

PRÁVNÁ MONOGRAFIA

Cezhraničné účinky správnych aktov

Radomír Jakab
Tibor Seman
Lukáš Jančát

PRÁVNÁ MONOGRAFIA

Cezhraničné účinky správnych aktov

Radomír Jakab
Tibor Seman
Lukáš Jančát

Vzor citácie:

JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Cezhraničné účinky správnych aktov*.
Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s. 196.

Táto vedecká monografia vznikla v rámci riešenia výskumného projektu s názvom Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie podporeného grantom Vedeckej grantovej agentúry VEGA pod č. 1/0187/22.

Recenzenti:

prof. JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., DSc., *Katedra správneho práva a správni vedy, Právnická fakulta, Univerzita Karlova v Prahe*

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD., *Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave*

© doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.; doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.;
JUDr. Lukáš Jančát, PhD.; 2024

ISBN 978-80-286-0064-8 (brož.)

ISBN 978-80-286-0065-5 (e-pub)

ISBN 978-80-286-0066-2 (mobi)

www.wolterskluwer.cz

OBSAH

AutoRi	VIII
Úvod	IX

I. Pojem správny akt v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami	1
1 Čo je správny akt z perspektívy cezhraničných účinkov	3
2 Správne akty bez cezhraničného potenciálu	7

II. Modely cezhraničných účinkov správnych aktov v Európskej únii ..	11
1 Správne akty s cezhraničnými účinkami <i>ex lege</i>	15
1.1 Právne transteritoriálne správne akty	19
1.2 Modifikované transteritoriálne správne akty	20
2 Správne akty s cezhraničnými účinkami <i>ex actu</i>	28
2.1 Model – Uznávanie správnych aktov <i>ex actu</i> na báze harmonizovaných pravidiel v rámci Európskej únie	29
2.2 Model – Uznávanie správnych aktov <i>ex actu</i> na báze národnej a medzinárodnej právnej úpravy členského štátu	33
3 Správne akty s cezhraničnými účinkami na báze spolupôsobenia	35

III. Predpoklady a limity vytvorenia jednotného modelu uznávania cezhraničných účinkov správnych aktov v Európskej únii	39
1 Zásady práva Európskej únie ako východisko nachádzania predpokladov a limitov	40
1.1 Zásada prenesenia právomocí	40
1.2 Zásada subsidiarity a proporcionality	44
1.3 Zásada vzájomného uznávania	46
1.4 Zásada vzájomnej dôvery	50
2 Základné predpoklady vytvorenia jednotného modelu	54
2.1 Existencia právneho základu zásady vzájomného uznávania v administratívnych veciach v písanom primárnom práve EÚ	54
2.2 Existencia potrebnej miery harmonizácie a administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi	56
3 Determinanty limitujúce vytvorenie jednotného modelu	57

IV. Možné zmeny v rámci práva Európskej únie	63
1 Presun rozhodovacích kompetencií z členských štátov na orgány Európskej únie	63

1.1	Kompetenčné režimy vydávania správnych aktov v EÚ	65
1.2	Vývoj a súčasný stav centralizovaných a zdieľaných kompetencií	75
1.3	Predpoklady a limity presunu rozhodovacích kompetencií z členských štátov na orgány Európskej únie.	88
2	Vymedzenie princípov vzájomnej spolupráce členských štátov Európskej únie v súvislosti s vydávaním správnych aktov s cezhraničnými účinkami v európskom správnom priestore	90
2.1	Princíp preskúmateľnosti akéhokoľvek aktu orgánu cudzieho štátu vnútroštátnymi orgánmi	93
2.2	Princíp sprístupnenia administratívneho spisu cudzieho orgánu	94
2.3	Princíp jednotných pravidiel správneho konania rešpektujúceho všetky požiadavky kladené na spravodlivý proces	96
2.4	Princíp permanentného zabezpečenia informovanosti jednotlivých štátov	98
2.5	Zavedenie jednotného informačného systému	99
2.6	Definovanie skupiny správnych aktov, ktoré majú principiálne extrateritoriálnu povahu	112
2.7	Definovanie okruhu správnych aktov principiálne bez extrateritoriálnej povahy	113
2.8	Zabezpečenie jednotnosti obsahových aj formálnych náležitostí správnych aktov vydávaných vo forme dokladov	117
2.9	Zabezpečenie autenticity elektronicky doručovaných rozhodnutí	117
V.	Možné zmeny právnej úpravy v Slovenskej republike.	119
1	Charakteristika súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy	119
1.1	Realizácia správneho súdneho konania ako podmienka vykonateľnosti konkretizovaných cudzích správnych aktov	120
1.2	Problematika preukázania reálneho dodržania pravidiel spravodlivého procesu v administratívnom konaní pred cudzím orgánom pri rozhodovaní o vykonateľnosti cudzích správnych aktov slovenskými správnymi súdmi	122
1.3	Priebeh súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy	125
1.4	Podmienky na vyslovenie vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia ako súčasť procesných ustanovení súdneho konania v správnom súdnictve	129
2	Nedostatky v právnej úprave a aplikačnej činnosti v rámci	

konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy	132
2.1 Podmienky prípustnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy	133
2.2 Analýza vybraných rozhodnutí správnych súdov v rámci konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy	138
2.3 Úvahy o možných zmenách právnej úpravy	141
3 Vytvorenie právneho základu konania o odmietnutí účinkov cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní	143
3.1 Dôvody odmietnutia účinkov cudzích správnych aktov	146
3.2 Postup odmietnutia účinkov cudzích správnych aktov	151
Záver	159
Použitá literatúra	173

AUTORI

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

(kapitola I., kapitola II., kapitola V. – podkapitola 2 a 3)

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

doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.

(kapitola IV. – podkapitola 2, kapitola V. – podkapitola 1)

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

JUDr. Lukáš Jančát, PhD.

(kapitola III., kapitola IV. – podkapitola 1)

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

ÚVOD

Extrateritorialita a extrateritoriálne účinky činností jedného štátu na území iného štátu sú výnimkami z tradičného chápania jurisdikcie, pričom existencia tejto výnimky je nevyhnutná vzhľadom na existujúce globalizačné trendy. Jedným z takýchto globalizačných trendov je aj zoskupovanie štátov v medzinárodných a zvlášť nadnárodných zoskupeniach, keď si charakter spolupráce daných štátov nevyhnutne vyžaduje aplikáciu extrateritoriality. To sa nepochybne týka aj Európskej únie.

V podmienkach Európskej únie intenzita využívania extrateritoriality nadobudla úplne nový rozmer. Extrateritoriálne účinky činností jedného členského štátu na území iného alebo dokonca všetkých ostatných členských štátov našli svoj právny základ v primárnom, ako aj v sekundárnom práve EÚ. Preto sa neodvodzujú už iba od medzinárodných zmlúv a medzinárodných obyčají, ako je to mimo európskeho zoskupenia. Využívanie takýchto účinkov sa stalo nástrojom horizontálnej harmonizácie činností Európskej únie. Ba dokonca sa v rámci Európskej únie výrazne zvýšil podiel uplatňovania špecifickej formy extrateritoriality, a to je transteritorialita. Jej podstatou je, 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, t. j. majú automatické účinky na území iného štátu.

Uplatňovanie extrateritoriálnych účinkov v rozhodovacej činnosti členských štátov Európskej únie súvisí teda s tzv. voľným pohybom rozhodnutí. Možno konštatovať, že existujú zásadné rozdiely v miere harmonizácie právnej regulácie voľného pohybu súdnych rozhodnutí na jednej strane a správnych (administratívnych) rozhodnutí na strane druhej. Pokiaľ ide o súdne rozhodnutia, na celoeurópskej úrovni existuje jednotná regulácia súdnej právomoci, uznávania a výkonu cudzích súdnych rozhodnutí v civilných veciach. Rovnako aj v oblasti trestných vecí existuje čiastočná harmonizácia voľného pohybu súdnych rozhodnutí.

Rovnaký záver o existencii harmonizovaných pravidiel v rámci Európskej únie nie je možné vyvodiť vo vzťahu k voľnému pohybu správnych rozhodnutí/správnych aktov. Ba naopak, je možné identifikovať rôzne druhy správnych aktov, ktoré podliehajú rôznemu režimu uznávania a rôznym dôvodom na odmietnutie ich účinkov.

Na základe uvedeného je teda možné konštatovať, že na rozdiel od súdnych rozhodnutí sú v podmienkach Európskej únie limitované možnosti voľného pohybu správnych (administratívnych) aktov. Súčasný stav právnej regulácie je značne roztrieštený, existuje množstvo kategórií správnych (administratívnych) aktov, ktoré podliehajú iným hmotnoprávnym a procesným podmienkam ich aplikácie na území iného členského štátu. A práve tieto aspekty sú bariérou efektívneho voľného pohybu aj správnych (administratívnych) aktov, čo je taktiež podmienkou na posilnenie

voľného pohybu tovarov, služieb, osôb a kapitálu v rámci ďalšej európskej integrácie.

Vychádzajúc z uvedených východísk výskumný kolektív pod vedením doc. JUDr. Radomíra Jakaba, PhD., v období od roku 2022 do roku 2024 realizoval výskumný projekt s názvom Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie, ktorý bol podporený aj finančným grantom z Vedeckej grantovej agentúry pod č. 1/0187/22, ktorý sa zameriaval na uplatňovanie extrateritoriálnych účinkov správnych (administratívnych) aktov vydaných jedným členským štátom Európskej únie na území iných členských štátov s posúdením potenciálu zvyšovania úrovne voľného pohybu takýchto aktov. Táto vedecká monografia predstavuje zhrnutie výskumných zistení, ku ktorým sa dopracoval výskumný kolektív. Parciálne výsledky výskumu boli publikované priebežne vo vedeckých časopisoch či vedeckých zborníkoch, pričom v prípade, ak sa preberajú tieto publikované zistenia v rámci tejto monografie, poukazujeme na to v poznámke pod čiarou.

Je možné konštatovať, že v podmienkach Slovenskej republiky sa takémuto výskumu nevenoval doposiaľ žiaden iný výskumný kolektív. Čiastočne boli skúmané širšie súvislosti týkajúce sa najmä európskeho správneho práva a európskeho správneho priestoru, ktorým sa venoval B. Pekár¹. Čiastočne bola daná problematika skúmaná výskumným kolektívom pod vedením súčasného zodpovedného riešiteľa R. Jakaba v období rokov 2018 až 2020, keď bol riešený projekt Transteritoriálne správne akty členských štátov Európskej únie. Tento projekt sa zameriaval iba na parciálnu časť v rámci súčasne riešeného projektu, pričom tvoril základ ďalšej výskumnej aktivity. Závery z riešenia tohto projektu boli publikované vo vedeckej monografii s názvom Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky².

V podmienkach Českej republiky je potrebné upriamiť pozornosť na výskumnú aktivitu J. Handrlicu, ktorý sa dlhodobejšie venuje problematike medzinárodného a európskeho správneho práva³, pričom sa v rámci toho intenzívne venoval aj inštitútu transteritoriálneho správneho aktu⁴.

Vzhľadom na to, že problematika extrateritoriality správnych (administratívnych) aktov v podmienkach Európskej únie sa týka aj ostatných členských štátov, boli parciálne výskumné aktivity realizované aj v zahraničí. Je potrebné poukázať

¹ PEKÁR, B. *Európske správne právo a európsky správny priestor*. Bratislava: Euroiuris, 2012. ISBN 9788089406180.

² JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020 [cit. 2023-1-8]. DOI: 10.33542/TSA2020-919-1. ISBN 9788081529191.

³ HANDRLICA, J. *Úvod do medzinárodného práva správneho*. V Praze: C. H. Beck, 2022. Beckova edice právní instituty. ISBN 9788074009013.

⁴ HANDRLICA, J. *Transteritoriální správní akty: studie z mezinárodního správního práva*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 9788088018155.

na výskum uskutočnený N. Bassim⁵, De Lucom⁶, Della Cananeom⁷, Garciom⁸, Gerontasom⁹, Hoffmannom¹⁰, Jiménezom¹¹, Stelkensom a Mischbergerom¹², Neßlerom¹³, Berbaumom¹⁴, Da Silvom¹⁵ či Ruffertom¹⁶ a ďalšími.

Cieľom výskumu, ktorého závery sú obsiahnuté v tejto monografii, bolo vedecké skúmanie extrateritoriálneho pôsobenia správnych (administratívnych) aktov členských štátov Európskej únie na území iných členských štátov v záujme posúdenia možnosti harmonizácie právnej regulácie v rámci členských štátov Európskej únie za účelom zvýšenia úrovne voľného pohybu správnych (administratívnych) aktov v rámci Európskej únie.

Na dosiahnutie daného hlavného cieľa boli stanovené parciálne ciele:

- i. skúmanie súčasných teoreticko-právnych aspektov uznávania a výkonu cudzích správnych aktov vo všeobecnosti; v rámci toho najmä vymedzenie pojmu správne rozhodnutie/správny akt, kategorizácie správnych aktov z hľadiska ich extrateritoriálnych účinkov, posúdenie súčasných možností členských štátov brániť sa extrateritoriálnym účinkom cudzích správnych aktov, resp. umožniť ich bezproblémový účinok;
- ii. skúmanie súčasnej právnej regulácie uznávania a výkonu cudzích správnych rozhodnutí v práve Európskej únie a v právnom poriadku Slovenskej republiky;

⁵ BASSI, N. Il mutuo riconoscimento in trasformazione: il caso delle patenti di guida. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*. 2008, s. 1582 – 1594.

⁶ DE LUCA, L. Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts. *Review of European Administrative Law*. 2012, (5), s. 17 – 45.

⁷ DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 219 – 242. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.

⁸ GARCÍA, J. J. P. The EU's 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. Chapter 2. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (ed.). *Recognition of Foreign Administrative Acts* [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2016, s. 15 – 31 [cit. 2023-1-13]. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law. ISBN 978-3-319-18973-4

⁹ GERONTAS, A. Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions. *Columbia Journal of European Law*. 2013, s. 426 – 428.

¹⁰ HOFMANN, H. C. H., Composite decision making procedures in EU administrative law. In HOFMANN, H. C. H. a A. H. TÜRK (eds.) *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*. Cheltenham. Edward Elgar, 2009, s. 136-137.

¹¹ JIMÉNEZ, L. A. Effective Judicial Protection and Mutual Recognition in the European Administrative Space. In *German Law Journal*. Roč. 22, 2021, s. 344 – 357.

¹² STELKENS, U. a M. MIRSCHBERGER. The Recognition of Foreign Administrative Acts: A German Perspective. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 137 – 170. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.

¹³ Neßler, V. *Der transnationale Verwaltungsakt: zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts*. In *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1995.

¹⁴ BURBAUM, S. *Rechtsschutz gegen transnationale Verwaltungshandeln*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003

¹⁵ DA SILVA, S. T. *The transnational administrative act*. In *Direito Administrativo Europeu*. Coimbra: University Coimbra, 2010, s. 91 – 97.

¹⁶ RUFFERT, M. *Recognition of foreign legislation and Administrative Act*. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 567 – 578.

- v rámci toho najmä vymedzenie spoločných a odlišných znakov pre dôvodnosť a postup uznávania a výkonu cudzích správnych rozhodnutí;
- iii. vymedzenie spoločných európskych štandardov/princípov aplikovaných v procese uznávania a výkonu cudzích správnych aktov medzi členskými štátmi Európskej únie, ktoré by slúžili ako základ pre prípadnú harmonizáciu práva v rámci členských štátov Európskej únie;
 - iv. posúdenie aplikácie spoločných európskych štandardov v procese uznávania a výkonu cudzích správnych rozhodnutí v právnej úprave Slovenskej republiky a vymedzenie návrhov *de lege ferenda* vo vzťahu k slovenskej právnej úprave v prípade identifikácie nedostatkov.

Za účelom efektívneho dosiahnutia vytýčených cieľov boli zvolené aj tomu zodpovedajúce metódy výskumu, pričom kľúčovú úlohu zohrávali predovšetkým základné teoretické metódy výskumu.

Základnou metódou, ktorá bola využívaná v rámci predmetného výskumu, bola najmä analýza súčasného stavu a právnej úpravy jednotlivých inštitútov (či už na úrovni národnej alebo európskej), teoretických a praktických poznatkov získaných štúdiom vedeckých publikácií, článkov z vedeckých časopisov, informácií zverejnených na internetových stránkach, ako 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 či komparácie rozhodnutí v rámci konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy. No v rámci tohto projektu bola využívaná aj tzv. historická komparácia, t. j. porovnanie súčasnej právnej úpravy konania o uznávaní a výkone cudzích správnych rozhodnutí v rámci odlišných časových období. Výsledkom uplatnenia analytickej a komparatívnej metódy bol určitý súhrn poznatkov, ktoré sa následne vhodným využitím syntetickej metódy usporiadali do určitého logicky nadväzujúceho celku, najmä do vytvorenia určitých štandardov/princípov aplikujúcich sa naprieč Európskou úniou do vytvorenia modelu nového súdneho konania a pod.

Vo viacerých prípadoch bola aplikovaná aj interpretačná a explanačná metóda, a to najmä v súvislosti s podávaním výkladu jednotlivých zákonných ustanovení. Okrem týchto metód boli využívané 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 pochyb týka aj cieľového zamerania tohto výskumu.

