhodnutie ako výsledok nezákonnej, či teda presnejšie protizákonnej nečinnosti.

Konštatujeme, že fiktívne rozhodovanie by malo v právnom štáte existovať len v minimálnej miere. V prípade pozitívneho fiktívneho rozhodovania sa vyhovuje žiadosti účastníka správneho konania a nevydáva sa individuálny správny akt v písomnej forme. Negatívne fiktívne akty by mali byť

v právnej úprave minimalizované najmä preto, že ich prípustnosť znamená skôr tolerovanie protiprávneho mlčania moci.

Povaha právnej istoty v právnom štáte vyžaduje dôslednú obozretnosť pri právnom zakotvení fiktívnych správnych aktov vnútroštátnej povahy. Z dôvodu nepreskúmateľnosti je však úplne vylúčené právne zakotvenie, a teda aj existencia fiktívnych transteritoriálnych aktov. O fiktívnej podobe transteritoriálnych administratívnych aktov nie je možné vôbec uvažovať, pretože ich obsah by bol nepreskúmateľný. S fiktívnou verejnou listinou by sa mimo štátu, ktorý ju vydal, nedokázal vysporiadať žiaden príslušný orgán, a to ani teoreticky. A už vôbec by nebolo možné vykonať fiktívnu verejnú listinu v zahraničí pre totálnu absenciu konkretizácie jej obsahu.

V štvrtej kapitole monografie sme aplikovali teoretické závery výskumu o pojme transteritoriálny správny akt na vybrané správne formy činnosti. Vytýčené boli konkrétne dva základné ciele.

Prvým cieľom bolo na základe vymedzenia pozitívnych a negatívnych znakov pojmu transteritoriálny správny akt analyzovať vybrané správne formy činnosti a dospieť tak k záveru, či tie spĺňajú vymedzené pojmové znaky. Výber správnych foriem činnosti bol uskutočnený s ohľadom na relevanciu pre Slovenskú republiku ako člena Európskej únie. Dovedna sme podrobili analýze 17 správnych foriem činnosti v rámci štyroch podkapitol, do ktorých sme ich zatriedili podľa toho, ktorú oblasť pôsobnosti Európskej únie napomáhajú efektívnejšie realizovať. Išlo o správne formy činnosti v oblasti slobody pohybu osôb, slobody pohybu tovaru, slobody pohybu služieb a kapitálu a priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Záverom je, že väčšina posudzovaných správnych foriem činnosti podrobených našej analýze je transteritoriálnym správnym aktom. Do tejto kategórie však nepatria také akty cudzích správnych orgánov, ktoré nadobúdajú účinky na území iného štátu až na základe aktu uznania zo strany hostiteľského členského štátu. Po vykonanej analýze sme dospeli k záveru, že medzi správne akty s účinkami per recognitionem, ktoré nepatria medzi transteritoriálne správne akty, môžeme zaradiť správne formy činnosti, ktorými sa uznávajú odborné kvalifikácie; víza s obmedzenou územnou platnosťou; rozhodnutia o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín a rozhodnutia ukladajúce povinnosť zaplatiť peňažnú sankciu v inom členskom štáte, ako je štát, ktorý toto rozhodnutie vydal.

Po zistení, že ide o transteritoriálne správne akty, sme ich kategorizovali podľa intenzity pôsobenia inter-administratívnej väzby na rýdze transteritoriálne správne akty alebo modifikované transteritoriálne správne akty.

Medzi akty s priamymi účinkami, ktoré sú zároveň rýdzimi transteritoriálnymi správnymi aktmi, môžeme zaradiť osvedčenia a iné doklady potrebné na udelenie povolenia na výkon povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy, registračné osvedčenia pre vozidlá a povolenia vyviezť kultúrny majetok.

Vodičské preukazy; plavebné licencie pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy; osvedčenia a iné doklady potrebné na udelenie povolenia na výkon povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy; správne formy činnosti, ktorými sa uznáva odborná kvalifikácia v oblasti vnútrozemskej plavby; potvrdenia o pôvode energie z obnoviteľných zdrojov; povolenia na kolektívne investovanie do prevoditeľných cenných papierov a povolenie na správu alternatívnych investičných fondov; povolenia na poskytovanie investičných služieb; povolenia na výkon bankových činností; povolenia na výkon poistenia a zaistenia; jednotné víza a letiskové tranzitné víza, ak sa povolenie na tranzit cez medzinárodné tranzitné priestory týka letísk viacerých členských štátov; exekučné tituly, na základe ktorých sa vymáha pohľadávka vyplývajúca z daní, poplatkov a ďalších opatrení, a exekučné tituly, na základe ktorých sa spätne vymáha pohľadávka neoprávnene vyplatených dávok v oblasti sociálneho zabezpečenia – to všetko sú akty s priamymi účinkami, ktoré zároveň patria do kategórie modifikovaných transteritoriálnych správnych aktov.

Z uvedeného vyplýva, že prevažná časť analyzovaných správnych foriem činnosti je transteritoriálnym správnym aktom s priamymi účinkami, teda takými, ktoré nadobúdajú cezhraničné účinky na území iného členského štátu bez nutnosti ich uznania orgánom iného členského štátu v rámci osobitého uznávacieho konania. V rámci aktov s priamymi účinkami zároveň prevažujú modifikované transteritoriálne správne akty, t. j. také, pri ktorých môže byť inter-administratívna väzba zo strany členského štátu, na ktorého území majú priamo pôsobiť účinky cudzieho aktu, narušená niektorým z odklonov. Z vykonanej analýzy vyplýva, že právo EÚ preferuje najmä odklony spočívajúce v pozastavení účinkov transteritoriálneho správneho aktu alebo odmietnutia účinkov transteritoriálneho správneho aktu. Iba v prípade plavebnej licencie pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy sa uplatňuje odklon v podobe možnosti dodatočnej verifikácie transteritoriálneho správneho aktu a v prípade jednotného víza a letiskového tranzitného víza je možné zrušenie

transteritoriálneho správneho aktu zo strany iného členského štátu, ako bol členský štát, ktorý takýto transteritoriálny správny akt vydal.