Výsledky získané v priebehu riešenia grantovej úlohy boli následne konfrontované na domácich a zahraničných vedeckých podujatiach s odborníkmi z praxe, ako aj s vedeckými pracovníkmi za účelom ich verifikácie. Každý z uvedených

parciálnych cieľov predpokladá prvotný zber informácií a ich následné vyhodnocovanie jednotlivo, ako aj vo vzájomných súvislostiach.

Vymedzenému cieľu výskumu zodpovedá aj štruktúra tejto monografie. Okrem úvodu a záveru pozostáva z piatich kapitol, ktoré sa ďalej členia na podkapitoly. Zámerom bolo, aby jednotlivé kapitoly na seba nadväzovali a tak tvorili obsahovo jednotný celok.

V prvej kapitole sa autori zaoberajú pojmom správny akt, a to jeho vymedzením v rámci vedy správneho práva alebo legislatívy viacerých štátov, pričom prichádzajú k záveru, že tento pojem v súvislosti s jeho cezhraničným využitím musí mať autonómne chápanie, nezávislé od jeho vymedzenia v rámci toho-ktorého štátu. Rovnako je pri vymedzení tohto pojmu potrebné brať do úvahy aj to, že existuje kategória správnych aktov, ktoré *de facto* alebo *de jure* nemajú cezhraničný potenciál. Preto je možné vyabstrahovať ich z pojmu správny akt v súvislosti s jeho cezhraničným využitím.

Druhá kapitola sa zameriava na skúmanie právnej regulácie v rámci práva Európskej únie, ako aj národnej právnej regulácie, ktorá upravuje právny základ na uplatnenie cezhraničných účinkov správnych aktov domovského štátu v hostiteľských štátoch v rámci európskeho právneho priestoru. Na základe identifikovania takýchto správnych aktov bolo potrebné kategorizovať správne akty do určitých konzistentných skupín, v rámci ktorých sa uplatňujú rovnaké, resp. obdobné pravidlá uznávania a výkonu rozhodnutí. Vytvorenie takejto kategorizácie správnych aktov s cezhraničnými účinkami je nevyhnutným predpokladom na uskutočnenie ďalšieho výskumu spočívajúceho v skúmaní determinantov, ktoré vplývajú na možnosť, resp. nemožnosť vytvorenia jednotného harmonizovaného modelu uznávania a výkonu správnych aktov v rámci Európskej únie a následne pre vymedzenie možností zmien právnej regulácie v rámci práva Európskej únie alebo členských štátov.

Práve v tretej kapitole sa autori sústredili na vymedzenie predpokladov vytvorenia harmonizovaného modelu správnych aktov v rámci Európskej únie, pričom ich konfrontujú s aktuálnym stavom. Okrem toho špecifikujú ďalšie determinanty, ktoré bránia vytvoreniu jednotného modelu správneho aktu z hľadiska jeho cezhraničných účinkov.

Štvrtá kapitola nadväzuje na zistenia predchádzajúceho výskumu, pričom tieto zistenia sa autori snažia implementovať do práva Európskej únie za účelom jeho zlepšenia z pohľadu matérie skúmanej problematiky. Uvedomujúc si, že požadované zmeny práva Európskej únie je ťažké dosiahnuť, sa autori snažia vymedziť základné štandardy/princípy, ktoré sú aplikovateľné na uznávanie cudzích správnych aktov naprieč európskymi štátmi a ktoré by mohli byť základom postupného zosúladovania jednotlivých modelov.

Napokon, v piatej kapitole je pozornosť venovaná implementácii zistení v rámci výskumu do národnej právnej úpravy v Slovenskej republike. Návrhy *de lege ferenda* sa týkajú najmä existujúceho súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí

cudzích orgánov verejnej správy, ako aj novonavrhovaného konania o odmietnutí účinkov priamo aplikovateľných rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy.

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

I. POJEM SPRÁVNY AKT V SÚVISLOSTI S JEHO CEZHraničnými ÚČINKAMI

V súvislosti s pôsobením rôznych globalizačných trendov prestáva byť právo vnímané iba ako právny poriadok konkrétneho štátu pôsobiaci výlučne v rámci jeho územia. Každý právny poriadok je ovplyvňovaný právom iných štátov či právom nadnárodných alebo medzinárodných organizácií, resp. záväzkami vyplývajúcimi z medzinárodných zmlúv. Rovnako, prelínanie právnych poriadkov je možné vnímať aj v aplikačnej činnosti štátu, v rámci ktorej je často potrebné brať do úvahy aj prvky majúce základ v právnom poriadku iného štátu¹.

Takéto prelínanie je nepochybne možné evidovať aj v rámci výkonu verejnej správy jednotlivých štátov a obzvlášť aj v rámci aplikačnej činnosti verejnej správy. To sa prejavuje aj tým, že jednotlivé štáty priznávajú a akceptujú účinky správnych aktov vydaných iným štátom na svojom území. Tieto účinky priznávajú buď automaticky, priamo, alebo nepriamo na základe aktu uznania.

Mechanizmus priznávania cezhraničných účinkov správnych aktov má základ v medzinárodnom práve, a to najmä v medzinárodných zmluvách, či už v dvojstranných, ale hlavne viacstranných. Napríklad už v roku 1909 bola uzavretá Medzinárodná dohoda o jazde automobilmi², ktorá upravila mechanizmus vzájomného uznávania vodičských preukazov medzi signatármi tejto dohody. V súčasnosti je mechanizmus vzájomného uznávania vodičských preukazov upravený jednak v tzv. ženevskej zmluve o cestnej doprave z roku 1949³, ako aj vo viedenskej zmluve o cestnej doprave z roku 1968 prijatej na svetovej konferencii Organizácie Spojených národov o cestnej premávke. Mechanizmus uznávania vodičských preukazov na základe uvedených medzinárodných zmlúv sa dodnes uplatňuje vo vzťahu k nečlenským štátom Európskej únie⁴.

¹ Táto kapitola bola publikovaná ako parciálny výstup riešenia výskumného projektu v JAKAB, R. Pojem správny akt v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami. *Žurnál správneho súdnictva*. 2022, 1(2), s. 11 – 23. ISSN 2730-0722.

² Schválená na konferencii konanej v Paríži v dňoch 5. až 11. októbra 1909. Medzi prvými štátmi, ktoré túto dohodu ratifikovali, bolo v roku 1910 aj Rakúsko – Uhorsko. Následne bola nástupníckym štátom Československom ratifikovaná dňa 28. februára 1921, publikovaná v zbierke zákonov č. 505, čiastka 132 z 31. decembra 1921.

³ Zmluva bola prijatá na ženevskej konferencii konanej v dňoch 23. augusta až 19. septembra 1949.

⁴ Nejde však iba o ojedinelý príklad. Vzájomné uznávanie dokladov a certifikátov vyplývalo aj z viacerých ďalších medzinárodných zmlúv, napr. uznávanie certifikátov o spôsobilosti k letu vydávané štátom, do ktorého pôsobnosti patrí lietadlo na základe dohody o úprave letectva z roku 1919 alebo vzájomné uznávanie úmrtných pasov na prepravu mŕtvol na základe medzinárodného dohovoru o preprave mŕtvol z roku 1937.

V podmienkach Európskej únie nadobudla intenzita využívania cezhraničného účinku správnych aktov úplne nový rozmer. Cezhraničné účinky činností jedného členského štátu na území iného, alebo dokonca všetkých ostatných členských štátov našli právny základ v primárnom, ako aj v sekundárnom práve Európskej únie⁵. Preto sa neodvodzujú už iba od medzinárodných zmlúv a medzinárodných obyčají, ako je to mimo európskeho zoskupenia. Využívanie takýchto cezhraničných účinkov sa stalo jedným z nástrojov na zabezpečenie voľného pohybu tovaru, kapitálu, služieb, ako aj osôb. Efektívne tak dopĺňa diapazón ďalších nástrojov slúžiacich na tento cieľ, akými sú najmä harmonizácia právnej úpravy členských štátov v rámci normotvornej činnosti, ako aj právno-aplikačná činnosť orgánov a inštitúcií Európskej únie.

V súvislosti s uvedenou problematikou je ústredným pojmom práve správny akt. Ako synonymum býva často používaný aj termín správne rozhodnutie. Z pohľadu optiky vedy správneho práva toho-ktorého štátu možno mať voči takémuto synonymickému vnímaniu väčšie alebo menšie výhrady. Ako bolo na určitých príkladoch uvedené, pod správny akt sa zaraďujú aj také formy, akými sú vodičské preukazy, certifikáty o spôsobilosti na let, úmrtné pasy na prepravu mŕtvol alebo aj certifikáty o vakcinácii voči ochoreniu COVID-19, schengenské víza, pokutový blok a pod., ktoré v národnej optike nemajú nič spoločné so správnym rozhodnutím či správnym aktom. No odlišnosti je možné vnímať v oveľa širšom rozsahu. Čo všetko možno subsumovať pod pojem správny akt z pohľadu toho-ktorého štátu? Vychádzame z hypotézy, že obsah pojmu správny akt sa líši v rámci vedy správneho práva rôznych štátov, prípadne aj v rámci ich právnej regulácie. Preto by mal pojem správny akt z perspektívy jeho cezhraničného účinku mať autonómne chápanie. Okrem toho, ak berieme do úvahy cezhraničný účinok, je potrebné vymedziť správne akty,

⁵ Právnym základom je napr. čl. 26 Colného kódexu Európskej únie. Podľa tohto ustanovenia „*S výnimkou prípadov, keď je účinok rozhodnutia obmedzený na jeden alebo viaceré členské štáty, sú rozhodnutia týkajúce sa uplatňovania colných predpisov platné na celom colnom území Únie.*“ Teda, toto ustanovenie nariadenia – sekundárneho práva Európskej únie je právnym základom pre existenciu transteritoriálnych účinkov aktov colných orgánov ktoréhokolvek 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 vyvieť kultúrny majetok (vývozné povolenie) mimo Spoločenstva stanovuje nariadenie č. 116/2009 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 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 v čl. 6 ods. 3 stanovuje: „*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 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.*“

ktoré takýto účinok môžu mať. Totiž, nie všetky správne akty môžu *de facto* alebo *de jure* mať cezhraničné účinky.

Zameraním tejto kapitoly je v prvom rade skúmať obsahové vymedzenie pojmu správny akt z pohľadu jeho zakotvenia v medzinárodných dokumentoch či v rámci vedy správneho práva, a na základe toho sa pokúsiť o autonómne vymedzenie tohto pojmu na účely jeho aplikácie v cezhraničných súvislostiach. Zameraním tejto kapitoly je aj vyabstrahovať také správne akty, ktoré nemajú cezhraničný potenciál. Na základe toho je možné konštatovať, že táto kapitola má teoretický charakter a má slúžiť ako podklad pre ďalší výskum zameraný na skúmanie aplikačných problémov v činnosti správnych orgánov a súdov v súvislosti s chápaním pojmu správny akt v jeho cezhraničných súvislostiach, pričom aj výsledky takéhoto výskumu by mali smerovať k potvrdeniu hypotézy o potrebe vytvorenia spoločného legislatívneho vymedzenia pojmu správny akt v rámci práva Európskej únie.

1 Čo je správny akt z perspektívy cezhraničných účinkov

V rámci právnej úpravy, ako aj v rámci vedy správneho práva v jednotlivých štátoch existujú odchýlky v chápaní pojmu správny akt. Napríklad v podmienkach Slovenskej republiky by bolo viac preferované používanie pojmu správne rozhodnutie, keďže tento pojem sa viac hodí na označenie aktov aplikácie práva v oblasti verejnej správy. Na druhej strane má pojem správny akt v podmienkach Slovenskej republiky iný (širší) význam, viac sa vzdďaľujúci od účelu skúmaného inštitútu. No tiež je potrebné uznať, že pojem správne rozhodnutie nebude zahŕňať aj také formy, ktoré sa v iných štátoch za správne akty považujú (napr. osvedčenia, doklady a pod.).

Munõz a spol. v rámci svojej všeobecnej správy k problematike zahraničných správnych aktov na báze porovnania správ národných expertov konštatovali, že „v práve Brazílie, Estónska, Fínska, Francúzska, Nemecka, Grécka, Maďarska, Nórska, Španielska, Portugalska, Švédska, Švajčiarska a Turecka správny akt, či už viacstranný alebo jednostranný, môže byť definovaný ako individuálne rozhodnutie prijaté orgánom verejnej správy za účelom regulácie osobitného prípadu, na základe verejného práva a bezprostredne vykonateľného bez potreby súdnej intervencie, pričom, s určitými zákonom stanovenými výnimkami, sa vzťahuje na rozhodnutie, záverečný akt, ktorým sa končí proces, teda nie na predbežné rozhodnutia.“⁶

Iné chápanie rozsahu pojmu správny akt nájdeme v odporúčaní Rady ministrov Rady Európy (2004) 20 o súdnom prieskume správnych aktov. Podľa daného odporúčania sa správnym aktom rozumie „a. Právne akty – individuálne

⁶ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., M. G. PÉREZ, J. J. P. GARCÍA a C. A. CANO. Foreign Administrative Acts: General Report. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (ed.). *Recognition of Foreign Administrative Acts* [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2016, s. 1 [cit. 2023-1-13]. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law. ISBN 978-3-319-18973-4.

*a normatívne – a faktické akty orgánov verejnej správy prijaté pri výkone verejnej moci, ktoré môžu ovplyvniť práva a záujmy fyzických a právnických osôb; b. odmietnutie konania alebo opomenutie konania v prípadoch, kedy je orgán verejnej správy povinný konať na návrh.*⁷ Už v rámci tohto vymedzenia správneho aktu je možné vnímať zásadnú odchýlku od uvedeného v predošlom texte. Podľa tohto vymedzenia zahŕňa správny akt aj normatívne akty, ako aj faktické úkony, ale aj nečinnosť orgánu. Týmto je koncept správneho aktu výrazne širší.

Veda správneho práva v Slovenskej republike štandardne vníma inštitút správneho aktu širšie ako len správne rozhodnutie v individuálnej veci. Seman správnym aktom rozumie *autoritatívny, jednostranný, podzákonný, mocenský (prípadne mocensko-právny) záväzný akt (akt ako výsledok činnosti) orgánu verejnej správy, vydaný v rámci kompetencie tohto orgánu v ustanovenej forme. Správne akty sú vydávané na základe zákona a na vykonanie zákona v procese uskutočňovania funkcií štátu, resp. funkcií verejnej správy, a predstavujú vykonávanie zákona a aplikáciu zákona.*⁸ Pričom ďalej uvádza, že správne akty môžu byť výsledkom normotvornej činnosti orgánov verejnej správy alebo výsledkom aplikácie práva. Správny akt môže smerovať k adresátovi nachádzajúcemu sa mimo aj vnútri organizačného systému verejnej správy. Na základe toho je možné konštatovať, že pojem správny akt v sebe zahŕňa normatívny správny akt aj individuálny správny akt, internú normatívnu inštrukciu⁹, ako aj individuálny služobný pokyn¹⁰. Teda, takéto chápanie pojmu správny akt je oveľa širšie, ako bolo uvedené v úvode tejto časti. K obdobným záverom prichádzajú aj ďalší zástupcovia slovenskej vedy správneho práva¹¹. V týchto intenciách pojmu správny akt, ako už bolo uvedené, najviac zodpovedá pojem individuálny správny akt, prípadne aj správne rozhodnutie. Zároveň je potrebné uviesť, že okrem rozsahu pojmu správny akt sú v slovenskej vede správneho práva iné formy činnosti verejnej správy, akými sú správne dohody, opatrenia individuálnej alebo všeobecnej povahy, iné právne významné akty (osvedčenia, posudky, stanoviská vrátane záväzných stanovísk) a podobne.

Na rozdiel od slovenskej vedy správneho práva existuje v podmienkach Českej republiky rôznosť náhľadu na pojem správny akt. V tomto ohľade je možné vidieť

⁷ Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the judicial review of administrative acts

⁸ SEMAN, T. Činnosti verejnej správy. In: SEMAN, T., R. JAKAB a J. TEKELI. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. Košice: ŠafárikPress, 2020, s. 143. ISBN 9788081528699.

⁹ JAKAB, R. Proces tvorby interných normatívnych inštrukcií vo verejnej správe. *Právny obzor: teoretický časopis pre otázky štátu a práva*. 2010, **93**(6), s. 556 – 570. ISSN 0032-6984.

¹⁰ JAKAB, R. Proces tvorby individuálnych služobných pokynov vo verejnej správe. *Studia Iuridica Cassoviensia*. 2015, **3**(2), s. 51 – 60. ISSN 1339-3995.