Javí sa, že jedným z obľúbených nástrojov Európskej únie používaným na zefektívnenie fungovania vnútorného trhu sú transteritoriálne správne akty s priamymi účinkami. Priame cezhraničné účinky transteritoriálnych správnych aktov vedú predovšetkým k efektívnejšiemu pohybu osôb, tovaru, služieb a kapitálu medzi členskými štátmi, resp. uľahčujú spoluprácu v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Zároveň však právo EÚ zohľadňuje záujmy jednotlivých členských štátov na ochrane vnútorného poriadku, bezpečnosti či ekonomických a hospodárskych záujmov svojich štátnych príslušníkov tým, že umožňuje za určitých podmienok členskému štátu, na ktorého území pôsobia cezhraničné účinky transteritoriálneho správneho aktu vydaného v inom členskom štáte, tieto účinky obmedziť. Domnievame sa, že vzhľadom na množstvo oblastí pôsobností EÚ regulovaných harmonizačnými a nie unifikačnými nástrojmi je *de lege lata* existencia modifikovaných transteritoriálnych správnych aktov esenciálnym kompromisom medzi snahou o zefektívnenie fungovania vnútorného trhu EÚ a vnútroštátnymi záujmami jednotlivých členských štátov. Keďže s modifikovanými transteritoriálnymi správnymi aktmi sa spája uvedený kompromis, možno podľa nás *de lege ferenda* očakávať, že Európska únia bude v trende prijímania úpravy kreujúcej právny základ pre vydávanie takéhoto typu aktov pokračovať.

V dôsledku účinkov transteritoriálnych správnych aktov vzniká vzťah medzi orgánmi verejnej správy členských štátov, t. j. medzi orgánmi verejnej správy členského štátu, ktorý vydal takýto akt, a medzi orgánmi verejnej správy členských štátov, na území ktorého má mať tento správny akt svoje účinky. Tento vzťah spočíva v tom, že orgán verejnej správy členského štátu je viazaný správnym aktom vydaným orgánom verejnej správy iného členského štátu. Táto viazanosť však nie je bezvýhradná.

Hostiteľský členský štát má možnosť brániť sa pôsobeniu cudzieho transteritoriálneho správneho aktu na jeho území. Jeho obrana môže spočívať vo využití buď všeobecných dôvodov obrany, alebo špeciálnych. Všeobecné dôvody vyplývajú z aplikácie princípu ochrany národnej identity členského štátu alebo z aplikácie prípustných výnimiek z princípu voľného pohybu tovaru, služieb, osôb a kapitálu. Spravidla pôjde o prípady, keď to bude vyžadovať verejný poriadok, verejná bezpečnosť a verejné zdravie v hostiteľskom členskom štáte. Špeciálne dôvody vyplývajú z aktov sekundárneho práva Európskej únie (najmä smerníc a nariadení), ktoré tvoria právny základ

pre vydávanie konkrétneho typu transteritoriálnych správnych aktov. V daných ustanoveniach sa môžu uviesť aj dôvody obrany, ako aj procesný postup realizácie takejto obrany vo vzťahu ku konkrétnemu transteritoriálnemu správnemu aktu.

V právnych aktoch Európskej únie je možné identifikovať viacero modelov, pri ktorých členský štát, na území ktorého má mať transteritoriálny správny akt svoje účinky, sa môže „vzoprieť" takýmto účinkom.

Prvým takýmto modelom je možnosť členského štátu odmietnuť účinky cudzieho transteritoriálneho správneho aktu na jeho území, pričom nie je tým dotknutá platnosť, právoplatnosť ani vykonateľnosť transteritoriálneho správneho aktu ako celku na území iných členských štátov. Ďalší model spočíva v tom, že cudzí transteritoriálny správny akt podlieha dodatočnej verifikácii splnenia vnútroštátnych podmienok zo strany členského štátu, na území ktorého tento akt má mať svoje účinky. Okrem týchto dvoch modelov, členský štát sa môže brániť transteritoriálnym účinkom cudzieho správneho aktu prostredníctvom pozastavenia jeho účinkov v mimoriadnych prípadoch existencie určitého nebezpečenstva (aktivácia tzv. Schutzklausel). A napokon, najradikálnejším zásahom do koncepcie transteritoriálnych správnych aktov je možnosť členského štátu zrušiť alebo odvolať cudzí akt s transteritoriálnymi účinkami ako taký.

Z vyššie uvedeného je možné vyvodiť, že existuje viacero rôznych modelov obrany členského štátu pred transteritoriálnymi účinkami cudzieho správneho aktu. Tieto modely však majú rôznu právnu úpravu, rôznu povahu, rôzne právne dôsledky a účinky. Sme toho názoru, že by bolo vhodnejšie, keby existoval jednotný model obrany aplikovateľný na všetky transteritoriálne správne akty.

Pri koncipovaní tohto jednotného modelu by bolo možné sa inšpirovať aj súčasnou právnou úpravou uznávania cudzích rozsudkov v rámci Európskej únie, najmä podľa nariadenia Brusel Ia. Vychádzajúc z toho, aj v danom prípade by sa malo aplikovať základné pravidlo, že transteritoriálne správne akty sa automaticky uznávajú bez potreby osobitného postupu zo strany členského štátu, na ktorom má mať správny akt účinky. No na druhej strane, mala by byť daná možnosť či už dotknutého členského štátu, alebo účastníka konania podať návrh na zamietnutie uznania takéhoto aktu na území iného členského štátu. O tom by rozhodoval správny súd dotknutého členského štátu, pričom správny akt, pri ktorom sa rozhodlo o zamietnutí uznania, by stratil

účinky na území tohto štátu nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia súdu. Za účelom aktivácie aj tzv. Schutzklausel by mal byť správny súd vybavený aj možnosťou predbežného odkladu vykonateľnosti správneho aktu na území daného štátu. Rovnako by bolo vhodné, ak by existoval všeobecný predpis na úrovni Európskej únie upravujúci uznávanie transteritoriálnych správnych aktov, proces a dôvody zamietnutia ich uznania a pod. (podobne ako Brusel Ia alebo Brusel IIa vo vzťahu k súdnym rozhodnutiam).

V šiestej kapitole venujeme pozornosť preskúmaniu cudzích správnych aktov v podmienkach Slovenskej republiky.

Orgány verejnej správy pri využívaní riadnych i mimoriadnych opravných prostriedkov preskúmavajú iba vnútroštátne administratívne akty. Cudzie transteritoriálne správne akty – aj napriek tomu, že ich účinky majú nastať na území Slovenskej republiky – nie sú oprávnené preskúmavať.

Pokiaľ ide o prokurátora, tento orgán *sui generis* síce vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy pri výkone verejnej správy v rozsahu ustanovenom zákonom o prokuratúre, avšak z tohto zákona vyplýva, že ide výlučne o vnútroštátne orgány, respektíve vnútroštátne subjekty vymenované v zákone o prokuratúre. Orgánmi verejnej správy sa na účely zákona o prokuratúre rozumejú iba orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, ktorými sú obce, mestá, a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestské časti a samosprávne kraje, štátne orgány, iné orgány, právnické osoby a fyzické osoby, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy, štátne orgány a iné právnické osoby, ktoré osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu. Z uvedeného výpočtu orgánov vyplýva, že sa medzi nimi nenachádzajú orgány verejnej správy cudzích štátov.

Takisto pôsobnosť verejného ochrancu práv sa vzťahuje iba na vnútroštátne subjekty, ktorými sú orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, právnické osoby a fyzické osoby, ktoré podľa osobitného zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy alebo do práv a povinností fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy inak zasahujú. Zákon o verejnom ochrancovi práv vymenúva aj vnútroštátne orgány, respektíve subjekty, na ktoré sa pôsobnosť verejného ochrancu práv nevzťahuje. Ide o Národnú radu Slovenskej

republiky, prezidenta Slovenskej republiky, vládu Slovenskej republiky, komisára pre deti, komisára pre osoby so zdravotným postihnutím, Ústavný súd Slovenskej republiky, Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, spravodajské služby, na rozhodovacie právomoci vyšetrovateľov policajného zboru, prokuratúru a na súdy s výnimkou orgánov riadenia a správy súdov a dôvodov predpokladajúcich disciplinárne previnenie sudcu a prokurátora. Takisto sa jeho pôsobnosť nevzťahuje na veci operačnej či mobilizačnej povahy.

Subjektmi spôsobilými do istej miery preskúmať rozhodnutia cudzích orgánov sú správne súdy. V Slovenskej republike ide o všeobecné súdy, ktoré disponujú prieskumnou právomocou vo vzťahu k rozhodnutiam cudzích orgánov. Avšak táto prieskumná právomoc správnych súdov má svoje obmedzenia, týkajúce sa okruhu aktov cudzích orgánov, ako aj prieskumného rozsahu, teda predmetu prieskumu. Konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy sa uskutočňuje v správnom súdnictve a je osobitne právne upravené. Odpoveďou na otázku, prečo prieskum administratívnych aktov vykonávajú súdy, je, že ide, pochopiteľne, o koncepčný prístup zákonodarcu, avšak v demokratickom a právnom štáte konečný prieskum administratívnych aktov – aj keď mu predchádza administratívnoprávny prieskum – je zverený nezávislým a nestranným orgánom stojacim mimo sústavy verejnej správy ako výkonnej moci a týmito orgánmi sú správne súdy. Správne súdy poskytujú v zásade najdôležitejšiu ochranu pred cudzozemským rozhodnutím orgánu verejnej moci cudzieho štátu, ktoré má vyvolať účinky v Slovenskej republike.

Pre správne súdnictvo je síce typický prieskum vnútroštátnych aktov, teda aktov vydaných subjektmi v Slovenskej republike, avšak v aktuálnej právnej úprave správneho súdnictva, teda v Správnom súdnom poriadku, je samostatne obsiahnuté aj súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy.

Nie každé rozhodnutie cudzieho orgánu, ktorého účinky majú nastať na území Slovenskej republiky, podlieha súdnemu prieskumu. Rozlišujú sa rozhodnutia cudzích orgánov, ktoré sú vykonateľné na Slovensku bez potreby uskutočnenia osobitného konania o ich správnosti či zákonnosti (existuje celá škála rozhodnutí, ktoré uznanie vykonateľnosti, teda ani konanie o ňom nepotrebujú z dôvodu, že Slovenská republika ako členský štát Európskej únie zohľadňuje vzťah s ostatnými členskými štátmi), a potom také rozhodnutia cudzích orgánov, ktoré sú vykonateľné na Slovensku až po súdnom konaní

o ich vykonateľnosti. Ustanovenia o tomto súdnom konaní sa v právnom styku s členskými štátmi Európskej únie použijú len v rozsahu, v akom osobitný predpis neustanovuje inak. K týmto osobitným právnym predpisom patrí napríklad zákon č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov (rozlišujú sa tu „členské štáty“ a „zmluvné štáty“, pretože u členských štátov nastávajú účinky rozhodnutí v Slovenskej republike bez potreby súdneho konania o ich vykonateľnosti) či zákon č. 183/2011 Z. z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Ak aj ide o rozhodnutie orgánu verejnej správy štátu Európskej únie, neznamená to automaticky okamžitú vykonateľnosť takého rozhodnutia na Slovensku. Vykonateľnosť správnych aktov v Slovenskej republike bez predchádzajúceho súdneho konania je potrebné vnímať v spomínanom kontexte rozlišovania na členské štáty a zmluvné štáty; zároveň ale platí, že vykonateľnosť správnych aktov v Slovenskej republike bez súdneho konania o vykonateľnosti sa týka členských štátov, ale súčasne závisí od druhu pohľadávky, respektíve od druhu povinnosti.

Súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy podľa aktuálnej právnej úpravy Správneho súdneho poriadku sa vyznačuje tým, že navrhovateľ sa môže návrhom domáhať vydania rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy a rozhodnutia cudzieho súdu vo veciach, o ktorých rozhodujú orgány verejnej správy, ak z medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, alebo z právne záväzného aktu Európskej únie vyplýva Slovenskej republike záväzok vykonávať rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy. Účastníkmi konania sú navrhovateľ a odporca, avšak do tohto konania je oprávnený vstúpiť aj prokurátor. Správny súdny poriadok ustanovuje náležitosti návrhu a jeho povinné prílohy. Aby bolo možné vyhovieť návrhu, je potrebné kumulatívne splnenie štyroch podmienok, ktoré preskúmava v súdnom konaní správny súd. Tým správny súd *de iure* realizuje súdnu ochranu osoby, ktorej sa posudzované rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy týka. Ak správny súd zistí nesplnenie čo i len jednej zo štyroch podmienok, nedopustí vykonateľnosť posudzovaného cudzieho rozhodnutia na Slovensku.

Skúmanie prvej podmienky spočíva v tom, že správny súd musí preskúmať, či rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané. Ak by rozhodnutie orgánu verejnej správy nebolo vy-

konateľné v zahraničí, nemôže byť vykonateľné ani na Slovensku. V kontexte s uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky z 13. apríla 2011, sp. zn. III. ÚS 163/2011 konštatujeme, že tento judikát neobmedzuje správne súdy v riadnom zisťovaní, či predmetné rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy stále, teda aj v čase konania pred správnym súdom jestvuje, či medzičasom, najmä k okamihu rozhodnutia slovenského správneho súdu nebolo v zahraničí zrušené. V súlade s požiadavkou zisťovania vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy v zahraničí bude povinnosťou súdu skúmať, či k okamihu vydania rozhodnutia správneho súdu je posudzované cudzie rozhodnutie stále vykonateľné. Ak by správny súd zistil, že v zahraničí prebieha opravné konanie týkajúce sa predmetného cudzieho rozhodnutia, o ktorého vykonateľnosti má správny súd rozhodnúť, bude musieť túto vážnu okolnosť vziať do úvahy. Výsledok opravného konania v zahraničí slovenský správny súd nebude môcť odhadovať. Preto pred ukončením opravného konania v zahraničí by správny súd svoje vlastné rozhodnutie o vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia ešte vydať nemal.