¹¹ Pozri GAŠPAR, M. *Československé správne právo hmotné*. 1. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 1990., CEPEK, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. Bratislava: Wolters Kluwer SK, 2018. ISBN 9788081687846, ŠKULTÉTY, P., P. ANDOROVÁ a J. TÓTH. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť 2*. Bratislava: Heuréka, 2012. ISBN 9788089122783.

rozdiely medzi brnianskou školou správneho práva a pražskou školou správneho práva. Brnianska škola chápe pojem správny akt podobne ako slovenská veda správneho práva, t. j. ako správny akt, ktorý zahŕňa tak normatívny správny akt, ako aj individuálny správny akt. Průcha uvádza, že „*Správne akty predstavujú nerovnorodú skupinu foriem realizácie verejnej správy diferencovanou podľa toho, či sú predmetné akty výsledkom normotvornej činnosti správnych orgánov (normatívne správne akty) alebo výsledkom aplikácie práva (individuálne správne akty), a ďalej podľa toho, či adresát stojí vonku alebo vnútri organizačného systému verejnej správy.*“¹² Pražská škola správneho práva, predstavovaná najmä dielami D. Hendrycha¹³ a V. Sládečka¹⁴, správnu činnosť člení prevažne na abstraktné a konkrétne úkony správnych orgánov. Pre abstraktné formy správnej činnosti sú typické abstraktnosť, všeobecnosť, jednostrannosť a záväznosť. Používajú pojem „nariadenie“, ktorým označujú výsledok normotvornej činnosti verejnej správy v oblasti štátnej správy. Druhým typom abstraktných aktov sú štatutárne predpisy ako výrazy oprávnenia územných verejnoprávnych korporácií vydávať prostredníctvom svojich orgánov vlastné pravidlá správania, a tým regulovať vlastné záležitosti v oblasti ich samostatnej pôsobnosti. Pojem správny akt je potom totožný s pojmom individuálny správny akt.¹⁵ Filip Dienstbier vymedzuje správny akt totožne s ostatne zmieneným chápaním ako „*jednostranný úkon, ktorým orgán verejnej správy v konkrétnom prípade autoritatívne rieši právne pomery individuálne určených adresátov, stojacich mimo organizačnej štruktúry verejnej správy*“¹⁶.

Týmto exkurzom chápania pojmu správny akt v podmienkach Slovenskej republiky a Českej republiky, teda v krajinách s azda najbližšou právnou kultúrou a najbližšími právnymi väzbami, sme sa snažili poukázať na existujúce rozdiely, a to nielen medzi krajinami, ale aj vnútri jednej krajiny.

Na nezhody v chápaní pojmu správny akt poukazuje aj Gerontas, podľa ktorého nemecká koncepcia pojmu správny akt nie je totožná s francúzskou koncepciou tohto pojmu. Francúzske chápanie pojmu správny akt zahŕňa aj normatívne abstraktné akty a verejnoprávne zmluvy. Teda rovnocenným pojmom s nemeckým správnym aktom (Verwaltungsakt) je francúzsky individuálny jednostranný akt

¹² PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 6. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 234. ISBN 80-210-3350-9.

¹³ HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 9788075985644.

¹⁵ POTĚSIL, L. Individuální správní akty. In: *Cofola Conference – key points and ideas: conference proceedings*. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 601 – 610. ISBN 978-80-210-4630-6. ISSN 2464-8485.

¹⁶ DIENSTBIER, F. *Formy správní činnosti II. Správní akt* [online]. s. 1 – 11 [cit. 2023-1-31]. Dostupné na internete: http://oldwww.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-dokumenty/KSPP/Sprava/Filip_D/SP1p04_2014.pdf.

(acte administratif unilatéral individuel)¹⁷. Della Cananea v tejto súvislosti uvádza, že je otázne, či pojem „správny akt“ v skutočnosti zodpovedá realite verejného práva rôznych právnych kultúr. Otázne nie je obzvlášť to, či „akt“ vydaný orgánom verejnej správy má určitý osobitný status v právnej regulácii spoločenských vzťahov, najmä ak je prijatý v rámci „jure imperii“. No skôr to, či existuje taká vec, ako je unitárny koncept pojmu „správny akt“. Otázka môže mať rôznu odpoveď dokonca aj v rámci tej istej právnej tradície.¹⁸

S prihliadnutím na uvedené, je pojem „správny akt“ v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami potrebné vnímať autonómne od jeho chápania v práve jednotlivých štátov, resp. vede správneho práva jednotlivých štátov. Tento pojem je taktiež potrebné chápať flexibilne zahŕňajúc rôzne formy činnosti orgánov verejnej správy. Z hľadiska jeho vymedzenia v súvislosti s cezhraničnými účinkami je relevantné najmä to, že ide o jednostranný akt orgánu verejnej správy štátu pri výkone vrchnostenskej správy, teda má autoritatívnu povahu, pričom jeho účelom je konštituovať práva alebo povinnosti jeho adresátom alebo deklarovať existenciu takýchto práv a povinností, resp. iných skutočností.

V podmienkach Slovenskej republiky má k týmto vymedzeniam najbližšie inštitút individuálnych správnych aktov (napr. povolenie na výkon bankových činností, povolenie na vývoz predmetu kultúrneho charakteru a pod.). Takýto individuálny správny akt nemusí mať vždy podobu klasického rozhodnutia, ale často má podobu aj určitého dokladu, licencie, preukazu (napr. vodičský preukaz a pod.), ktoré sú výsledkom určitého rozhodovacieho procesu. Týmto rozhodovacím procesom však nemusí byť nevyhnutne správne konanie, či už všeobecné alebo osobitné. Správny akt v rámci jeho cezhraničného chápania možno rozšíriť aj o kategóriu tzv. iných právne významných aktov spočívajúcich v rôznych osvedčeniach, vyjadreniach, stanoviskách. A v niektorých prípadoch možno pod to subsumovať dokonca aj správnu dohodu (napr. správne akty prijaté v rámci nadnárodných rozhodovacích procesov).

Na základe toho je možné konštatovať, že použitie akéhokoľvek pojmu, či už správneho aktu, správneho rozhodnutia, správneho dokladu atď., bude v rovine posudzovania jeho cezhraničných účinkov vždy nepresné. Obzvlášť v prípade, ak sa na tento pojem budeme pozerat' národnou optikou. Preto by bolo vhodné, aby došlo k určitému zosúladieniu chápania pojmu „správny akt“ minimálne na úrovni štátov Európskej únie. Aj keď je právna regulácia roztrieštená, aj keď existujú rôzne národné pohľady na pojmy, je možné vymedziť spoločné znaky, ktoré budú pre tento inštitút v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami typické.

Z tohto pohľadu by preto bolo vhodné, aby bol prijatý právny predpis na úrovni Európskej únie, napríklad vo forme nariadenia (obdobne ako nariadenie

¹⁷ GERONTAS, A. Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions. *Columbia Journal of European Law*. 2013, s. 426 – 428.

¹⁸ DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 219. *Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law*, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.

Brusel I, Brusel II v civilných veciach), ktoré by upravovalo popri všeobecnom vymedzení pojmu správny akt z pohľadu jeho uznávania v rámci členských štátov, aj všeobecne akceptovateľné princípy vzájomnej spolupráce členských štátov v tejto oblasti, zásady nachádzania cudzieho práva či všeobecné možnosti obrany členských štátov voči negatívnym účinkom cudzích správnych aktov na svojom území. Je pravdepodobné, že vzhľadom na rôzne determinanty nedôjde k vytvoreniu jednotného modelu vzájomného uznávania správnych rozhodnutí (ako je to v prípade civilných vecí a čiastočne trestných vecí). No napriek tomu by bolo vhodné prijať jednotiaci právny predpis v tejto oblasti, ktorý by vymedzil jednoznačné mantinely v chápaní pojmov a princípov v Európskej únii, čo dnes absentuje.

V rámci tejto práce bude jednotne používaný pojem „správny akt“ s významom, že ide o jednostranný akt orgánu verejnej správy štátu pri výkone vrchnostenskej správy, teda má autoritatívnu povahu, pričom jeho účelom je konštituovať práva alebo povinnosti jeho adresátom alebo deklarovať existenciu takýchto práv a povinností, resp. iných skutočností. V prípadoch, že z právnej úpravy Slovenskej republiky vyplýva potreba použitia pojmu „rozhodnutie“, „správne rozhodnutie“, „administratívne rozhodnutie“, bude za účelom zachovania legislatívnej terminológie používaný tento pojem, no s významom, aký je prisudzovaný vyššie pre správny akt.

2 Správne akty bez cezhraničného potenciálu

V prvom rade je potrebné konštatovať, že v rámci výkonu verejnej správy každého štátu sú vydávané rôzne druhy správnych aktov, na rôznych úsekoch verejnej správy, majúce rôzny charakter, rôznu kvantitu. V rámci tejto množiny správnych aktov je možné identifikovať také, ktoré majú výlučne vnútroštátne, prípadne regionálne alebo dokonca lokálne účinky. Na druhej strane existuje kategória rozhodnutí, ktoré môžu mať aj cezhraničné účinky. Štandardne pôjde o vnútroštátne správne akty, ktoré však za určitých okolností a podmienok (vyplývajúcich z práva) môžu mať svoje účinky aj mimo územia daného štátu, t. j. takéto správne akty majú potenciálnu ubiquitu¹⁹.

Ako už bolo uvedené, potenciálnu ubiquitu nemajú všetky správne rozhodnutia. To, že nemajú takúto vlastnosť, môže vyplývať jednak z povahy daného správneho aktu vyplývajúcej z charakteru rozhodovanej veci. No zároveň môže vylúčenie

¹⁹ K tomuto pojmu bližšie v HANDRLICA, J. Hesitantly towards mutual recognition of “vaccination passports”. A survey on potential ubiquity in administrative law. *Juridical Tribune*. 2021, 11(special), s. 277 – 290. DOI: 10.24818/TBJ/2021/11/SP/01. ISSN 22477195. Dostupné na internete: <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An11vs/1>. Jakub Handrlica.pdf, HANDRLICA, J. *Úvod do medzinárodného práva správneho*. Praha: C. H. Beck, 2022. Beckova edice právní instituty. ISBN 9788074009013.

cezhraničného účinku správneho aktu priamo vyplývať aj z právnej úpravy, ktorá vymedzuje územné účinky daného aktu.

Z hľadiska povahy správneho aktu nebudú mať cezhraničný účinok spravidla rozhodnutia, ktorých predmetom je určitá nehnuteľnosť v rámci územia štátu, resp. určitý vzťah k nej (napr. stavebné povolenie, kolaudačné rozhodnutie, rozhodnutie o povolení vkladu do katastra nehnuteľností), prípadne určitá povinnosť alebo oprávnenie limitované na určité špecifické územie (napr. povolenie na osobitné užívanie vody z určitého úseku vodného toku).

Zároveň môže vylúčenie potenciálneho cezhraničného účinku správneho aktu vyplývať aj priamo z právnych predpisov, ktoré explicitne vymedzujú územný rozsah možných účinkov. Napríklad za účelom podnikania v oblasti energetiky sa vyžaduje povolenie na podnikanie v energetike vydávané podľa § 6 a nasl. zákona o energetike²⁰. Podľa ust. § 8 ods. 1 písm. c) tohto zákona obsahuje výrok rozhodnutia o vydaní povolenia územie výkonu požadovanej činnosti okrem rozhodnutia o vydaní povolenia na dodávku elektriny alebo dodávku plynu. Teda v prípade, ak žiadateľ má záujem o vydanie povolenia na distribúciu elektriny alebo prenos elektriny, potom musí už v rámci žiadosti vymedziť územie svojho pôsobenia, ktoré zodpovedá existujúcej technickej infraštruktúre. Takto vymedzené územie je potom špecifikované v rámci výroku povolenia na podnikanie v energetike. V prípade povolenia na prenos elektriny, bude takýmto vymedzeným územím spravidla celé územie štátu (ako je to pri Slovenskej elektrizačnej a prenosovej sústave, a. s.) alebo v prípade povolenia na distribúciu elektriny takýmto územím bude určitá časť územia (Košický, Prešovský a časť Banskobystrického kraja pri Východoslovenskej distribučnej, a. s.).

Nie je však vylúčené, aby uvedené rozhodnutia bez potenciálnej ubiquity mohli byť využité aj v zahraničí. Napríklad môžu byť použité ako dôkaz v súdnom alebo správnom konaní alebo iný podklad v rámci správneho konania vedeného pred zahraničným správnym orgánom. No takéto využitie správneho rozhodnutia neznamená, že má cezhraničné účinky. Slúži iba ako listina na účely preukázania určitej skutočnosti.

Na druhej strane je potrebné uviesť, že pravdepodobnosť existencie cezhraničného účinku sa bude zvyšovať pri takých správnych aktoch, ktoré budú zakladať fyzickým alebo právnickým osobám určité oprávnenie, ktoré je potrebné za účelom zabezpečenia voľného pohybu tovaru, služieb, kapitálu a osôb. Rovnako, vyššia pravdepodobnosť existencie cezhraničného účinku sa bude týkať aj správnych aktov ukladajúcich určité povinnosti na peňažné plnenie vo vzťahu k štátu, čo zodpovedá na jednej strane slobode voľného pohybu osôb, ako aj zintenzívňujúcej sa spolupráce členských štátov Európskej únie v justičných veciach, trestných veciach či v oblasti verejných pohľadávok.

²⁰ Zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že spomedzi veľkého množstva rôznych typov správnych aktov existuje široká kategória správnych aktov, ktoré nemajú potenciálnu ubiquitu z titulu povahy aktu alebo z titulu obmedzení v právnych predpisoch, t. j. *de facto* alebo *de jure* nemajú cezhraničný potenciál. Preto je možné takéto správne akty vylúčiť z kategórie správnych aktov z perspektívy ich cezhraničného účinku.

II. MODELÝ CEZHRAHNIČNÝCH ÚČINKOV SPRÁVNÝCH AKTOV V EURÓPSKEJ ÚNII

Vzhľadom na neustále rozširujúcu sa prepojenosť právnych poriadkov jednotlivých štátov a účinkov ich činností, je tradičné chápanie jurisdikcie štátu relativizované. V rôznych situáciách dochádza k presahom jurisdikcie štátu na územie iného štátu. Takéto presahy možno vo všeobecnosti označiť ako odklony od klasického chápania teritoriálnej jurisdikcie štátu. Medzi formy takýchto odklonov patrí tzv. extraterritorialita a v jej rámci extraterritoriálne účinky činností orgánov jedného štátu na území iného štátu.²¹

Termín extraterritorialita je mnohoznačný. Býva vymedzený z rôznych pohľadov a perspektív. Nie je účelom tejto práce bližšie analyzovať tento pojem. V tejto súvislosti je možné odkázať na už existujúcu spisbu samotného autora²², ako aj ďalších autorov zaoberajúcich sa týmto termínom z pohľadu medzinárodného práva.²³ Účelom je však zaoberať sa jednou z foriem realizácie extraterritoriality, a tou sú akty aplikácie práva, najmä správneho práva, ktoré majú, resp. môžu mať účinky aj na území štátov odlišných od štátu, ktorý daný akt aplikácie práva vydal. V záujme konzistentnosti používanej terminológie sa v ďalšom texte označuje štát, ktorý akt aplikácie práva vydal, ako „domovský štát“. A na druhej strane, štát, na ktorého území takýto akt aplikácie práva má mať účinky, sa označuje ako „hostiteľský štát“. Rovnako akt aplikácie správneho práva sa ďalej označuje ako správny akt, pričom rozsah tohto pojmu je potrebné chápať flexibilnejšie ako v právnej úprave

²¹ Výsledky výskumu uvedené v tejto kapitole boli publikované priebežne aj v JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ. In: JAKAB, R. a D. REPIŠČÁKOVÁ, eds. *Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav: zborník vedeckých prác*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 5 – 42. ISBN 9788057402350.

²² Bližšie k vymedzeniu pojmom extraterritorialita v JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Trans-teritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020 [cit. 2023-1-8]. DOI: 10.33542/TSA2020-919-1. ISBN 9788081529191, s. 27 – 40.

²³ STERN, B. Une tentative d'élucidation du concept d'application extraterritoriale. *Revue québécoise de droit international*. 1986, (3), 49 – 79, HANDRLICA, J. *Úvod do medzinárodného práva správného*. Praha: C. H. Beck, 2022. Beckova edice právní instituty. ISBN 9788074009013, s. 122 a nasl., ELBERT, L. (ed.). Koncept extraterritoriality a extraterritoriálnej právomoci z pohľadu súčasného medzinárodného práva. In: JAKAB, R. *Trans-teritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie*. 1. Košice: ŠafárikPress, 2019, s. 7 – 18. ISBN 9788081528026.

konkrétneho štátu. Ako bolo uvedené v predchádzajúcej kapitole, za správny akt je považovaná každá jednostranná forma činnosti orgánu štátu, ktorá má autoritatívnu povahu smerujúcu k vzniku, zmene, zániku práv a povinností, resp. k deklarovaniu existencie určitých skutočností v oblasti verejnej správy. V tejto súvislosti sa stotožňujeme s názorom G. Della Cananea, že tradičné chápanie pojmu správny akt v súvislosti s uplatňovaním jeho cezhraničného účinku je prekonané²⁴. Teda za správne akty nebudú považované iba rozhodnutia majúce požadované formálne a obsahové náležitosti podľa práva toho-ktorého právneho poriadku, ale aj rôzne doklady preukazujúce určité skutočnosti (napr. vodičský preukaz, cestovný pas, osvedčenie o očkovaní a podobne), ako aj rôzne osvedčenia, povolenia, licencie bez ohľadu na formu, zakladajúce určité práva a povinnosti či deklarujúce určité skutočnosti v oblasti verejnej správy.