Druhou podmienkou súdneho rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, ktorú je povinný správny súd preskúmať, je, či rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky. Pochybenie v určení právomoci je takou procesnou chybou, na ktorú slovenský správny súd musí prihliadnuť *ex offo*, pretože základným predpokladom konania akéhokoľvek orgánu je jeho právomoc konať. Správny súd v zmysle druhej podmienky prieskumu nemôže iba brať na vedomie fakt existencie cudzieho rozhodnutia, o ktorého vykonateľnosti má uskutočniť súdne konanie. Povinnosťou správneho súdu je zaoberať sa zisťovaním právomoci konajúceho cudzieho orgánu verejnej správy. Ak správny súd zistí, že rozhodovanie vo veci patrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky, teda že predmetné preskúmavané rozhodnutie je síce vydané cudzím, ale z pohľadu slovenského práva neprísluš-ným orgánom, v takom prípade slovenský správny súd nevydá rozhodnutie o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy.

Overenie splnenia tretej podmienky súdneho rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je osobitne dôležité a spočíva v preskúmaní, či odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä či bol riadne oboznámený so začatím konania a predvolaný na výsluch. Ide o zisťovanie, či v skutočnosti odporca mal alebo nemal odňatú možnosť zúčastniť sa na

konaní, pretože odôvodnenie vykonávaného cudzieho rozhodnutia môže byť po formálnej stránke v poriadku, ale nemusí odrážať skutočný priebeh úradného konania predchádzajúceho vydaniu dotknutého rozhodnutia. Podmienka umožnenia riadnej účasti na konaní tomu, koho sa konanie týka, je súčasťou spravodlivého procesu, má svoje pevné miesto v právnom štáte a nie je výsadou iba súdneho konania. Právo na spravodlivý proces patrí k právam, ktoré sú ustanovené Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Umožnenie účasti na konaní patrí k požiadavkám kladeným na každý procesný postup označovaný výrazom „spravodlivý proces". Aj keď existuje právna možnosť úradného konania bez prítomnosti osoby, ktorej sa konanie týka, stále musia byť splnené požiadavky na umožnenie účasti na konaní. Ak toto právo príslušný orgán ako nositeľ moci dotknutej osobe odoprie, ide o porušenie spravodlivého procesu majúce znaky odopretia spravodlivosti (denegatio iustitiae), ktorého následkom môže byť nezákonné rozhodnutie. Účasť na konaní musí byť umožnená tomu, koho sa konanie týka, o koho právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach sa rozhoduje. V súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy sa správny súd bude oboznamovať s rozhodnutím cudzieho orgánu verejnej správy, ktoré má mať predpísané náležitosti, vrátane riadneho odôvodnenia. Požiadavka dostatočne odôvodňovať rozhodnutie vyplýva aj z rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva a týka sa zásadne rozhodovacieho aktu akéhokoľvek nositeľa moci, vrátane súdu či orgánu verejnej správy. Navonok každé rozhodnutie môže pôsobiť zákonne, bez náznaku arbitrárnosti, vo formálne perfektnom vyhotovení, s presvedčivým odôvodnením, no v skutočnosti kvalita procesu nemusí zodpovedať pravidlám na ňu kladeným. Preto ani najvzornejšie odôvodnenie akéhokoľvek rozhodnutia nemusí znamenať istotu potvrdenia vykonateľnosti tohto rozhodnutia správnym súdom na Slovensku, pokiaľ správny súd zistí, že účastníkovi konania bola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní. Zistenie slovenského správneho súdu teda môže byť diametrálne odlišné od obsahu odôvodnenia posudzovaného administratívneho rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy, deklarujúceho splnenie podmienky riadnej účasti na konaní v rozpore s reálnym priebehom konania pred cudzím orgánom. Pokiaľ ide o cudzie rozhodnutia, ktoré budú na Slovensku vykonateľné až na základe rozhodnutia slovenského správneho súdu, z uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 163/2011 vyplýva, že všeobecné súdy v Slovenskej republike nie sú opravnými inštanciami cudzích správnych

orgánov a že zmyslom zakotvenia tejto podmienky na uznanie vykonateľnosti cudzích správnych rozhodnutí je predovšetkým posúdenie, či konanie pred cudzím správnym orgánom zodpovedalo základným kritériám spravodlivého procesu, t. j. najmä či osoba, proti ktorej sa takéto konanie viedlo, mala možnosť vo veci sa vyjadriť, mohla podať námietky na obranu svojich práv a či o týchto jej námietkach bolo rozhodnuté, resp. bolo na ne relevantným spôsobom v cudzom správnom rozhodnutí odpovedané. V súvislosti s poukázaním ústavného súdu na spravodlivý proces je potrebné, aby slovenský správny súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy venoval primeranú pozornosť obrane dotknutej osoby a skúmal aj prípadne dotknutou osobou tvrdený nesúlad procesného postupu deklarovaného v rozhodnutí cudzieho orgánu s jeho skutočným priebehom.

Ako poslednú, štvrtú podmienku súdneho rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy správny súd bude preskúmavať, či v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy sa ukladá plnenie, ktoré je podľa právneho poriadku Slovenskej republiky prípustné alebo vykonateľné alebo nie je inak v rozpore s verejným poriadkom. Správny súd teda bude komplexne posudzovať tri kritériá, a to prípustnosť a vykonateľnosť plnenia, ktoré musia zodpovedať vnútroštátnemu právu, ako aj súlad plnenia s verejným poriadkom. Verejný poriadok je pojem používaný osemkrát Ústavou Slovenskej republiky a taktiež v množstve ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov. Obsah pojmu „verejný poriadok“ bude správny súd nachádzať v konkrétnych súvislostiach predmetného plnenia a poukázať naň by mal v odôvodnení svojho rozhodnutia.

Ďalej sme detekovali problémy súvisiace s vykonateľnosťou cudzích správnych aktov na Slovensku. Tie sa týkajú súdne neskúmateľných cudzích správnych aktov, pretože popri cudzích aktoch orgánov verejnej správy, ktorých podmienkou vykonateľnosti v Slovenskej republike je súdne konanie, existujú cudzie rozhodnutia, o ktorých vykonateľnosti na území Slovenskej republiky nerozhoduje súd v správnom súdnictve, pretože sú vykonateľné bez tohto konania. Ak má byť v Slovenskej republike vykonané rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy bez predchádzajúceho preskúmania podmienok vykonateľnosti vnútroštátnymi orgánmi, ktorými sú správne súdy, *de facto* aj *de iure* sa moc orgánu cudzieho štátu aplikuje v inom štáte. Moc štátu by mala byť ohraničená územím tohto štátu. Preto „automatickú“ vykonateľnosť rozhodnutí orgánov cudzích štátov na území iných štátov je možné považovať za výnimku z výlučnosti moci. Pozitívne hodnotíme reálny stav, keď

správny súd v konaní o vykonateľnosti cudzích správnych orgánov má preskúmavaciu právomoc, a teda dokáže zistiť splnenie či nesplnenie podmienok na vyslovenie vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia. To však neplatí o transteritoriálnych správnych aktoch, ktoré sú vykonateľné v Slovenskej republike bez tomu predchádzajúceho procesného postupu, teda nepodliehajú súdnemu konaniu o ich vykonateľnosti v Slovenskej republike. Nedostatkom týchto transteritoriálnych aktov je automatická rešpektovateľnosť cudzieho rozhodnutia na Slovensku. Neskúmateľnosťou cudzieho rozhodnutia sa zamedzuje slovenskému správnemu súdu skúmať splnenie podmienok na výkon rozhodnutia. Takéto rozhodnutia cudzích orgánov sa *a priori* musia považovať za zákonné, na Slovensku právnou úpravou nie je umožnené skúmať, či boli vydané zákonným postupom, či sa vôbec adresát tohto rozhodnutia bránil využitím opravných prostriedkov. Teda slovenský správny súd nemá vo vzťahu k takýmto transteritoriálnym aktom žiadne preskúmavacie právomoci, sú ex lege vykonateľné v Slovenskej republike, bez predchádzajúceho súdneho konania v správnom súdnictve o ich vykonateľnosti. Je vylúčená súdna ochrana pred takýmito aktmi cudzích orgánov verejnej správy. Tento stav by sa dal označiť ako povinná dôvera v zákonný priebeh správneho konania pred cudzím správnym orgánom.

U správnych aktov cudzích orgánov, o ktorých vykonateľnosti sa koná v správnom súdnictve, správny súd má možnosť prieskumu podmienok vykonateľnosti na Slovensku.

Preto je vhodné uvažovať *de lege ferenda* o možnosti legislatívneho prehodnotenia dotknutých ustanovení Správneho súdneho poriadku tak, aby sa celkom nevylúčila súdna preskúmateľnosť transteritoriálnych správnych aktov. Môže ísť o prípady, ak povinná osoba bude tvrdiť porušenie procesných práv v zmysle odňatia účasti na konaní pred cudzím orgánom verejnej správy a toto porušenie bude preukázateľné. Z istých, zákonom presne stanovených dôvodov by aj transteritoriálne akty mohli byť v správnom súdnictve preskúmateľné. Ako bolo uvádzané v predchádzajúcej kapitole, bolo by vhodné aj v rovine sekundárneho práva Európskej únie uvažovať o zavedení možnosti hostiteľského členského štátu podrobiť cudzí transteritoriálny správny akt súdnemu prieskumu v prípade, ak to navrhne či už účastník konania, príp. príslušný správny orgán (bližšie v predchádzajúcej kapitole). Na to by samozrejme mala reagovať aj právna úprava v Správnom súdnom poriadku.

Veda má byť osožná praxi, preto aj transteritoriálne správne akty po objektivizovaní ich prínosu modernému štátu s detekovanými potenciálnymi

negatívami môžu byť spôsobilým predmetom permanentného zdokonaľovania a prostriedkom na dosiahnutie dobrej verejnej správy. Proces spravovania fyzických osôb a právnických osôb vrátane využívania transteritoriálnych správnych aktov podlieha vývoju, preto aj formulované námety *de lege ferenda*, vyplynuvšie z výskumu, by mali v optimalizovanej podobe nájsť svoj odraz v relevantnej právnej úprave.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ADDINK, H.: Good Governance: Lessons from Administrative Law. in Curtin, D.M., Wessel, R.A. (eds), Good Governance and the European Union. Reflections on Cocepts, Institutions and Substance. Intersentia nv, Ius Commune reeks, vol. 49, 2005, s. 21 – 43.
2. ASSMANN, E.: Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft. In Europarecht, 1996, s. 270 – 285.
3. AVBEJL, M.: Theory of European Union. In. European Law Review, 2011, vol 36.
4. BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M – FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018.
5. BASSI, N.: Il mutuo riconoscimento in transformazione: il caso delle patendi di guida. in Rivista italiana di dritto pubblico comunitario, 2008, s. 1517 – 1523; DE LUCA L.: Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts. In Review of European Administrative Law, 2012, s. 1517 – 1523.
6. BENKO R.: Uznávanie a výkon rozhodnutí orgánov verejnej moci v EÚ. in Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2018, s. 19 – 32.
7. BENKO, R.: Extending the scope of application of the EU Charter of Fundamental rights on the basis of the Court of Justice case law on European citizenship. In Days of Law 2012: part VIII. Právo Evropské unie po Lisabonu. Evropská unie a mezinárodní právo, Brno: Masaryk university, 2%13, s. 1651 – 1667.
8. BILIŠŇANSKÝ, M.: Transteritoriálne správne akty v energetike. In. JAKAB, R. (ed.): Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018. ISBN 978-80-81526-794, s. 75-90.
9. BISCOTTINI, G.: Diritto amministrativo internazionale, Vol. 2. Casa Editrice dott. Antonio Milani, Padova, 1966.
10. BÖHME-NEßLER, V.: Der transnationale Verwaltungsakt - zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1995, s. 863 – 873
11. BRUSIS, M.: Visegrad countries in an enlarged trans-Atlantic community, Dearborn: Institute for Public Affairs, 2002.
12. BURBAUM, S.: Rechtschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003.

13. BYSTRICKÝ, R.: Nástin mezinárodného práva soukromého. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1955.
14. CEPEK, B. et al.: Právo životného prostredia. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Aleš Čenek, 2015.
15. CLOOTS, E: National identity in EU Law. Ofxord: Oxford University Press, 2015.
16. COLANGELO, A. J.: What is Extraterritorial Jurisdiction. In Cornell Law Review, roč. 99, č. 2, s. 1302 –1352.
17. DA SILVA, S.T.: The transnational administrative act. In Direito Administrativo Europeu. Coimbra: Iniversity Coimbra, 2010, s. 91 – 97.
18. DAVID, V. – SLADKÝ, P. – ZBOŘIL, F.: Mezinárodní právo veřejné. 3. přepracované a doplněné vydání. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2006.
19. DE LUCIA, L.: Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts. In Review of European Administrative Law, 2012.
20. DE LUCIA, L.: From mutual recognition to EU authorization: A decline of transnational administrative act, Italian Journal of Public Law, 2016, Vol. 1, s 90 – 117.
21. DVOŘÁK, P. Bankovníctvi pro bankéře a klienty (3. vydání). Praha : Linde Praha a. s., 2005.
22. ELBERT, Ľ.: Koncept extrateritoriality a extrateritoriálnej právomoci z pohľadu súčasného medzinárodného práva. In Jakab, R. (ed).: Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie. Košice: ŠafárikPress, 2019, s. 7 – 18.
23. FÜLE, Š.: Copenhagen criteria. The Backbone of EU Enlargement. The Copenhagen criteria and the Enlargement of the European Union. 20 Years that cňhanged Europe. Conference report, 2013.
24. GALENSKAYA, L.N.: International legal regulation of trans-border co-operation. In Chinese Journal of International Law, 2013, roč. 12, č. 3, s. 571 – 587.
25. GERONTAS, A.: Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions. In Columbia Journal of European Law, 2013.
26. HAMUĽÁK, O. – MAZÁK, J.: The charter of fundamental rights of the European Union vis-á-vis the member states – Scope of its application in the view of the CJEU. In Czech Yearbook of Public and Private International Law, 2017, roč. 8.
27. HANDRLICA J.: „Inter-administrativní pouto“ správních aktů v předpisech uníjního práva, in Societas et Iuurisprudentia, 2017, č. V, No 3, s. 82 – 113.