Táto práca je zameraná hlavne na skúmanie správnych aktov s cezhraničnými účinkami v podmienkach Európskej únie (hoci má uplatnenie aj mimo jej rámca, ako bolo uvedené v predchádzajúcej kapitole). Využívanie takýchto cezhraničných účinkov sa stalo jedným z nástrojov na zabezpečenie voľného pohybu tovaru, kapitálu, služieb, ako aj osôb. Inak povedané, voľný pohyb rozhodnutí členských štátov v rámci priestoru Európskej únie sa stal nástrojom na zabezpečenie základného cieľa tohto zoskupenia, a to je zabezpečenie voľného pohybu tovaru, služieb, kapitálu, ako aj voľného pohybu osôb.

Ako už bolo uvedené, právnym základom zabezpečenia voľného pohybu rozhodnutí v rámci Európskej únie, t. j. cezhraničných účinkov rozhodnutí jednotlivých členských štátov, sa stalo samotné právo Európskej únie, ktoré je následne implementované do právneho poriadku jednotlivých členských štátov. Normotvorná aktivita orgánov a inštitúcií Európskej únie sa nesústreďovala iba na zabezpečenie voľného pohybu správnych aktov. No orientovala sa aj na zabezpečenie voľného pohybu súdnych rozhodnutí v súkromnoprávných vzťahoch a nedávno aj na zabezpečenie voľného pohybu súdnych rozhodnutí v trestnoprávných vzťahoch. Dokonca je možné konštatovať, že v týchto oblastiach harmonizácia právnej úpravy jednotlivých členských štátov týkajúca sa uznávania a výkonu súdnych rozhodnutí postúpila o úroveň vyššie, ako je to v prípade správnych aktov.

Právna regulácia voľného pohybu súdnych rozhodnutí, t. j. uznávania a výkonu súdnych rozhodnutí v občianskych a obchodných veciach, je predmetom nariadenie Brusel Ia²⁵. Podľa čl. 36 tohto nariadenia „Rozsudok vydaný v členskom štáte sa uznáva v ostatných členských štátoch bez osobitného konania“. Obdobne je podľa čl. 39 „Rozsudok vydaný v členskom štáte, ktorý je v tomto členskom štáte vykonateľný, je vykonateľný v iných členských štátoch bez toho, aby bolo potrebné vyhlásenie jeho vykonateľnosti.“ Za účelom ochrany účastníka je však stanovený mechanizmus

²⁴ Pozri DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 219 – 242. *Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law*, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.

²⁵ 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.

zamietnutia uznania rozsudku (čl. 45) alebo zamietnutia jeho výkonu (čl. 46) v taxatívne vymedzených prípadoch. Štandardne teda platí, že rozsudky v občianskych a obchodných veciach vydané niektorým členským štátom sa uznávajú a vykonávajú v ostatných členských štátoch bez potreby osobitného konania. Iba v taxatívne vymedzených prípadoch je možné iniciovať konanie o zamietnutí uznania alebo zamietnutí výkonu rozsudku.²⁶ Rovnaký mechanizmus sa uplatní aj vo vzťahu k rozhodnutiam v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností a o medzinárodných únosoch detí v intenciách nariadenia Brusel IIc.²⁷ Teda na základe uvedeného je možné konštatovať, že v súvislosti s voľným pohybom súdnych rozhodnutí v súkromnoprávných veciach sa uplatní jednotný režim automatického uznania a výkonu s možnosťou ich zamietnutia v taxatívne vymedzených prípadoch.

Určitá miera zosúladenia postupov uznávania a výkonu v podmienkach Európskej únie sa vzťahuje aj na rozsudky v trestných veciach. V prvom rade je potrebné poukázať na rámcové rozhodnutie komisie o vzájomnom uznávaní rozsudkov v trestných veciach, ktorými sa ukladá trest odňatia slobody.²⁸ V intenciách daného rámcového rozhodnutia rady členské štáty uznávajú a vykonávajú rozsudok v trestnej veci iného členského štátu ukladajúceho trest odňatia slobody s výnimkou taxatívne vymedzených prípadov (čl. 9), keď môžu odmietnuť uznanie a výkon.²⁹ Obdobný režim sa uplatní aj v prípade uznávania a výkonu trestného rozsudku ukladajúceho peňažné sankcie³⁰, rozsudku a probačného rozhodnutia na účely dohľadu nad probačnými opatreniami a alternatívnymi sankciami³¹, príkazu na zaistenie a na konfiškáciu³², rozhodnutí o opatreniach dohľadu ako alternatíve väzby³³ a pod. Aj

²⁶ Blížšie v PONTIER, J. A. a E. BURG. *EU Principles on Jurisdiction and Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters: According to the Case Law of the European Court of Justice 1st Edition*. 1. Amsterdam: T.M.C. Asser Press, 2004. ISBN 9789067041737., REYES, A. *Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters*. 1. London: Bloomsbury Publishing, 2019. ISBN 9781509924271, VAN CALSTER, G. *European Private International Law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2013. ISBN 9781782250623.

²⁷ Nariadenie Rady (EÚ) č. 2019/1111 z 25. júna 2019 o právomoci a uznávaní a výkone rozhodnutí v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností a o medzinárodných únosoch.

²⁸ Rámcové rozhodnutie Rady 2008/909/SVV z 27. novembra 2008 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na rozsudky v trestných veciach, ktorými sa ukladajú tresty odňatia slobody alebo opatrenia zahŕňajúce pozbavenie osobnej slobody, na účely ich výkonu v Európskej únii.

²⁹ KLIMEK, L. *Zákon o uznávaní a výkone rozhodnutí, ktorými sa ukladá trestná sankcia spojená s odňatím slobody v Európskej únii. Komentár*. 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 9788057104308.

³⁰ Rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie.

³¹ Rámcové rozhodnutie Rady 2008/947/SVV z 27. novembra 2008 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na rozsudky a probačné rozhodnutia na účely dohľadu nad probačnými opatreniami a alternatívnymi sankciami.

³² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1805 zo 14. novembra 2018 o vzájomnom uznávaní príkazov na zaistenie a príkazov na konfiškáciu.

³³ Rámcové rozhodnutie Rady 2009/829/SVV z 23. októbra 2009 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na rozhodnutia o opatreniach dohľadu ako alternatíve väzby medzi členskými štátmi Európskej únie.

v prípade voľného pohybu trestných rozhodnutí v rámci Európskej únie existuje určitý štandardizovaný režim.³⁴

Rovnaký záver o existencii štandardizovaných režimov uznávania a výkonu rozhodnutí v rámci Európskej únie však nie je možné vyvodiť vo vzťahu k voľnému pohybu správnych (administratívnych) aktov. Naopak, je možné identifikovať rôzne druhy správnych aktov, ktoré podliehajú rôznemu režimu uznávania a výkonu. Právna úprava v rámci práva Európskej únie je značne roztrieštená v množstve predpisov sekundárneho práva, najmä v smerniciach a obmedzene aj v nariadeniach.

Zameraním tejto kapitoly je skúmať právnu reguláciu v rámci práva Európskej únie, ako aj národnú právnu reguláciu, ktorá upravuje právny základ na uplatnenie cezhraničných účinkov správnych aktov domovského štátu v hostiteľských štátoch v rámci európskeho právneho priestoru. Na základe identifikovania takýchto správnych aktov bude potrebné kategorizovať správne akty do určitých konzistentných skupín, v rámci ktorých sa uplatňujú rovnaké, resp. obdobné pravidlá uznávania a výkonu. Vytvorenie takejto kategorizácie správnych aktov s cezhraničnými účinkami je nevyhnutným predpokladom na uskutočnenie ďalšieho výskumu spočívajúceho v skúmaní determinantov, ktoré vplyvajú na možnosť, resp. nemožnosť vytvorenia štandardizovaných režimov uznávania a výkonu správnych aktov v rámci Európskej únie, a následne pre vymedzenie možností zmien právnej regulácie v rámci práva Európskej únie alebo členských štátov.

Ako už bolo uvedené v predchádzajúcej časti, v súvislosti s cezhraničnými účinkami správnych aktov neexistuje v podmienkach Európskej únie jednotný režim, ktorý by sa rovnako aplikoval na všetky správne akty. Právne zakotvenie cezhraničných účinkov je rozptýlené v rôznych smerniciach a nariadeniach Európskej únie upravujúcich určitú oblasť správy, pričom pri tom-ktorom type správneho aktu je možné identifikovať špecifiká vo vzťahu k uplatneniu cezhraničných účinkov.

Uvedený fakt však nebráni, aby na základe generalizácie boli rovnaké alebo podobné správne akty s cezhraničnými účinkami kategorizované do určitej skupiny majúcej rovnaký, resp. veľmi príbuzný charakter. Na základe toho je možné vymedziť tri základné skupiny správnych aktov s prihliadnutím na charakter ich cezhraničných účinkov. V prvom rade sú to správne akty, ktoré majú cezhraničné účinky na území hostiteľských štátov priamo *ex lege* bez potreby prijímania aktu uznania zo strany hostiteľských štátov, teda majú priame cezhraničné účinky. Táto kategória správnych aktov sa označuje aj ako transteritoriálne správne akty, prípadne transnacionálne správne akty alebo správne akty s priamymi cezhraničnými účinkami. Na účely tejto práce bude využívaný pojem transteritoriálne správne

³⁴ KLIMEK, L. *Mutual recognition of judicial decisions in European criminal law: Vzájomné uznávanie justičných rozhodnutí v európskom trestnom práve*. Cham: Springer International Publishing Switzerland, 2017. ISBN 978-3-319-44375-1, KLIMEK, L. a B. ŠRAMEL. *Vzájomné uznávanie peňažných sankcií v Európskej únii*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 9788081685811.

akty. Po druhé, existuje aj kategória správnych aktov, ktorých cezhraničné účinky nastanú iba na základe aktu uznania zo strany hostiteľského štátu. V tomto prípade je možné označiť ich ako správne akty s cezhraničnými účinkami *ex actu* alebo *per recognitionem*. A napokon, v podmienkach Európskej únie existuje osobitná kategória správnych aktov, ktoré sú prijímané viacerými alebo všetkými členskými štátmi v spoločnom rozhodovacom procese. Ide o správne akty s cezhraničnými účinkami prijímané v nadnárodnom správnom procese, niekedy sú označované ako zložené (kompozitné) správne akty s cezhraničnými účinkami,³⁵ alebo aj ako nadnárodné správne akty³⁶. Aj v rámci uvedených kategórií je možné rozoznávať ďalšie podkategórie.

1 Správne akty s cezhraničnými účinkami *ex lege*

Prvou z kategórií správnych aktov s cezhraničnými účinkami sú tzv. transteritoriálne správne akty. Ako už bolo uvedené, takéto správne akty vydané jedným štátom (domovským štátom) majú rovnaké právne účinky, aké majú na území tohto štátu, aj na území iného štátu (resp. iných štátov), tzv. hostiteľských štátov bez toho, aby bolo potrebné uznať ich podľa právneho poriadku hostiteľského štátu osobitným rozhodnutím o uznaní prijatým v osobitnom konaní.

Už z takéhoto vymedzenia transteritoriality je možné usudzovať, že výkon právomoci s transteritoriálnymi účinkami predstavuje výraznejší zásah do suverenity hostiteľského štátu (resp. štátov), ako sú štandardne akceptované v medzinárodnom práve. 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, 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 suverenitu v tomto rozsahu. Takouto organizáciou je aj Európska únia, ktorá v rámci svojho sekundárneho práva kreuje právny základ na 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)

³⁵ STELKENS, U. a M. MIRSCHBERGER. The Recognition of Foreign Administrative Acts: A German Perspective. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 137 – 170. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.

³⁶ DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 240. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.

stanovuje, že rozhodnutia alebo iné právne akty orgánu jedného členského štátu sú platné na celom území Európskej únie. V ďalšom texte budeme venovať pozornosť práve tomuto európskemu rozmeru transteritoriality.

Právnym základom na vydávanie transteritoriálnych správnych aktov v podmienkach Európskej únie budú hlavne akty sekundárneho práva Európskej únie v podobe smerníc a nariadení³⁷. Smernice nie sú priamo vykonateľné, ale vyžadujú implementáciu do vnútroštátneho právneho poriadku. Preto tento právny základ na vydávanie takýchto správnych rozhodnutí bude následne zakotvený aj v národnej legislatíve toho-ktorého členského štátu. V prípade, ak by členský štát neimplementoval smernicu do svojho právneho poriadku v stanovenej lehote a v súlade s účelom a cieľom smernice, bolo by možné dovoľávať sa priameho účinku smernice aj vo vzťahu k uplatneniu cezhraničného účinku správneho aktu.³⁸ V prípade, ak právny základ na vydanie takéhoto správneho aktu vyplýva z nariadenia, sa z dôvodu jeho priamej aplikovateľnosti v členských štátoch nevyžaduje jeho implementácia do národného právneho poriadku. Právnym základom bude výlučne toto nariadenie.

Právnym základom výkonu nariadovacej právomoci členského štátu s transteritoriálnymi účinkami je napr. čl. 26 Colného kódexu Európskej únie³⁹. Podľa tohto ustanovenia „*S výnimkou prípadov, keď je účinok rozhodnutia obmedzený na jeden alebo viaceré členské štáty, sú rozhodnutia týkajúce sa uplatňovania colných predpisov platné na celom colnom území Únie.*“ Toto ustanovenie nariadenia – sekundárneho práva Európskej únie – je teda 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. 116/2009⁴⁰ vo svojom článku 2, že „*vývozné povolenie platí v rámci celého Spoločenstva*“; v prípade povolenia k činnosti subjektu kolektívneho investovania

³⁷ Vyskytuje sa aj forma rámcového rozhodnutia, no tá je viac prítomná pri druhej kategórii správnych aktov s cezhraničnými účinkami *per recognitionem*. No aj takéto rámcového rozhodnutia vyžadujú implementáciu do právneho poriadku členského štátu.

³⁸ K tomu bližšie rozsudok z 5. februára 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos/Netherlands Inland Revenue Administration*, C-26/62, EU:C:1963:1, rozsudok z 10. novembra 1992, *Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG/Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg*, C-156/91, EU:C:1992:423, rozsudok z 12. decembra 1990, *Peter Kaefler a Andréa Procacci/Francúzska republika*, spojené veci C-100/89 a C-101/89, EU:C:1990:456, rozsudok z 30. septembra 1987, *Meryem Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd*, C-12/86, ECR 1987, rozsudok z 19. januára 1982, *Ursula Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt*, C-8/81, ECR 1982, rozsudok z 5. apríla 1979, *Prokuratúra/Tullio Ratti*, C-148/78, ECR 1979, rozsudok zo 4. decembra 1974, *Yvonne van Duyn/Home Office*, C-41-74, ECR 1974, rozsudok zo 14. decembra 1971, *Politi s.a.s./Ministero delle Finanze della Repubblica Italiana*, C-43/71, ECR 1971.

³⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie.

⁴⁰ Nariadenie Rady (ES) č. 116/2009 z 18. decembra 2008 o vývoze tovaru kultúrneho charakteru.

do prevoditeľných cenných papierov smernica č. 2009/65⁴¹ 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. 2014/65⁴² v čl. 6 ods. 3 stanovuje „*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. 2009/138⁴³ 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.*“

Ďalšou podmienkou vzťahujúcou sa na vydávanie správnych aktov s transteritoriálnymi účinkami je uplatňovanie recipročného akceptovania 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.⁴⁴ 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).⁴⁵ Z tejto zásady vyplývajú pre členské štáty požiadavky na vzájomnú kooperáciu aj pri vydávaní správnych aktov s transteritoriálnymi účinkami vrátane notifikácie o okolnostiach, ktoré sa týkajú výkonu tejto právomoci.

Existencia možnosti výkonu transteritoriálnej právomoci členských štátov Európskej únie má 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

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/138/ES z 25. novembra 2009 o začatí a vykonávaní poistenia a zaistenia

⁴⁴ HANDRLICA, J. Inter-administratívni pouto správnych aktů v předpisech unijního práva. *Societas et Iurisprudencia*. 2017, V(3), s. 83 – 84.

⁴⁵ HANDRLICA, J. Vybrané problémy spojené s aplikací modelu transteritoriálních správnych aktů. *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*. 2017, 5(2), s. 49 – 59, s. 51.

pohybu osôb, tovaru, služieb a kapitálu. Zastávame názor, 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 novej aplikácie transteritoriality. Inak povedané, zastávame názor, že členský štát môže odmietnuť transteritoriálny účinok aktov iného členského štátu na svojom území, ak 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 kapitálu⁴⁶.

Transteritoriálne správne akty sa vyvíjali najskôr ako tzv. oprávňujúce, povoľujúce správne akty, t. j. ich účelom bolo umožniť 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 podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť). Napokon, povolenie činnosti, ktorou sa realizuje základné právo podnikat', má priamy dosah 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.⁴⁷ Takéto povoľujúce transteritoriálne správne akty nemajú prikazujúci charakter, resp. ukládajúcu 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. Medzi takéto prípady patria automatické uznávanie a vymáhanie pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a iných opatrení⁴⁸,

⁴⁶ Bližšie k tomu v 5. kapitole.

⁴⁷ VERNARSKÝ, M. (ed.). Prevádzkovanie hazardu v podmienkach Slovenskej republiky a súvisiace povoľovacie správne akty. In: JAKAB, R. *Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci: zborník vedeckých prác*. 1. Košice: ŠafárikPress, 2018, s. 61 – 74. ISBN 978-80-8152-679-4, s. 62.

⁴⁸ 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.

ako aj správnych rozhodnutí v súvislosti so spätným vymáhaním dávok v oblasti sociálneho zabezpečenia⁴⁹.