28. HANDRLICA, J. – POMAHAČ, R.: Evropské správní právo. Praha: C.H. BECK, 2012.
29. HANDRLICA, J. – FERRARA, L.: Tailor-made laws" in public law – introductory note. In Lawyer Quarterly, 2020, roč. 10, č. 1.
30. HANDRLICA, J.: Transteritoriální správní akty. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017.
31. HANDRLICA, J.: International administrative law and administrative acts: Transterritorial decision making revisited. in Czech Yearbook of Public and Private International Law, 2016, č. 7, s. 86 – 98.
32. HANDRLICA, J.: Two faces of "international administrative law. In JURIDICAL TRIBUNE-TRIBUNA JURIDICA, 2019, roč. 9, č. 2, s. 363 – 376.
33. HANDRLICA, J.: Vybrané problémy spojené s aplikací modelu transteritoriálních správních aktů. In STUDIA IURIDICA Cassoviensia, ročník 5.2017, č. 2.
34. HEIDBREDER, E.G., BRANDSMA, G.J.: The EU Policy Process´, in. Ongaro, E., Thiel, S.V. (eds.). The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, London: Springer, 2016, s. 805 – 821.
35. HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006.
36. HOFMANN, H.C.H, ROWE, G.C., TÜRK, A.H.: Administrative Law and Policy of the European Union, Oxford: Oxford University Press, 2011.
37. CHATZIGAGIOS, T., MAVRIDIS, S.: Forms of action by the administration: Administrative acts, administrative contracts and material actions. In Economic and social development (ESD 2018): 28th international scientific conference on economic and social development, 2018, s. 314 – 320.
38. IPSEN, H.P.: Europäisches Gemeinschaftrecht in Einzelstudien. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1984.
39. JAKAB, R. – MOLITIRIS, P.: Správne právo procesné. Druhé aktualizované vydanie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018.
40. JAKAB, R. (ed): Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2018.
41. JAKAB, R.: Extrateritorialita a transteritorialita v podmienkach EÚ a jej členských štátoch. In: JAKAB, R. (ed): Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 7 – 18.
42. JAKAB, R.: Procesný postup odmietnutia transteritoriálnych účinkov de lege lata a de lege ferenda. In. JAKAB, R. (ed.): Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita

Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018. ISBN 978-80-8152-802-6. s. 97 – 114.
43. JAKAB, R.: Public-Law regulation of Comparative Advertising, Košice: Pavol Jozef Šafárik University, 2010.
44. JAKAB, R.: Vplyv Európskej únie na organizáciu, činnosť a procesy vo verejnej správe, in Krunková, A. (ed), Európska Únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v Slovenskej republike. Perspektívy a Odpovede na výzvy spojené s predsedníctvom Slovenskej republiky v Rade Európskej únie, Košice: Pavol Jozef Šafárik University, 2016, s. 11 – 21.
45. JÁNOŠÍKOVÁ, M.: Repetitórium práva Európskej únie, Bratislava: Iuris Libri, 2013.
46. KAMMINGA, M. T.: Extraterritoriality. In: Wolfrum, R. (Ed.): The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford: Oxford University Press, Vol. III, 2012.
47. KANALAN, I.: Extraterritorial State Obligations Beyond the Concept of Jurisdiction. In. German Law Journal, vol. 19, No. 1, s. 43 – 64.
48. KELSEN, H.: Principles of International Law. New York: Rinehart &Co., Inc., 2008.
49. KEMPER, T.: The transnational administrative acts in the Cultural Property Protection Law. In Natur und Recht, 2012, roč. 34, č. 11, p. 751 – 758.
50. KLÍMA, K. a kol.: Veřejná správa a lidská práva. Praha: Metropolitan University Prag Press, 2015.
51. KONSTADINIDES, T.: Division of Powers in European Union Law: The Delimitation of Internal Competence Between the EU and the Member States, The Netherlands: Kluwer Law International B.V, 2009.
52. KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy, Bratislava: Wolter Kluwer, 2012.
53. KRÄMER, L.: EWG-Verbraucherrecht. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1985.
54. MADAR, Z. a kol.: Právnický slovník A-0. Praha: Panorama, 1988.
55. MACHAJOVÁ J. et al.: Všeobecné správne právo. 1. vydanie, Bratislava: Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 2007.
56. MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správne právo, 7. vydanie. Žilina : Eurokódex, 2014.
57. MATTARELLA, B.G.: The Influence of European and Global Administrative Law on National Administrative Acts´, in Chiti, C. E., Mattarella, B.G. (eds), Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal issues and Comparison, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin, 2011, s. 61 – 85.

58. MENON, A. – WEATHERILL, S.: Transnational legitimacy in a glovalising world: How the European Union rescues its states. In West European Politics, 2008, roč. 31, č. 3, s. 397 – 416.
59. MOLITORIS, P.: Registrácia motorového vozidla na území iného členského štátu podľa smernice Rady 1999/37/ES z 29. apríla 1999. In. JAKAB, R. (ed.): Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018, s. 91 – 98.
60. NEHL, H.P.: Good administration as procedural right and/or general principle, in Herwig C.H. Hofmann, H.C.H., TÜRK, A. (eds), Legal challenges in EU administrative law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009, s. 322 – 351.
61. NEßLER, V.: Der transnationale Verwaltungsakt: zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts. In Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1995.
62. ONDRUŠ, R.: Správní řád. Komentář. Praha: Linde Praha, a.s., 2003.
63. OXMAN, B.H.: Jurisdiction of States. In: Wolfrum, R. (Ed.): The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford: Oxford University Press, Volume VI, 2012.
64. PECEŇ, P. – MELIŠ, R. Bankové právo záväzkové. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018. s. 776. ISBN 978-80-8168-961-1.
65. PEKÁR, B., Európske správne právo a európsky správny priestor, Bratislava: EUROIURIS – Európske právne cenrum., 2012.
66. PERNAS GARCIA, J. J.: The EUs Role in the Progress Towards the Recognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative Acts. In Recognition of foreign administrative Acts, Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, 2016, roč. 10, s. 15.
67. PONIŠT, V.: Verejný poriadok ako limit transteritoriality súdnych rozhodnutí a postavenie súdneho dvora EÚ. In. Jakab, R. (ed).: Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie. Košice: ŠafárikPress, 2019, s. 37 – 56.
68. POTÁSCH, P. a kol.: Vybrané správne procesy (teoretické a praktické aspekty). 3. prepracované a rozšírené vydanie s judikatúrou. Bratislava: Paneurópska vysoká škola práva, 2013.
69. PRŮCHA, P.: Základní pojmy a instituty správního práva. Brno: Masarykova univerzita, 1998.

70. RODRUGUEZ-ARANA MUNOZ, J. – GARCIA PEREZ, M. – PERNAS GARCIA, J. J. et al.: Foreign Administrative Acts: General Report. In Recognition of foreign administrative acts, Ius Comparatum-Global Studies in Comparative Law, 2016, roč. 10, s. 1 – 13.
71. RUFFERT, M.: Der transnationale Verwaltungsakt. In. Die Verwaltung. 2001, s. 453 – 470.
72. RUFFERT, M.: Personality under EU Law: A Conceptual Answer towards the Pluralization of the EU. In European Law Journal, 2014, roč. 20, č. 3, s. 346 – 367.
73. RUFFERT, M.: Recognition of foreign legislation and Administrative Act. In Max Planck Encyklopedia of Public International Law. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 567 – 578.
74. RUFFERT, M.: Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrecht, in Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Aßmann, E., Voßkuhle, A., (Eds) Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2° ed., vol. I, 2012, s. 1234 – 1278.
75. RUFFERT, M.: The transnational Administrative Act, in Jansen, O.J., Schöndorf-Haubold, B. (Eds), The European Composite Administration, 2011, s. 277 – 290.
76. RYNGAERT, C.: Jurisdiction in International Law. Oxford: Oxford University Press, 2015.
77. SANGRETOVA, M.: K niektorým otázkam vzájomného uznávania vodičských preukazov. In Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2018, s. 99 – 108.
78. SCOTT, J. Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law. In. The American Journal of Comparative Law, vol. 62, issue: 1, 2014, s. 87 – 126, DOI http://dx.doi.org/10.5131/AJCL.2013.0009.
79. SČENSNÁ, A., VERNARSKÝ, M.: Zainteresovaná verejnosť ako účastník povoľovacích konaní na úseku ochrany životného prostredia – slovenské reálie, in Krunková, A. (ed), Európska únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy. Košice: Pavol Jozef Šafárik University, 2016, s. 74 – 86.
80. SEMAN, T.: Analýza miery súdneho prieskumu v konaní správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy v kontexte relevantnej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: Ústavné dni - tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky, VII. ústavné dni. Košice: Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2019, s. 166 – 187.
81. SEMAN, T.: Pojem a účinky transteritoriálnych aktov orgánov verejnej správy. In: Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník

vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018, s 33 – 47

82. SEMAN, T.: Spravodlivý administratívny proces s občanom slovenskej republiky v zahraničí pri rozhodovaní správneho súdu o vykonateľnosti cuzích aktov orgánov verejnej správy. In: Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie : zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019, s. 75 – 95.
83. SEMAN, T.: Súdna neskúmateľnosť odňatia možnosti riadne sa zúčastniť na konaní cudzieho orgánu verejnej správy ako nevýhoda transteritoriálnych správnych aktov, o ktorých vykonateľnosti na území Slovenskej republiky nerozhoduje súd v správnom súdnictve. In: Organizácia súdnej moci v Poľskej republike, Českej republike a Slovenskej republike (ústavné východiská a ich presadzovanie v ústavno-politickej praxi). Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019, s. 91 – 106.
84. SEMAN, T.: Verejná správa v správnom súdnictve. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016.
85. SCHMIDT-ASSMANN, E. – DAGRON, S.: The comparative foundations of the french and german systems of administrative law | [Les fondements comparés des systèmes de droit administratif français et allemand], in Revue Francaise d'Administration Publique, 2008, roč. 127, č. 3, s. 525 – 541.
86. SCHMIDT-ASSMANN, E.: Free access to research findings and its limitations. In The Public Nature of Science under Assault: Politics, Markets, Science and the Law, 2005.
87. SCHMIDT-ASSMANN, E.: Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft. In Europarecht, 1996, s. 270 – 285.
88. SCHWARTZ, M.: Europa in der Horizontalen: Zur Abgrenzung des Prinzips gegenseitiger Anerkennung von Rechtsinstituts des transnationalen Verwaltungsaktes. In. DEBUS, A., KRUSE, F, PETERS, A. (ed.): Verwaltungsrechtsraum Europa. Nomos Verlgas. Baden Baden, 2011. s. 53 – 59.
89. SCHWEIGER, Ch., VISVÍZI, A.: Central and Eastern Europe in the EU: Challenges and Perspectives Under Crisis Conditions, Routledge: Routledge Studies in the European Economy, 2018.
90. SKULOVÁ, S.: Požadavek na řádné odůvodnění správního rozhodnutí v současném kontextu a vývoji. In: SKULOVÁ, S. - KLIKOVÁ, A. - HEJČ, D. (eds.): Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2014.
91. SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol.: Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010.