1.1 Právé transteritoriálne správne akty

Kategória správnych aktov s priamymi účinkami na území hostiteľských štátov však nie je úplne homogénna. V prvom rade je možné rozlišovať medzi podkategóriou transteritoriálnych správnych aktov, ktoré majú účinky na území hostiteľských štátov bez toho, aby daný hostiteľský štát mohol akokoľvek ovplyvniť účinky daného rozhodnutia⁵⁰. Ide teda o tzv. pravé alebo rýdže transteritoriálne správne akty. Smernica alebo nariadenie, ktoré sú právnym základom vydávania takéhoto správneho rozhodnutia, nepriznávajú hostiteľskému štátu možnosť akýmkoľvek spôsobom modifikovať účinky tohto rozhodnutia na jeho území.

Jedným z typických príkladov pravých transteritoriálnych správnych aktov je tzv. vývozná licencia na tovary kultúrneho charakteru podľa nariadenia o vývoze tovaru kultúrneho charakteru⁵¹. Podľa čl. 2 bod 1 tohto nariadenia: „*Vývoz tovaru kultúrneho charakteru mimo colného územia Spoločenstva podlieha predloženiu vývoznjej licencie.*“ Túto vývoznú licenciu vydáva na požiadanie orgán členského štátu, na ktorého území sa tovar kultúrneho charakteru zákonne a definitívne nachádza. Cezhraničný účinok vývoznjej licencie vyplýva z čl. 2 bod 3 nariadenia, podľa ktorého „*Vývozná licencia je platná v celom Spoločenstve*“. Z daného nariadenia nevyplýva možnosť akéhokoľvek ďalšieho štátu odmietnuť účinky takejto vývoznjej licencie alebo ju podrobiť vlastnému prieskumu, resp. akokoľvek spochybníť jej platnosť a záväznosť.

Ďalší príklad bezvýhradného rešpektovania cezhraničných účinkov správnych aktov iného členského štátu na území hostiteľského štátu vyplýva z nariadenia o pravidlách prevádzkovania cestnej dopravy.⁵² Dané nariadenie v čl. 19, 20 a 21 upravuje vzájomné automatické uznávanie osvedčení o bezúhonnosti, finančnej spôsobilosti a odbornej spôsobilosti vydaných niektorým z členských štátov bez toho, aby tieto osvedčenia boli podrobené akémukoľvek prehodnocovaniu zo strany hostiteľského štátu. Obdobný charakter majú aj registračné osvedčenia pre vozidlá vydávané na základe smernice o registračných dokumentoch pre vozidlá⁵³. Podľa čl. 4 danej smernice: „*Na účely tejto smernice je registračné osvedčenie vydané členským štátom uznané ostatnými členskými štátmi na registráciu vozidla*

⁴⁹ čl. 78, 79 a 82 nariadenia č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.

⁵⁰ S výnimkou uplatnenia všeobecných dôvodov, ako sú uvedené v 5. kapitole.

⁵¹ Nariadenie Rady (ES) č. 116/2009 z 18. decembra 2008 o vývoze tovaru kultúrneho charakteru.

⁵² Nariadenie 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.

⁵³ Smernica Rady 1999/37/ES z 29. apríla 1999 o registračných dokumentoch pre vozidlá.

v medzinárodnej doprave alebo na opätovnú registráciu v ďalšom členskom štáte.“ Ide teda o transteritoriálny správny akt. Je zároveň aktom s priamymi účinkami a keďže daná smernica nevy vymedzuje žiadnu možnosť zásahu do účinkov registračného osvedčenia zo strany iných členských štátov, ide o pravý transteritoriálny správny akt.⁵⁴

Je potrebné dodať, že takéto pravé transteritoriálne správne akty nie sú veľmi rozšírené, tvoria početne oveľa menšiu skupinu. Umožnenie takýchto priamych účinkov cudzieho správneho rozhodnutia bez možnosti ich ovplyvnenia zo strany hostiteľského štátu si vyžaduje vysokú mieru vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi. Táto miera vzájomnej dôvery je daná najmä tým, že na danom úseku existuje vysoká úroveň harmonizácie právnej úpravy v dôsledku implementácie smerníc, resp. v dôsledku regulácie na báze nariadení, ktoré dôsledne upravujú oblasť správy, v rámci ktorej sa správny akt vydáva. Zároveň ide o takú oblasť, v ktorej nie je výrazne zastúpený národný verejný záujem najmä vo vzťahu k hostiteľským štátom.

Konkrétna smernica alebo nariadenie na jednej strane nedávajú možnosť akéhokoľvek skúmania a prehodnocovania takéhoto správneho rozhodnutia s cezhraničnými účinkami. No na strane druhej nemožno úplne vylúčiť, aby členský štát mohol odmietnuť transteritoriálny účinok aktov iného členského štátu na svojom území, ak 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. Ide teda o všeobecné dôvody, ktoré umožňujú členskému štátu brániť sa voči akejkolvek činnosti zo strany ostatných členských štátov alebo orgánov a inštitúcií Európskej únie, t. j. nielen vo vzťahu k transteritoriálnym správnym aktom⁵⁵.

1.2 Modifikované transteritoriálne správne akty

Kvantitatívne početnejšiu skupinu správnych aktov s cezhraničným účinkom v rámci Európskej únie tvoria tzv. modifikované transteritoriálne správne akty. Ich podstata spočíva v tom, že síce majú automatické priame právne účinky na území ostatných členských štátov, no zároveň hostiteľský členský štát má možnosť preverovať, prehodnocovať daný akt a prípadne obmedziť jeho účinky na svojom území. 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,

⁵⁴ JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 85 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191.

⁵⁵ Bližšie v 5. kapitole.

prípadne aj blokovať cezhraničné účinky správnej formy činnosti cudzieho štátu.⁵⁶ Tieto možnosti odklonov od bezvýhradného rešpektovania cezhraničných účinkov správneho aktu vyplývajú priamo z aktu práva Európskej únie, ktoré vytvára právny základ na existenciu cezhraničného účinku (konkrétne smernica, nariadenie). Rovnako aj v tomto prípade by hostiteľský štát mohol siahnuť aj po všeobecných dôvodoch odmietnutia cezhraničných účinkov v intenciách opísaných v predchádzajúcej časti.

Na základe určitej miery zovšeobecnenia je možné túto skupinu správnych rozhodnutí vnútorne diferencovať podľa toho, aký odklon od rešpektovania cezhraničného účinku správneho aktu sa uplatní.

Na základe toho rozoznávame takéto transteritoriálne správne akty: i) s možnosťou odmietnutia účinkov transteritoriálneho správneho aktu na území hostiteľského členského štátu; ii) s možnosťou požadovania dodatočnej verifikácie transteritoriálneho správneho aktu na území hostiteľského štátu; iii) s možnosťou pozastavenia účinkov transteritoriálnych správnych aktov na území hostiteľského štátu počas určitej mimoriadnej situácie či iv) s možnosťou zrušenia transteritoriálneho aktu vydaného iným štátom. Jednotlivé postupy sú analyzované v nasledujúcej časti.

1.2.1 Model – Odmietnutie účinkov transteritoriálnych správnych aktov

Ako už bolo uvedené, podstatou transteritoriálneho správneho aktu v jeho rýdžich kontúrach je, že je v plnom rozsahu podriadený právnemu režimu štátu, ktorý ho vydal, pričom štát, na ktorého území má mať účinky, tento správny akt bezvýhradne rešpektuje na svojom území bez potreby jeho uznania formálnym spôsobom.⁵⁷ Jedným zo zásahov do tohto konceptu je legislatívne daná možnosť členského štátu, na ktorého území má mať správny akt účinky, odmietnuť tieto účinky na svojom území.

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 príkladov⁵⁸ tohto

⁵⁶ JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 69 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191.

⁵⁷ O charaktere transteritoriálnych správnych aktov v jeho rýdžich 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.“

⁵⁸ 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

typu transteritoriálnych správnych aktov s možnosťou odmietnutia jeho účinkov je vodičský preukaz v intenciách jeho regulácie v smernici o vodičských preukazoch.⁵⁹

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 smernice⁶⁰ – 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.⁶¹

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 skutočnosť, že Súdny dvor Európskej únie prezentoval stanovisko, že možnosť uvedená v článku 11 ods. 4 v druhom pododseku smernice predstavuje výnimku zo všeobecnej zásady vzájomného uznávania vodičských preukazov, a na základe tejto skutočnosti musí byť vykladaná reštriktívne.⁶²

To teda znamená, že dané ustanovenie smernice o vodičských preukazoch zakladá možnosť členského štátu odmietnuť účinky cudzieho transteritoriálneho správneho aktu na svojom území, pričom definuje aj dôvody, keď 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.

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.

⁵⁹ 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).

⁶⁰ 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.

⁶¹ SANGRETOVÁ, M. K niektorým otázkam vzájomného uznávania vodičských preukazov. In: JAKAB, R. (ed.). *Extraterritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci*. 1. Košice: ŠafárikPress, 2018, s. 100 – 101. 108. ISBN 978-80-8152-679-4.

⁶² Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 26. 4. 2012, Hofmann, C-419/2010, EU:C:2012:240, bod 71.

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 aplikovaných v domovskom štáte, len s tým rozdielom, že interadministratívna 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 ktorého území má mať účinky. Totiž v druhom zmienenom prípade je akt uznania nevyhnutný na to, aby správny akt vôbec nadobudol účinky na území iného členského štátu. Naopak, pri uplatnení tejto výnimky nadobudne správny akt 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 autori⁶³ v tejto súvislosti dospievajú k záveru, že priznanie možnosti odmietnuť cezhraničné účinky transteritoriálnych správnych aktov štátu, na ktorého území majú tieto účinky nastať, má za následok modifikáciu vlastnej koncepcie transteritoriality. Dôsledkom uvedenej legislatívnej konštrukcie je vytvorený nový rozhodovací model (akt s cezhraničnými účinkami s možnosťou odmietnutia), ktorý môže implikovať potenciálnu nestabilitu transteritoriálnych účinkov s ohľadom na možné zásahy zo strany exekutívy iných štátov.⁶⁴ Domnievame sa však, že aj pri danej konštrukcii ostala povaha transteritoriálnych správnych aktov zachovaná; no na druhej strane došlo k oslabeniu interadministratívnej väzby, pričom toto oslabenie má svoj legitímny základ v potrebe chrániť záujmy členského štátu rešpektované Európskou úniou.⁶⁵

1.2.2 Model – Požadovanie dodatočnej verifikácie transteritoriálneho správneho aktu

Osobitnou kategóriou transteritoriálnych správnych aktov sú také, pri ktorých právna úprava vyžaduje tzv. dodatočnú verifikáciu. Jej 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).⁶⁶

⁶³ BASSI, N. Il mutuo riconoscimento in trasformazione: il caso delle patenti di guida. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*. 2008, 1582 – 1594.; DE LUCA, L. Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts. *Review of European Administrative Law*. 2012, (5), s. 27.

⁶⁴ HANDRLICA, J. *Transteritoriální správní akty: studie z mezinárodního správního práva*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 9788088018155. s. 90.

⁶⁵ Vyplývajúce z čl. 114 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a čl. 4 ods. 2 zmluvy o Európskej únii.

⁶⁶ HANDRLICA, J. *Transteritoriální správní akty: studie z mezinárodního správního práva*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 9788088018155. s. 91.

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 ktorého území 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 absenciu úplnej harmonizácie vnútroštátnej právnej úpravy.⁶⁷

Ukážkovým príkladom⁶⁸ aplikácie tohto modelu odklonu od rýdzeho chápania transteritoriálneho správneho aktu je vzájomné uznávanie plavebných licencií pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy, ktorý je regulovaný v rovnomennej smernici.⁶⁹ 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*“. Týmto bol teda stanovený právny základ na automatické uznávanie plavebných licencií vydaných iným členským štátom bez potreby realizácie formalizovaného postupu uznávania.

Narušenie interadministratívnej väzby v súvislosti s automatickým uznaním cezhraničných účinkov plavebných licencií vyplýva z ods. 6 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 na 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 ktorého dôsledku by nadobudol účinnosť. Tento správny akt nadobudne transteritoriálne účinky automaticky, a to bez potreby vykonania procesu uznania. No členský štát, na ktorého území má mať takéto účinky, môže od oprávnenej osoby zo správneho aktu požadovať splnenie ďalších

⁶⁷ BISCOTTINI, G. *Diritto amministrativo internazionale*. 2. Padova: CEDAM, ISBN 9788813125233. s. 55 – 56.

⁶⁸ 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).

⁶⁹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/100/ES zo 16. septembra 2009 o vzájomnom uznaní plavebných licencií pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy (Ú. v. ES L 259 2. 10. 2009, s. 8).

podmienok, ktoré vyplývajú z vnútroštátneho práva daného štátu. Ak by daná osoba nespĺnila tieto dodatočné podmienky, malo by to za následok porušenie vnútroštátneho práva tohto členského štátu s možnosťou vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti. V uvedenom prípade by to nebolo z titulu, že nemala platnú plavebnú licenciu (tú mala z dôvodu automatického uznania), ale z titulu, že nespĺnila dodatočné požiadavky, ktoré členský štát vyslovuje aj vo vzťahu k vlastným plavidlám.

1.2.3 Model – Pozastavenie účinkov transteritoriálnych správnych aktov

Ďalším z potenciálnych zásahov do koncepcie právnych 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 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 na uplatnenie tohto postupu – pozastavenia účinkov transteritoriálnych správnych aktov. Takéto ustanovenie má charakter tzv. ochrannej klauzuly (*Schutzklausel*)⁷⁰. 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.⁷¹ Takéto ochranné klauzuly sú obsiahnuté v množstve harmonizačných právnych aktov Európskej únie, obzvlášť v oblasti bezpečnosti produktov⁷² a slobody služieb⁷³ vrátane služieb

⁷⁰ BURBAUM, S. *Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln*. 1. Baden Baden: Nomos, 2003. ISBN 978-3-8329-0156-1, s. 57.

⁷¹ KRÁMER, L. *EWG-Verbraucherrecht*. Baden Baden: Nomos, 1985. ISBN 978-3-7890-1155-9, s. 246.

⁷² 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).

⁷³ 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).

na kapitálovom trhu (napr. povolenie na kolektívne investovanie do prevoditeľných cenných papierov a povolenie na správu alternatívnych investičných fondov⁷⁴, povolenie na poskytovanie investičných služieb⁷⁵, povolenie na výkon bankových činností⁷⁶, povolenie na výkon poistenia a zaistenia⁷⁷).

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 uvedené, takéto plavebné licencie sú transteritoriálnymi správnyimi aktmi, pri ktorých sa uplatňuje výhrada dodatočného preverovania. No okrem toho sa pri tomto type transteritoriálnych správnych aktov uplatňuje aj možnosť členského štátu, na ktorého území 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 nespĺňajú požiadavky stanovené plavebnou licenciou alebo inými dokumentmi uvedenými v článku 3.“ Z 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 prichádza do úvahy iba vo výnimočnom prípade – keď je plavidlo v stave ohrozujúcom okolie, resp. ak plavidlo alebo jeho vybavenie nespĺňajú požiadavky stanovené plavebnou licenciou alebo inými dokumentmi. Okrem toho môže toto pozastavenie trvať iba dočasne, 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

⁷⁴ Čl. 5 ods. 1 a čl. 108 ods. 5 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).

⁷⁵ Čl. 6 ods. 3 a čl. 86 ods. 1 smernice 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.

⁷⁶ Čl. 33 a čl. 43 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES.

⁷⁷ Čl. 15 ods. 1 a čl. 155 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/138/ES z 25. novembra 2009 o začatí a vykonávaní poistenia a zaistenia (Solventnosť II).

ochranné klauzuly prevezme, alebo nie. Ochranné klauzuly obsiahnuté v smerniciach umožňujú členským štátom, aby sa vo výnimočných situáciách odchyľili od povinnosti automaticky uznať cudzí správny akt.⁷⁸ Ochranné klauzuly smerujú odchyľne opatrenia členských štátov do usporiadaných a preverených koľají; okrem toho podporujú integráciu a prispievajú k ďalšiemu rozvoju práva Európskej únie.⁷⁹

1.2.4 Model – 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 najojedinejší zásah. Dôvodom na 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 musí mať existencia takejto výnimky taktiež 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 kódexu⁸⁰: „*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 sú o takomto zrušení informované 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

⁷⁸ BURBAUM, S. *Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln*. 1. Baden Baden: Nomos, 2003. ISBN 978-3-8329-0156-1, s. 58.

⁷⁹ IPSEN, H. P. *Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien*. 1. Baden Baden: Nomos, 1984. ISBN 9783789009983, s. 240.

⁸⁰ 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).

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 ešte potrebné 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 sú o takomto odvolaní informované 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 čase, keď 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 nevidujeme rozdiel medzi zrušením a odvolaním vo vzťahu k účinkom transteritoriálnych správnych aktov. Znamená to, že vo vzťahu k odvolaniu je možné vyvodiť rovnaké teoretické závery ako vo vzťahu k zrušeniu transteritoriálneho správneho aktu.

2 Správne akty s cezhraničnými účinkami *ex actu*

Druhou kategóriou správnych aktov s cezhraničnými účinkami sú správne akty, ktoré takéto cezhraničné účinky nadobúdajú *ex actu*, t. j. na základe aktu uznania zo strany hostiteľského štátu. Cudzí akt prijatý domovským štátom vyvoláva právne účinky v rámci právneho poriadku hostiteľského štátu na základe osobitného rozhodnutia prijatého hostiteľským štátom. Takýto správny akt v prípade uznania *ex actu* nadobúda v našom právnom poriadku dôsledky prostredníctvom aktu uznania. Je to teda akt uznania, ktorý v *lex fori* (v právnom poriadku hostiteľského štátu) nahrádza cudzou úpravou vlastné aplikovateľné právo.⁸¹ Akt uznania je rozhodnutím vydaným na základe normy *lex fori*. Jeho následkom štát uzná *ex actu* v určitej oblasti úpravy cudziu úpravu za dostatočnú a nahrádza touto cudzou úpravou vlastné aplikovateľné právo. V náuke je tento model označovaný ako aktívne vzájomné uznávanie⁸².

⁸¹ KÖNIG, K. *Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte*. Köln: Carl Heymanns Verlag, 1965, s. 70.

⁸² HANDRLICA, J. *Úvod do mezinárodního práva správního*. Praha: C. H. Beck, 2022. Beckova edice právní instituty. ISBN 9788074009013, s. 103.

Ako uvádza Della Cananea, nie je jednoznačné, či takéto rozhodnutie prijaté hostiteľským štátom iba „deklaruje“, že rozhodnutie prijaté domovským štátom má účinky v rámci *lex fori* (právneho poriadku domovského štátu), alebo že „konštituuje“ takéto účinky. Rovnako nie je ani jednoznačné, akú úlohu má orgán verejnej správy hostiteľského štátu: je to iba právomoc uznať alebo právomoc spojená aj s povinnosťou výkonu takéhoto rozhodnutia?⁸³ Domnievame sa, že odpoveď na zmienenú otázku závisí od typu cudzieho správneho aktu. Teda, je relevantné to, či dané cudzie rozhodnutie zakladá iba oprávnenia pre adresáta (napr. oprávnenie, licenciu na výkon určitej činnosti), ktoré nie je potrebné vykonávať autoritatívnym zásahom orgánu verejnej moci. Alebo, na strane druhej, obsahuje povinnosť pre adresáta, pričom jej vykonanie, v prípade absencie dobrovoľného plnenia, si vyžaduje autoritatívny zásah. V ostatne zmienenom prípade by samotné uznanie bez zabezpečenia výkonu zo strany hostiteľského štátu bolo právne nerelevantné, resp. až právne zbytočné. Obzvlášť za okolností, keď sa neumožňuje realizácia vykonávacej jurisdikcie domovského štátu ani na území hostiteľského štátu (čo je skôr pravidlo).

Ani tento režim uznávania správnych aktov domovského štátu zo strany hostiteľského štátu na základe osobitného aktu uznania nie je homogénny. Aj v tomto ohľade je možné rozoznávať minimálne dve podkategórie. V prvom rade je to podkategória, vo vzťahu ku ktorej sú podmienky a postup uznávania dané sekundárnym právom Európskej únie, najmä v podobe smerníc alebo rámcových rozhodnutí. Teda, právo Európskej únie stanovuje podmienky a postup uznávania a výkonu toho-ktorého typu správneho rozhodnutia. Do druhej podkategórie patria správne rozhodnutia, ktoré sú uznávané za podmienok a postupmi vyplývajúcimi z národnej právnej úpravy členského štátu, pričom sa opierajú o dvojstranné alebo viacstranné medzinárodné zmluvy, prípadne aj medzinárodné obyčaje alebo priamo na základe medzinárodnej úpravy v prípade absencie národnej úpravy.

2.1 Model – Uznávanie správnych aktov *ex actu* na báze harmonizovaných pravidiel v rámci Európskej únie

Správne akty členských štátov môžu mať cezhraničné účinky aj na základe ich uznania zo strany hostiteľského štátu za podmienok a postupom harmonizovaných naprieč Európskou úniou. Takéto akty nemajú priame účinky, ako je to v prípadoch správnych rozhodnutí uznaných *ex lege*, ale cezhraničné účinky nadobúdajú až na základe prijatia aktu uznania zo strany hostiteľského štátu. Pričom, ako bolo uvedené, podmienky uznania cudzieho správneho aktu a postup uznania sú jednotné v rámci Európskej únie, keďže bol upravený smernicami alebo rámcovými

⁸³ DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 227. *Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law*, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.

rozhodnutiami, ktoré boli členské štáty povinné implementovať do svojho právneho poriadku.

Právo Európskej únie však neupravuje jednotný model vzájomného uznávania cudzích správnych aktov *ex actu* aplikovateľný na všetky cudzie správne akty. Naopak, vytvára samostatné režimy uznávania toho-ktorého typu správneho aktu. Pričom aj medzi jednotlivými typmi správnych aktov existujú rozdiely. Medzi takéto režimy uznávania cudzích správnych aktov *ex actu* na báze harmonizovaného práva Európskej únie patria najmä: uznávanie odborných kvalifikácií⁸⁴, rozhodnutie o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín⁸⁵, rozhodnutie ukladajúce povinnosť zaplatiť peňažnú sankciu v inom členskom štáte⁸⁶.

Pravidlá, podľa ktorých členský štát, ktorý na svojom území umožňuje prístup k regulovanému povolaniu⁸⁷ alebo výkon regulovaného povolania na základe osobitných odborných kvalifikácií (hostiteľský členský štát), uznáva odborné kvalifikácie získané v jednom alebo vo 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 o uznávaní odborných kvalifikácií⁸⁸. Doklady o formálnej kvalifikácii a osvedčenia o spôsobilosti, ktoré potvrdzujú odbornú kvalifikáciu pracovníka na výkon regulovaného povolania, vyvolávajú cezhraničné účinky na úniom právnom základe. Úniovým právnym základom na 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 orgánmi⁸⁹, a na to nadväzujúce cezhraničné účinky. Keďže smernice sú povinné transponovať do svojich právnych poriadkov všetky členské štáty, pravidlá uznávania a na ne nadväzujúce cezhraničné účinky dokladov a osvedčení

⁸⁴ Smernica EP a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.

⁸⁵ Smernica Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín.

⁸⁶ Rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ Smernica EP a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.

⁸⁹ 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.

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*⁹⁰.

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 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín.⁹¹ Rozhodnutie o vyhostení podľa tejto smernice 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). Rozhodnutie o vyhostení má cezhraničné účinky, ktorých právny základ vyplýva z práva Európskej únie. 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. Uznanie prebehne iba konkludentne, a to tak, že sa rozhodnutie o vyhostení vykoná a táto skutočnosť sa oznámi vydávajúcemu členskému štátu. Rozhodnutie o vyhostení zároveň zostáva aktom štátu, ktorý ho vydal, a bolo vydané v súlade s jeho vnútroštátnymi procesnými postupmi. 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 aktom⁹².

Ďalšou kategóriou správnych aktov, ktoré nadobúdajú cezhraničné účinky *ex actu* na báze harmonizovaného práva Európskej únie, sú rozhodnutia ukladajúce peňažnú sankciu v inom členskom štáte v trestných veciach, pričom sa to týka aj sankcií uložených za porušenie pravidiel cestnej premávky, ktoré môžu byť v členských štátoch prerokúvané správnymi orgánmi a rozhodované o nich vo forme správneho rozhodnutia, správneho aktu. Regulácia na úrovni práva Európskej únie je obsiahnutá v rámcovom rozhodnutí o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania

⁹⁰ JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: JAKAB, R., T. SEMAN A L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 75 – 79 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191.

⁹¹ Smernica Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín.

⁹² JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: JAKAB, R., T. SEMAN A L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 111 – 112 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191.

na peňažné sankcie.⁹³ 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)⁹⁴. 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. Výnimkou 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.⁹⁵ 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*⁹⁶.

Tento režim cezhraničných účinkov správnych rozhodnutí sa týka oblastí, ktoré spadajú do rámca pôsobnosti Európskej únie, vytvárania spoločného európskeho trhu so zabezpečením voľného pohybu osôb, ako aj v rámci justičnej spolupráce v trestných veciach. Každopádne možno konštatovať, že miera harmonizácie v oblastiach, v ktorých sa uplatňuje tento režim, nie je úplná. Existujú rôzne odchýlky v rámci jednotlivých členských štátov, ktoré pri posudzovaní uznania cudzieho správneho rozhodnutia musia byť zohľadnené. Preto nie je možné dané oblasti pokryť režimom priamych cezhraničných účinkov správnych rozhodnutí. Členské štáty prostredníctvom tohto režimu majú možnosť zohľadňovať vlastné špecifiká spočívajúce v požiadavkách vyplývajúcich z ich hmotnoprávnej alebo procesnoprávnej úpravy. No na druhej strane tento režim zároveň predpokladá, že členské štáty a priori uznávajú cezhraničné účinky cudzieho správneho rozhodnutia a len v ojedinelých, taxatívne vymedzených prípadoch, aplikujú odmietavý postoj.

⁹³ Rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie.

⁹⁴ K tomu bližšie JANČÁT, L. Hmotnoprávne aspekty správneho deliktu držiteľa vozidla. *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2021, 40(2), s. 5 – 33. ISSN 1336-6912.

⁹⁵ Pozri čl. 6 rámcového rozhodnutia.

⁹⁶ JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 112 – 118 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191.

2.2 Model – Uznávanie správnych aktov *ex actu* na báze národnej a medzinárodnej právnej úpravy členského štátu

V predchádzajúcej časti boli analyzované správne akty, ktoré nadobúdajú cezhraničné účinky na základe aktu uznania hostiteľského štátu, pričom podmienky a postupy tohto uznania vyplývajú z harmonizovaného práva Európskej únie, ktoré členské štáty implementovali do svojich právnych poriadkov. Na základe toho je možné konštatovať, že vo vzťahu k daným typom správnych aktov existujú v súvislosti s uznávaním rovnaké, prípadne obdobné pravidlá.

No existujú ďalšie správne akty, ktoré nemajú priame cezhraničné účinky alebo nepodliehajú uznaniu na základe európskych harmonizovaných pravidiel. Pričom aj takéto správne rozhodnutia môžu mať potenciálny cezhraničný účinok (tzv. potenciálnu ubiquitu). Režim cezhraničného účinku takýchto správnych rozhodnutí je daný národným právom, ktoré upravuje postup uznania a vykonateľnosti cudzích správnych rozhodnutí vychádzajúc z uzavretých medzinárodných zmlúv alebo záväzkov vyplývajúcich z členstva v medzinárodných a nadnárodných organizáciách. No nie je ničím výnimočným (ba skôr pravidlom) ani to, že národné právo takéto všeobecné pravidlá uznávania a výkonu cudzích správnych rozhodnutí vôbec nepozná. Potom uznávanie a výkon správnych rozhodnutí bude v plnom rozsahu reflektovať dojednania v medzinárodných zmluvách, či už viacstranných alebo bilaterálnych, alebo bude vyplývať z členstva v medzinárodnej alebo nadnárodnej organizácie a plnenia s tým súvisiacich záväzkov štátu.

V rámci európskeho regiónu bolo uzavretých viacero medzinárodných dohôd, ktoré regulovali, resp. regulujú systém vzájomného uznávania správnych aktov. V tomto ohľade bola významná najmä aktivita Rady Európy. Spomedzi multilaterálnych dohôd je potrebné upriamiť pozornosť najmä na nasledujúce medzinárodné dohody: Európska dohoda o akademickom uznávaní univerzitných kvalifikácií uzavretá v Paríži 14. decembra 1959, Dohoda o uznávaní kvalifikácií týkajúcich sa vysokoškolského vzdelania v európskom regióne uzavretá v Lisabone dňa 11. apríla 1997, Dohoda o vzájomnej administratívnej pomoci v daňových veciach uzavretá v Štrasburgu dňa 25. januára 1988, Európska dohoda o regulácii pohybu osôb medzi členskými štátmi Rady Európy uzavretá v Paríži dňa 12. decembra 1957 a pod. Viacero z týchto medzinárodných zmlúv už boli prekonané vo vzťahu medzi členskými štátmi Európskej únie v dôsledku prijatia harmonizovaných pravidiel buď priameho uznania, alebo prostredníctvom aktu uznania (pozri v predchádzajúcich častiach).

Uznávanie cudzích správnych aktov je taktiež realizované prostredníctvom bilaterálnych dohôd medzi štátmi. Predmet takýchto bilaterálnych dohôd býva obdobný ako predmet medzinárodných zmlúv regionálneho charakteru, a to najmä: v prípade cudzincov, voľného pohybu osôb, uznávania a výkonu sankcií, vzájomnej

administratívnej pomoci, v ochrane spotrebiteľa, uznání registrovaných certifikátov, schválenia výrobkov, sociálneho zabezpečenia, rozhodnutia v rámci burzového obchodu a podobne.⁹⁷

V prípade absencie národnej právnej úpravy regulujúcej všeobecné podmienky uznávania a výkonu cudzích správnych rozhodnutí budú podmienky uznania a postup dané iba príslušnými medzinárodnými zmluvami. Tie budú budované na princípe vzájomnej reciprocity. Pričom jednotlivé medzinárodné zmluvy budú regulovať parciálne správne akty a ich uznanie a výkon.

Jednou z krajín, v ktorej existuje národná právna úprava regulujúca podmienky a postup uznávania a vykonateľnosti cudzích správnych rozhodnutí, je Slovenská republika. Regulácia tejto problematiky je obsiahnutá v ust. § 420 až 429 Správneho súdneho poriadku⁹⁸. Podľa ust. § 420 daného predpisu „*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 (ďalej len ‚cudzí orgán 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.*“

Je to všeobecná úprava uznávania cudzích správnych aktov bez ohľadu na to, o aký cudzí správny akt ide. Právomoc rozhodovať v danom konaní majú správne súdy (Správny súd v Bratislave, Správny súd v Banskej Bystrici a Správny súd v Košiciach). No podmienkou na uplatnenie tohto postupu je, že záväzok vykonať takéto cudzie správne rozhodnutie vyplýva z medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, a to či už z multilaterálnej alebo bilaterálnej. Rovnako sa tento postup uplatní aj vtedy, ak záväzok vykonať cudzie správne rozhodnutie vyplýva z právneho aktu Európskej únie. To platí však iba pod podmienkou, že právo Európskej únie nepriznáva takémuto správne rozhodnutiu priame účinky (transteritoriálny správny akt) alebo nestanovuje osobitný postup uznávania a výkonu takéhoto správneho rozhodnutia (ako bolo uvedené v predchádzajúcej časti). Totiž podľa ust. § 429 uvedeného zákona platí, že: „*Ustanovenia o tomto konaní sa v právnom styku s členskými štátmi Európskej únie použijú len v rozsahu, v akom osobitný predpis neustanovuje inak.*“⁹⁹

V rámci právnej regulácie tohto všeobecného postupu uznávania a výkonu cudzích správnych rozhodnutí sú upravené otázky účasti v danom konaní, náležitosti návrhu, spôsobu rozhodovania, ako aj spôsobu výkonu uznaného cudzieho správneho rozhodnutia. Rovnako je upravený aj rozsah preskúmania v danom

⁹⁷ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., M. G. PÉREZ, J. J. P. GARCÍA a C. A. CANO. Foreign Administrative Acts: General Report. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (ed.). *Recognition of Foreign Administrative Acts* [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2016, s. 11 [cit. 2023-1-13]. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law. ISBN 978-3-319-18973-4.

⁹⁸ Zákon č. 162/2015 Z. z. o Správnom súdnom poriadku v znení neskorších predpisov.

⁹⁹ Bližšie k tomu v 5. kapitole tejto práce.

konaní. Každopádne platí, že: „*správny súd v konaní preskúmava, či a) rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané, b) rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky, c) odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä či bol riadne oboznámený o začatí konania a predvolaný na výsluch, d) 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.*“¹⁰⁰ Správny súd nie je v rámci tohto konania opravnou inštanciou voči orgánu, ktorý vydal cudzí správny akt. Z toho vyplýva, že neposudzuje dané správne akty v celom rozsahu, ale iba v rozsahu preskúmaných dôvodov, ktoré boli uvedené v predchádzajúcom texte.¹⁰¹

Existenciu takejto právnej regulácie podmienok a postupu uznávania a výkonu cudzích správnych rozhodnutí vo všeobecných rysoch je možné hodnotiť pozitívne. Samotné medzinárodne zmluvy obsahujúce záväzok uznať a vykonať správne rozhodnutie spravidla neobsahujú detailizované pravidlá postupu, preskúmaných podmienok a pod. Často je potrebné tieto pravidlá iba vyabstrahovať. To však neprispieva k právnej istote.

3 Správne akty s cezhraničnými účinkami na báze spolupôsobenia

V predchádzajúcich častiach tejto kapitoly bola pozornosť venovaná správnym aktom, ktoré majú cezhraničné účinky na území iných členských štátov odlišných od domovského štátu, pričom tieto účinky môžu nastať priamo, automaticky alebo nepriamo prostredníctvom aktu uznania hostiteľským štátom. Samozrejme, ide o rôznorodé modely, ktoré sa aj vnútorne ďalej odlišujú. No existujú aj správne akty, ktoré nadobúdajú cezhraničné účinky na území iných členských štátov na základe toho, že boli prijaté v spoločnom nadnárodnom rozhodovacom procese, v rámci ktorého boli zainteresované orgány jednotlivých členských štátov a/alebo aj orgány a inštitúcie Európskej únie. Ide o správne akty s cezhraničnými účinkami prijímané v nadnárodnom správnom procese, niekedy označované ako zložené správne akty s cezhraničnými účinkami (composite administrative acts),¹⁰² alebo aj ako

¹⁰⁰ K tomu bližšie SEMAN, T. Preskúmanie cudzích správnych aktov v Slovenskej republike. In: JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transsteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 151 – 178 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191.