92. SOBIHARD, J.: Správny poriadok – komentár. Piate prepracované vydanie. Bratislava : IURA EDITION spol. s r. o., 2011.
93. SOMEK, A.: The Argument from Transnational Effects II: Establishing Transnational Democracy. In European Law Journal, 2010, roč. 16, č. 4, s. 375 – 394.
94. SVOBODA, J. a kol.: Slovník slovenského práva. Prvé novodobé vydanie. Bratislava: Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 2000.
95. SVOBODA, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a. s. 2007.
96. SVOBODOVA, M.: Enhanced cooperation in the EU – the experience up to now and the potential to the future of the European Union. In Czech Yearbook of Public and Private International Law, 2019, roč. 10, s. 106 – 116.
97. ŠALING, S. – ŠALINGOVÁ, M. – PETER, O.: Slovník cudzích slov. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1965.
98. ŠPAŇÁR, J. – HRABOVSKÝ, J.: Latinsko-slovenský, slovensko-latinský slovník. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1983.
99. ŠTEFANKOVÁ, N. – SUMKOVÁ, M.: Medzinárodné právo súkromné. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017.
100. TEKELI, J.: Vplyv Európskej legislatívy na procesný systém finančnej kontroly v obecnej samospráve, in Krunková, A. (ed), Európska únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy, Košice: Pavol Jozef Šafárik University, 2016, s. 87 – 96.
101. TICHY, L.: The Decline of the Territoriality Principle in EU Antitrust Law. In Rabels Zeitschrift fur auslandisches und internationales Privatrecht, 2014, roč. 78, č. 1, s. 193 – 228
102. TOMÁŠ, L.: Právomoc správneho súdu v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy vo veciach poplatkov za vysokoškolské štúdium. In. JAKAB, R. (ed.): Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2018, s. 163 – 176.
103. TOMOSZEK, M.: Evropská unie a vývoj koncepce suverenity. In: KLÍMA, K. a kol. Státověda. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.
104. TRONDAL, J.: Administrative Fusion: Less Than a European "Mega-administration. in Journal of European Integration, 2009, roč. 31. s. 237 – 247.
105. TRONDAL, J.: Public administration sustainability and its organizational basis. In International Review of Administrative Sciences, 2019.
106. TRONDAL, J.: The rise of independent supranational administration: The case of the European Union administration. In The Rise of Common Political

Order: Institutions, Public Administration and Transnational Space, Edward Elgar Publishing, 2017, kapitola 4. s. 49 – 68.
107. TVRDÝ, P.: Slovník inojazyčný. Žilina: Učiteľské nakladateľstvo O. Trávníček, 1932.
108. VALDHANS, J. – DRLIČKOVÁ, K. a kolektív.: Rozhodování soudního dvora EU ve věcech uznání a výkonu cizího soudního rozhodnutí (analýza rozhodnutí dle nařízení Brusel ibis). Brno:, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015.
109. VERNARSKÝ, M.: Prevádzkovanie hazardu v podmienkach Slovenskej republiky a súvisiace povoľovacie správne akty. In Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 61 – 74.
110. VRABKO, M. a kol.: Správne právo. Procesná časť. 3. prepracované a doplnené. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2009.
111. VŠETIČKA, P.: Povaha a členení faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů verejné správy. in Časopis pro právni vědu a praxi, 2019, roč. 27, č. 1, s. 115 – 144.
112. ZERVOYIANNI, A., ARGIROS, G., AGIOMIRGIANAKIS, G.: European Integration, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006.

Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky

Vedecká monografia

Spoluautori: doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.
doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.
Mgr. Lukáš Jančát

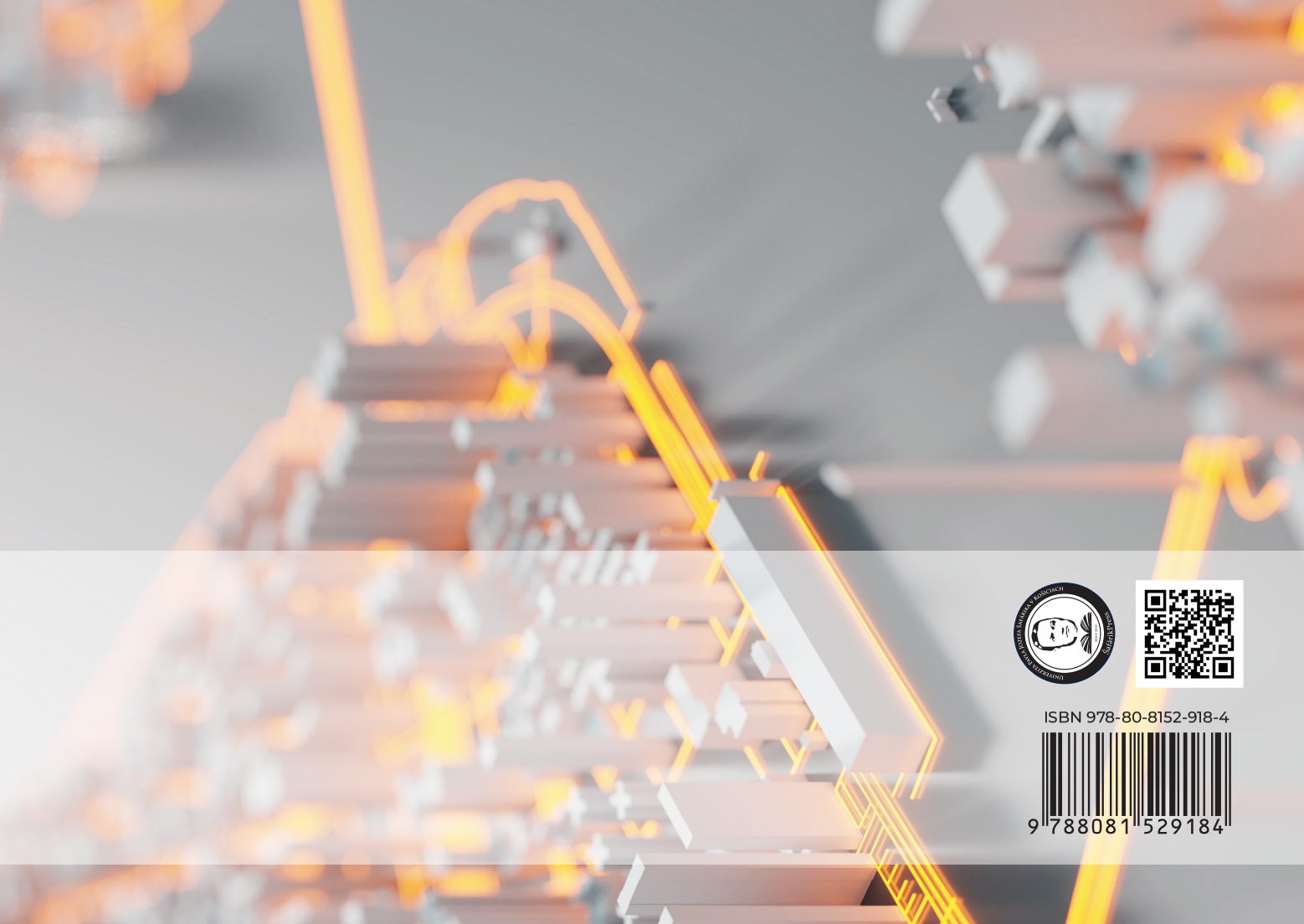
Jazyková korektúra: Mgr. Dominika Petáková, PhD.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2020
Náklad: 120
Rozsah strán: 208
Rozsah: 14,44 AH
Vydanie: prvé
Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

Účelová publikácia, nepredajná.

https://doi.org/10.33542/TSA2020-919-1
ISBN 978-80-8152-918-4 (tlačená publikácia)
ISBN 978-80-8152-919-1 (e_publikácia)



ISBN 978-80-8152-918-4