¹⁰¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. III ÚS 163/2011 z 13. apríla 2011.

¹⁰² STELKENS, U. a M. MIRSCHBERGER. The Recognition of Foreign Administrative Acts: A German Perspective. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 137 – 170. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.

nadnárodné správne akty (transnational administrative acts)¹⁰³. Nadnárodná povaha takýchto správnych rozhodnutí nevyplýva iba z uznania ich cezhraničného účinku, ale aj z dôvodu ich spoločného prijatia správnymi orgánmi rôznych štátov alebo medzinárodnými organizáciami.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že okrem modelov priameho uznania a vzájomného uznania na základe aktu uznania existuje v podmienkach Európskej únie ďalší nadnárodný model, ktorý ovplyvňuje štandardné vnímanie správneho aktu ako jednostranného aktu prijatého správnym orgánom štátu. Správne akty odvodené od tohto modelu sú výsledkom medzinárodného schvaľovacieho procesu, v rámci ktorého vystupujú rôzne správne orgány z rôznych štátov.¹⁰⁴

Della Cananea rozlišuje štyri základné odlišné prvky právneho režimu tohto typu správnych aktov. Po prvé, základný rozdiel takýchto aktov oproti tradičným modelom regulácie spočíva v tom, že právomoc ich vydávať vyplýva zo spoločných pravidiel rezultujúcich z práva Európskej únie. Po druhé, na rozdiel od ostatných modelov správnych aktov s cezhraničnými účinkami sú do samotného procesu prijímania takéhoto správneho aktu priamo zapojení úradníci z členských štátov, ako aj z Európskej únie. Po tretie, nie je to právo domovského štátu, ale jeho správny akt, ktorý môže vyvolávať účinky mimo územia domovského štátu. Po štvrté, aby bol takýto režim efektívny, vyžaduje sa konštantná spolupráca medzi orgánmi Európskej únie a jej členskými štátmi. Vzájomná dôvera sa teda nevzťahuje iba na moment, keď bolo vytvorené pravidlo vzájomného uznávania, ale je rozšírená na celý správny proces prijímania takéhoto správneho aktu¹⁰⁵.

Ako bolo uvedené, prijímanie takýchto správnych rozhodnutí má svoj právny základ v práve Európskej únie. Jedným z takýchto príkladov spoločného rozhodovacieho procesu, ktorého výsledkom je správny akt s cezhraničnými účinkami, je postup paralelného vzájomného uznávania pre biocídne výrobky podľa čl. 34 nariadenia o sprístupňovaní biocídnych výrobkov na trh a ich používaní.¹⁰⁶ Žiadateľ o autorizáciu biocídneho výrobku môže podať žiadosť o autorizáciu príslušnému orgánu členského štátu podľa vlastného výberu. Tento členský štát bude referenčný členský štát, pričom bude koordinovať ostatné členské štáty a bude zodpovedať za hodnotenie žiadosti. Okrem toho zašle žiadateľ žiadosť aj príslušným orgánom

¹⁰³ DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 240. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.

¹⁰⁴ GARCÍA, J. J. P. The EU's 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. Chapter 2. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (ed.) *Recognition of Foreign Administrative Acts* [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2016, s. 30 [cit. 2023-1-13]. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law. ISBN 978-3-319-18973-4.

¹⁰⁵ DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 239 – 240. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.

¹⁰⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 528/2012 z 22. mája 2012 o sprístupňovaní biocídnych výrobkov na trhu a ich používaní.

ostatných dotknutých členských štátov, na ktorých území má záujem o autorizáciu. Referenčný členský štát spracuje hodnotiacu správu a zhrnutie charakteristík biocídneho výrobku, pričom tieto podklady zašle všetkým ostatným dotknutým členským štátom. Za účelom odstránenia akýchkoľvek sporných otázok a za účelom dohody sa zriaďuje koordinačná skupina zložená zo zástupcov daných členských štátov a komisie. Ak dospejú k dohode o obsahu hodnotiacej správy, potom všetky tieto štáty autorizujú biocídny výrobok. V prípade, ak nedôjde k dohode, záležitosť bude postúpená komisii, ktorá o nej rozhodne. Dané rozhodnutie komisie je určené všetkým členským štátom, ktoré následne rozhodnú o autorizácii podľa rozhodnutia komisie.

Okrem uvedeného príkladu sa takéto spoločné nadnárodné rozhodovacie procesy vyskytujú aj v iných oblastiach, napr. v rozhodovaní o udelení súhlasu s dopravou, zhodnocovaním alebo zneškodňovaním odpadu podľa čl. 9 nariadenia o preprave odpadu, v ktorého rámci spolupracujú príslušné orgány štátu odoslania, štátu určenia a štátu tranzitu¹⁰⁷, alebo v rozhodovaní o umiestnení na trh genetiky modifikovaných výrobkov v rámci spoločného konania podľa čl. 15 smernice o zámernom uvoľňovaní geneticky modifikovaných organizmov do životného prostredia¹⁰⁸.

Vydávanie tohto typu správnych rozhodnutí s cezhraničnými účinkami na báze spolupôsobenia členských štátov pri ich prijímaní je výrazom rešpektovania záujmov jednotlivých členských štátov. No na druhej strane je spätý aj s výraznou administratívnou náročnosťou, keďže sa vyžaduje intenzívna komunikácia medzi príslušnými orgánmi členských štátov. Z tohto dôvodu sa domnievame, že tento typ rozhodovania a rozhodnutí nie je určený pre bežné, často sa opakujúce, administratívne záležitosti. Na uvedených príkladoch je zrejmé, že sa týka ojedinelých prípadov, keď sa rozhoduje či už o uvedení nových biocídnych výrobkov na trh, alebo o umiestnení geneticky modifikovaných organizmov na trh. Veľa ďalších príkladov o tomto type rozhodovania nie je.

Ak by šlo o bežné administratívne záležitosti, toto rozhodovanie by pôsobilo ťažkopádne a neefektívne. Vyslovujeme názor, že pri takýchto bežných záležitostiach by bolo potrebné skôr uplatniť model správnych aktov s priamymi účinkami s možnosťou odmietnutia ich účinkov na území niektorého z hostiteľských členských štátov. Alebo by sa uplatnil opačný prístup, teda daná administratívna záležitosť by bola v rozhodovacej kompetencii samotných orgánov a inštitúcií Európskej únie. Takýto postup presunu rozhodovania od členských štátov na orgány a inštitúcie Európskej únie sa uplatňoval aj v minulosti. Obdobný vývoj je viditeľný aj v súvislosti s uvádzaním nových potravín a nových prídavných látok na trh. Uvedenie nových potravín a nových prídavných látok na trh v minulosti podliehalo povoleniu

¹⁰⁷ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu.

¹⁰⁸ Smernica 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.

prijatému v rámci spoločného rozhodnutia členských štátov¹⁰⁹. Od roku 2015 toto opatrenie prešlo do kompetencie Komisie, ktorá koná s podporou Európskej agentúry pre potravinovú bezpečnosť¹¹⁰.

¹⁰⁹ Čl. 4 a nasl. nariadenia (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).

¹¹⁰ Čl. 10 a nasl. nariadenia 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).

III. PREDPOKLADY A LIMITY VYTVORENIA JEDNOTNÉHO MODELU UZNÁVANIA CEZHRANIČNÝCH ÚČINKOV SPRÁVNÝCH AKTOV V EURÓPSKEJ ÚNII

V predchádzajúcich kapitolách bolo vysvetlené, že v súvislosti s voľným pohybom rozhodnutí v civilných veciach sa uplatňujú relatívne jednotné modely (režimy) vzájomného uznávania s možnosťou ich zamietnutia v taxatívne vymedzených prípadoch. Vzájomné uznávanie rozhodnutí v trestných veciach podlieha taktiež istej miere štandardizácie¹¹¹. Na rozdiel od toho, vzájomné uznávanie správnych aktov s potenciálnou ubiquitou¹¹² nepodlieha ani len čiastočnej štandardizácii. Ide o heterogénnu oblasť, v rámci ktorej je po zovšeobecnení možné identifikovať päť kategórií režimov vzájomného uznávania správnych aktov, ktoré sa medzi sebou líšia v tom, do akej miery môže hostiteľský štát vplyvať na existenciu a intenzitu účinkov cudzieho správneho aktu na svojom území v procese jeho uznávania a výkonu.¹¹³

Pri poznávaní načrtnutého *statusu quo* vyvstáva otázka, prečo na rozdiel od oblasti administratívnych vecí bolo možné v oblasti civilných vecí a trestných vecí

¹¹¹ Pojem „štandardizovaný“ budeme používať v tejto kapitole ako univerzálny pojem pre pojmy „unifikovaný“ a „harmonizovaný“, keďže miera záväznosti pravidiel vzájomného uznávania rozhodnutí sa v podmienkach EÚ líši v závislosti od toho, či sú regulované nariadeniami, ktoré majú všeobecnú platnosť v členských štátoch alebo smernicami, resp. rámcovými rozhodnutiami, ktoré sú záväzné len čo do cieľa, ale voľba foriem a metód sa ponecháva členským štátom.

¹¹² Na účely tejto kapitoly bude pojem „uznávanie správnych aktov“ chápaný synonymicky s pojmom „uznávanie aktov v administratívnych veciach“. Ku správny formám činnosti podľa slovenskej doktríny pozri napr. SEMAN, T., R. JAKAB a J. TEKELI. *Správne právo hmotné. všeobecná časť*. Košice: ŠafárikPress, 2020. s. 138 a nasl. Ku pojmu „potenciálna ubiquita“ pozri napr. HANDRLICA, J. Hesitantly Towards Mutual Recognition of vaccination Passports. A Survey on Potential Ubiquity in Administrative Law. In *Juridical Tribune*. Roč. 11, 2021, č. špeciálne, s. 277 – 290.

¹¹³ Pozri k tomu aj JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ. In JAKAB, R. a D. REPIŠČÁKOVÁ (eds.): *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav. Zborník vedeckých prác*. Košice: ŠafárikPress, 2023, s. 5 – 42.

dospieť na úniovej úrovni k istej miere štandardizácie vzájomného uznávania rozhodnutí? Inými slovami, aké právne predpoklady determinovali možnosť vytvorenia jednotných modelov uznávania rozhodnutí v daných oblastiach? A naopak, aké limitujúce právne determinanty neboli prítomné pri vytváraní jednotných modelov uznávania v daných oblastiach, ale sú prítomné v oblasti administratívnych vecí? Položené otázky by mali slúžiť ako určitý návod pri písaní tejto kapitoly, pričom zámerom jej autora je, aby na jej konci boli pre každého čitateľa zodpovedateľné. Aby bolo možné náš zámer zrealizovať, je potrebné naplniť čiastkové ciele uvedené v ďalšom texte.

V prvom rade je cieľom identifikovať a skúmať základné právne predpoklady vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ. Pri napĺňaní tohto cieľa pritom budeme nadväzovať na doterajší stav poznania, ktorý bol zhmotnený najmä v článku autora tejto kapitoly s názvom *Predpoklady vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ*.¹¹⁴ Ako bolo uvedené aj v predmetnom článku, domnievame sa, že len cez prizmu poznatkov o identifikovaných predpokladoch je možné posúdiť, či vytvorenie jednotného modelu uznávania a výkonu cudzích správnych aktov v EÚ je možné, alebo jeho vytvorenie limitujú určité determinanty. Hlavným východiskom pre nachádzanie predpokladov a limitov pritom budú základné zásady práva EÚ, na ktorých je budované vzájomné uznávanie akýchkoľvek rozhodnutí v podmienkach EÚ.

V druhom rade je cieľom identifikovať a popísať rozhodujúce determinanty limitujúce vytvorenie jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ. Základným podkladom na ich identifikáciu pritom budú generalizované predpoklady vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ.

1 Zásady práva Európskej únie ako východisko nachádzania predpokladov a limitov

1.1 Zásada prenesenia právomocí

Každý režim vzájomného uznávania rozhodnutí vrátane jednotného režimu vzájomného uznávania správnych aktov musí byť v podmienkach EÚ upravený legislatívnym aktom sekundárneho práva EÚ.¹¹⁵ Prijat' legislatívny právny akt sekundárneho práva EÚ sú oprávnené príslušné orgány EÚ iba vtedy, ak ich na to primárne právo

¹¹⁴ JANČÁT, L. Predpoklady vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ. In JAKAB, R., E. BERNÍKOVÁ a D. REPIŠČÁKOVÁ (eds.): *Správne právo bez hraníc. Zborník vedeckých prác*. Košice. ŠafárikPress, 2024, s. 187 – 202.

¹¹⁵ V civilných veciach je takýmto aktom napr. 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 a v trestných veciach napr. Rámcové rozhodnutie Rady 2008/909/SVV z 27. novembra 2008 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na rozsudky v trestných veciach, kto-

EÚ explicitne alebo implicitne splnomocňuje, alebo je to potrebné na dosiahnutie niektorého z cieľov uvedených v zakladajúcich zmluvách.¹¹⁶ Predmetné pravidlo je prejavom zásady prenesenia právomoci vyjadrenej vo všeobecnosti jednak v čl. 5 ods. 1 prvá veta, ods. 2 a čl. 13 ods. 2 ZEÚ,¹¹⁷ jednak v texte zakladajúcich zmlúv regulujúcich jednotlivé politiky a jednak v rámci úpravy tzv. flexibilnej klauzuly v čl. 352 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej aj „ZFEÚ“).¹¹⁸ Predpokladom *sine qua non* prijatia legislatívneho právneho aktu sekundárneho práva EÚ, ktorý by zaväzoval členské štáty postupovať pri uznávaní akéhokoľvek rozhodnutia s potenciálnou ubiqvitou a spadajúceho do rámca práva EÚ¹¹⁹ v súlade so štandardizovaným postupom, je preto existencia právneho základu oprávnenia prijať takýto akt v primárnom práve EÚ. Ak by takýto právny základ nebol daný, príslušné orgány EÚ by konali *ultra vires*, t. j. mimo hraníc konania EÚ, čím by zasiahli do suverenity členských štátov.¹²⁰

Zásada prenesenia právomoci je vo svojej modifikovanej podobe nadčasovou zásadou práva EÚ, resp. Európskych spoločenstiev, ktorá sa aplikuje prakticky od uzatvorenia pôvodných zakladajúcich zmlúv v 50. rokoch minulého storočia.¹²¹ Justičnú spoluprácu spočívajúcu v prijatí opatrení štandardizujúcich pravidiel vzájomného uznávania rozhodnutí v civilných veciach a trestných veciach preto bolo možné aj pred prijatím Lisabonskej zmluvy realizovať iba na základe právneho základu zakotveného v nich. Hoci zakladajúce štáty, uvedomujúc si význam odbúrania bariér voľného pohybu rozhodnutí v občianskych a obchodných veciach pre

rými sa ukladajú tresty odňatia slobody alebo opatrenia zahŕňajúce pozbavenie osobnej slobody, na účely ich výkonu v Európskej únii.

¹¹⁶ Podľa vyhlásenia č. 41 k čl. 352 ZFEÚ pripojenom k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu ide o ciele uvedené v čl. 3 ods. 1, 2, 3, a 5 s výnimkou cieľov týkajúcich sa zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Pozri MAZÁK, J. a M. JÁNOŠÍKOVÁ. *Lisabonská zmluva (Ústavný systém a súdna ochrana)*. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition), 2011, s. 133.

¹¹⁷ Podľa čl. 5 ods. 1 prvá veta ZEÚ: „*Vymedzenie právomoci Únie sa spravuje zásadou prenesenia právomoci.*“; podľa čl. 5 ods. 2 ZEÚ: „*Podľa zásady prenesenia právomoci Únia koná len v medziach právomoci, ktoré na ňu preniesli členské štáty v zmluvách na dosiahnutie cieľov v nich vymedzených. Právomoci, ktoré na Úniu neboli v zmluvách prenesené, zostávajú právomocami členských štátov.*“, a podľa čl. 13 ods. 2 ZEÚ: „*Každá inštitúcia koná v medziach právomoci, ktoré sú jej zverené zmluvami, a v súlade s postupmi, podmienkami a cieľmi v nich ustanovenými. Inštitúcie navzájom v plnej miere spolupracujú.*“

¹¹⁸ Porovnaj TICHÝ, L a kol. *Evropské právo. 5. přepracované vydání*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 69 a 74. HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRCK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 117 – 118; alebo MAZÁK, J. a M. JÁNOŠÍKOVÁ. *Lisabonská zmluva (Ústavný systém a súdna ochrana)*. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition), 2011, s. 121 – 134.

¹¹⁹ Ku situácii kedy patrí norma vnútroštátneho práva do rámca práva EÚ pozri MAZÁK, J. a M. JÁNOŠÍKOVÁ. *Lisabonská zmluva (Ústavný systém a súdna ochrana)*. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition), 2011, s. 84.

¹²⁰ CRAIG, P. *The Evolution of EU Law. Third Edition*. Glasgow: Oxford University Press, 2021, s. 207. Ku aktuálnym problémom konaniu EÚ *ultra vires* pozri NAGY, C. I.. *The rebellion of constitutional courts and the normative character of European Union law*. *International and Comparative Law Quarterly*, 2024, Roč. 73, č. 1, s. 65 – 101.

¹²¹ TICHÝ, L a kol. *Evropské právo. 5. přepracované vydání*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 69 a 74.

medzinárodný obchod,¹²² zakotvili už v zmluve zakladajúcej EHS ustanovenie nábádajúce začať rokovania za účelom zjednodušenia formalít upravujúcich vzájomné uznávanie civilných rozhodnutí,¹²³ tak do 90. rokov 20. storočia explicitný právny základ na vytvorenie štandardizovaného režimu uznávania rozhodnutí absentoval.

Až v spomínaných 90. rokoch došlo v dôsledku „tlejúceho efektu“¹²⁴ integrácie k vzniku Európskej únie a prehĺbeniu, resp. rozšíreniu justičnej spolupráce medzi členskými štátmi do oblasti civilných vecí a trestných vecí. Prehĺbenie justičnej spolupráce v civilných veciach viedlo k explicitnému zakotveniu právneho základu na prijatie legislatívneho právneho aktu ES, ktorý umožňoval vytvoriť režim vzájomného uznávania rozhodnutí v civilných veciach do zmluvy o ES.¹²⁵

Výrazným „meničom hry“ pri prijímaní legislatívnych právnych aktov ES a EÚ na právnom základe ustanovení ZES a ZEU v znení pred prijatím Lisabonskej zmluvy v oblasti vzájomného uznávania rozhodnutí v civilných veciach, no najmä v trestných veciach, sa však stala až zásada vzájomného uznávania. Tá sa totiž v súlade s bodom 33. záverov zasadnutia Európskej rady v Tampere z 15. a 16. októbra 1999 stala základným kameňom justičnej spolupráce v občianskych a trestných veciach v rámci EÚ. Napriek tomu, že v zakladajúcich zmluvách výslovné zakotvenie tejto zásady v súvislosti so zmienenými oblasťami chýbalo až do prijatia Lisabonskej zmluvy, jej politické deklarovanie podnietilo v prvom decéniu tohto milénia prijatie celého radu legislatívnych právnych aktov ES a EÚ, ktorých účelom bolo štandardizovať pravidlá vzájomného uznávania rozhodnutí v civilných veciach a trestných veciach a zrychliť tak ich cirkuláciu.¹²⁶

V súčasnosti vyplýva existencia oprávnenia prijať legislatívne právne akty sekundárneho práva EÚ, na ktorých základe možno vytvoriť štandardizovaný režim vzájomného uznávania rozhodnutí v civilných veciach, z čl. 81 ods. 2 písm. a) ZFEÚ¹²⁷

¹²² HAZELHORST, M. *Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial*. Hague: T. M. C. Asser Press The Hague, 2017, s. 17 – 18.

¹²³ Pozri čl. 220 zmluvy zakladajúcej EHS. Na základe predmetného ustanovenia bol v 1968 prijatý Bruselský dohovor o súdnej právomoci a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach. Nešlo však o legislatívny právny akt EHS, ale o medzinárodnú zmluvu, t. j. o výsledok medzivládnej a nie supranacionálnej spolupráce.

¹²⁴ K pojmu „tlejúci efekt“ pozri MAZÁK, J. a M. JÁNOŠÍKOVÁ. *Základy práva Európskej únie: (Ústavný systém a súdna ochrana)*. 1. vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2009, s. 23.

¹²⁵ Pozri čl. čl. 61 a čl. 65 ZES v znení Amsterdamskej zmluvy.

¹²⁶ V civilných veciach ide napr. o nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 805/2004 z 21. apríla 2004, ktorým sa vytvára európsky exekučný titul pre nesporné nároky, nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006 z 12. decembra 2006, ktorým sa zavádza európske konanie o platobnom rozkaze alebo nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 861/2007 z 11. júla 2007, ktorým sa ustanovuje Európske konanie vo veciach s nízkou hodnotou sporu. K legislatívnym právnym aktom v oblasti trestných vecí, ako aj k samotnej zásade vzájomného uznávania pozri viac v podkapitole 3.2.3.

¹²⁷ Podľa čl. 81 ods. 2 písm. a) ZFEÚ: „Na účely odseku 1 Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijímú, najmä ak je to nevyhnutné pre riadne fungovanie vnútorného trhu, opatrenia zamerané na zabezpečenie vzájomného uznávania a výkonu súdnych a mimosúdnych rozhodnutí medzi členskými štátmi.“

a v trestných veciach z čl. 82 písm. a) ZFEÚ¹²⁸. Sekundárne právo EÚ upravujúce režimy vzájomného uznávania rozhodnutí v civilných veciach a trestných veciach je tak vytvárané na základe výslovného splnomocnenia upraveného v písanom primárnom práve EÚ. Takéto splnomocňujúce ustanovenia sú pritom súčasťou hlavy V. ZFEÚ označenej ako „*Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti*“, z čoho nepochybne vyplýva, že splnomocnenie na prijatie legislatívnych právnych aktov štandardizujúcich postup vzájomného uznávania rozhodnutí v civilných veciach a trestných veciach spadá do oblasti spoločných právomocí EÚ a členských štátov.¹²⁹ Pre túto oblasť právomocí EÚ je príznačné, že členské štáty sú oprávnené spoločné právomoci vykonávať iba v takom rozsahu, v akom ich nevykonáva Európska únia. V legislatívnom kontexte to znamená, že ak príslušné orgány EÚ prijali legislatívny akt sekundárneho práva EÚ, členské štáty sú povinné zdržať sa prijímania takého vnútroštátneho práva, ktoré by nebolo v súlade so sekundárnym právom EÚ, a zosúladiť svoj právny poriadok so štandardizovanými pravidlami.

Na rozdiel od relatívne jednotných režimov vzájomného uznávania rozhodnutí v civilných veciach a trestných veciach nemožno v zakladajúcich zmluvách nájsť explicitné splnomocňujúce ustanovenia, ktoré by oprávňovali príslušné orgány EÚ prijať legislatívne právne akty sekundárneho práva EÚ, na ktorých základe by bolo možné vytvoriť jednotný model vzájomného uznávania aktov v administratívnych veciach. Možnosť vytvorenia jednotného modelu vzájomného uznávania správnych aktov by tak mohla prichádzať do úvahy iba na základe implicitnej právomoci vyplývajúcej zo zakladajúcich zmlúv alebo na právnom základe zmienenej flexibilnej klauzuly.

Skúmanie potenciálne existujúcej implicitnej právomoci si však bude vyžadovať skúmanie ďalších súvisiacich ustanovení, a to predovšetkým tých, ktoré sú považované za právny základ zásady vzájomného uznávania správnych aktov.¹³⁰

Hovoriac o potenciáli flexibilnej klauzuly ako právneho základu na vytvorenie jednotného režimu vzájomného uznávania aktov v administratívnych veciach je možné už na tomto mieste povedať, že jej použitie sa javí byť nepravdepodobné. Dôvodom je, že podľa čl. 352 ods. 3 ZFEÚ je použitie flexibilnej klauzuly zakázané, ak by ňou došlo k harmonizácii zákonov a iných právnych predpisov členských štátov v prípadoch, v ktorých zakladajúce zmluvy takúto harmonizáciu vylučujú, pričom oblasť administratívnej spolupráce patrí do oblasti podporných právomocí EÚ,¹³¹ v ktorej platí zákaz prijímania takých právne záväzných aktov EÚ, ktoré by harmonizovali zákony a iné právne predpisy členských štátov.¹³² Vo všeobecnosti by tak vytvorenie jednotného modelu vzájomného uznávania správnych aktov

¹²⁸ Podľa čl. 82 ods. 1 písm. a) ZFEÚ: „Európsky parlament a Rada prijímú v súlade s riadnym legislatívnym postupom opatrenia zamerané na vytvorenie pravidiel a postupov na zabezpečovanie uznávania všetkých foriem rozsudkov a iných súdnych rozhodnutí v celej Únii.“

¹²⁹ Čl. 4 ods. 2 písm. j) ZFEÚ.

¹³⁰ K tomu viac v podkapitole 3.2.3.

¹³¹ Pozri čl. 6 písm. g) ZFEÚ v spojení s čl. 197 ZFEÚ.

¹³² Čl. 2 ods. 5 ZFEÚ.

na právnom základe flexibilnej klauzuly musela odôvodňovať potreba naplnenia niektorého z cieľov zakladajúcich zmlúv a zároveň by príslušné orgány EÚ takúto harmonizáciu museli realizovať v rámci právomocí EÚ, kde takáto harmonizácia vylúčená nie je, t. j. v rámci oblasti výlučných právomocí EÚ alebo spoločných právomocí EÚ a členských štátov.

1.2 Zásada subsidiarity a proporcionality

Zásada subsidiarity a zásada proporcionality sú dvojčkou zásad, ktoré stanovujú limity výkonu právomocí EÚ,¹³³ ktoré na ňu boli prenesené v zmysle už popísanej zásady prenesenia právomocí. V primárnom práve EÚ je podstata prvej zo zmiernených zásad vyjadrená v čl. 5 ods. 3 ZEÚ¹³⁴ a druhej v čl. 5 ods. 4 ZEÚ,¹³⁵ pričom ich uplatňovanie sa riadi Protokolom č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, ktorý je potrebné vykladať v súvzťažnosti s Protokolom č. 1 o úlohe národných parlamentov v EÚ.¹³⁶ Predmetné zásady sa pritom uplatňovali aj pred nadobudnutím účinnosti Lisabonskej zmluvy, a to vo svojej podstate rovnako.¹³⁷ Pridanou hodnotou postlisabonského obdobia je zakotvenie nového mechanizmu kontroly ich dodržiavania. Ten sa uplatňuje vo vzťahu ku kontrole zásady subsidiarity, a to jednak pred prijatím legislatívneho právneho aktu EÚ, pričom v rámci takejto *ex ante* kontroly sa počíta s participáciou vnútroštátnych parlamentov na kontrole jej dodržiavania.¹³⁸ Po prijatí legislatívneho právneho aktu EÚ je však tiež možné docieľiť jeho zrušenie z dôvodu porušenia zásady subsidiarity alebo proporcionality, a to v rámci konania pred Súdny dvorom EÚ o neplatnosti aktu podľa čl. 263 ZFEÚ.¹³⁹

Zásada subsidiarity, ktorá sa týka všetkých právomocí EÚ s výnimkou jej výlučných právomocí, v podstate odpovedá na otázku, kedy má EÚ prenesenú právomoc realizovať.¹⁴⁰ Realizácia právomocí sa pritom musí diať v súlade s cieľmi

¹³³ Čl. 5 ods. 1 druhá veta ZEÚ.

¹³⁴ Podľa čl. 5 ods. 3 prvý odsek ZFEÚ: „Podľa zásady subsidiarity koná Únia v oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, len v takom rozsahu a vtedy, ak ciele zamýšľané touto činnosťou nemôžu členské štáty uspokojivo dosiahnuť na ústrednej úrovni alebo na regionálnej a miestnej úrovni, ale z dôvodov rozsahu alebo účinkov navrhovanej činnosti ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie.“

¹³⁵ Podľa čl. 5 ods. 4 prvý odsek ZFEÚ: „Podľa zásady proporcionality neprekračuje obsah a forma činnosti Únie rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv.“

¹³⁶ CRAIG, P. *EU ADMINISTRATIVE LAW. Third Edition.* Oxford: Oxford University Press, 2018. s. 428.

¹³⁷ Tamže, s. 426 – 427 a 643. alebo MAZÁK, J. a M. JÁNOŠÍKOVÁ. *Lisabonská zmluva (Ústavný systém a súdna ochrana).* Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition), 2011, s. 124.

¹³⁸ TOMÁŠEK, M., V. TÝČ a kol. *Právo Evropské unie.* 1. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 157.

¹³⁹ Vo vzťahu k iniciácii tohto konania z dôvodu porušenia zásady subsidiarity pozri aj čl. 8 Protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality.

¹⁴⁰ MAZÁK, J. a M. JÁNOŠÍKOVÁ. *Lisabonská zmluva (Ústavný systém a súdna ochrana).* Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition), 2011. s. 125.

vyplývajúcimi zo zakladajúcich zmlúv. Tieto ciele sú zároveň rozhodujúce na posúdenie, či daná právomoc môže byť vykonávaná na úrovni členských štátov. Dôvody pre záver, že ciele EÚ možno uspokojivejšie dosiahnuť na úrovni EÚ, musia byť napokon odôvodnené v zmysle čl. 5 Protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality kvalitatívnymi a kvantitatívnymi faktormi. Podstatou takéhoto odôvodnenia je vykonanie jednak komparatívneho testu účinnosti, ktorého účelom je zistiť, či členské štáty majú prostriedky vrátane finančných, na dosiahnutie stanovených cieľov vyplývajúcich zo zakladajúcich zmlúv, a jednak testu pridanej hodnoty, ktorého účelom je zistiť, či EÚ môže priniesť účinnejšie riešenie s ohľadom na stanovené ciele vyplývajúce zo zakladajúcich zmlúv, záujmy členských štátov a dotknutých jednotlivcov.¹⁴¹

Zásada proporcionality zase odpovedá na otázku, akým spôsobom sa má prenešená právomoc z členského štátu na EÚ realizovať.¹⁴² Táto zásada sa na rozdiel od zásady subsidiarity týka všetkých oblastí právomocí EÚ, pričom zaväzuje tak EÚ, ako aj členské štáty. V rámci uplatnenia tejto zásady je kľúčové skúmať, či je sledovaný povolený cieľ vhodný, nevyhnutný a primeraný *stricto sensu*.¹⁴³ Z judikatúry Súdneho dvora EÚ pritom vyplýva, že v rôznych oblastiach výkonu právomocí EÚ sa uplatňovanie tejto zásady posudzuje s rôznou mierou prísnosti. Benevolentnejšie sa zmienené kritériá posudzujú najmä v prípade výkonu spoločných právomocí EÚ a členských štátov, kde zakladajúce zmluvy pripúšťajú vyššiu mieru diskrecie.¹⁴⁴

V prípade sekundárneho práva EÚ upravujúceho štandardizované režimy vzájomného uznávania rozhodnutí v civilných veciach a trestných veciach možno predpokladať jeho súlad s uvedenými zásadami, keďže jednotlivé legislatívne právne akty sekundárneho práva EÚ prijaté po Lisabonskej zmluve museli v procese ich prijímania prejsť *ex ante* kontrolou vnútroštátnych parlamentov členských štátov, a zároveň všetky akty sú dlhodobo účinné bez toho, aby bolo vo vzťahu k nim rozhodnuté Súdny dvorom EÚ o porušení niektorého z princípov výkonu právomocí EÚ v rámci konania o neplatnosti aktu podľa čl. 263 ZFEÚ. Hoci je hypotetické, či v prípade identifikácie prenesenej právomoci prijať legislatívny právny akt sekundárneho práva EÚ, ktorým by sa kreoval jednotný model vzájomného uznávania správnych aktov, by jej výkon bol v súlade so zásadou subsidiarity a zásadou proporcionality, tak faktom zostáva, že základným predpokladom jej výkonu je súlad so zmienenými zásadami.

¹⁴¹ Podobne CRAIG, P. *EU ADMINISTRATIVE LAW*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press, 2018. s. 427 – 429 alebo TICHÝ, L a kol. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 74 – 75, TOMÁŠEK, M., V. TÝČ a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013. s. 157 – 159.

¹⁴² MAZÁK, J. a M. JÁNOŠÍKOVÁ. *Lisabonská zmluva (Ústavný systém a súdna ochrana)*. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition), 2011. s. 125.

¹⁴³ TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 75 a 113. K polemike nevyhnutnosti naplnenia tretieho v poradí pozri CRAIG, P. *EU ADMINISTRATIVE LAW*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press, 2018. s. 643 – 644.

¹⁴⁴ Pozri viac CRAIG, P. *EU ADMINISTRATIVE LAW*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press, 2018. s. 644 – 652.

1.3 Zásada vzájomného uznávania

Zásada vzájomného uznávania nie je v práve EÚ jednotne definovaná. Predstavuje široký koncept, ktorý sa uplatňuje vo viacerých oblastiach regulovaných právom EÚ. Klímek za kľúčové označuje predovšetkým nasledujúce oblasti: vnútorný trh, odborné kvalifikácie, spoločný európsky azylový systém a justičná spolupráca v civilných a trestných veciach.¹⁴⁵ Hoci sa leitmotív tejto zásady v každej z týchto oblastí mierne líši, jej spoločným cieľom je dosiahnutie funkčnosti práva EÚ a jej politik v oblastiach, ktoré nie sú úplne harmonizované.¹⁴⁶ Podstatu zásady vzájomného uznávania by sme tak mohli vidieť v rovine požiadavky kladenej na členský štát, aby bez ohľadu na rozdiely medzi svojim právnym poriadkom a právnymi poriadkami iných členských štátov akceptoval¹⁴⁷ tovary, činnosti a rozhodnutia vydané (uvedené na trh, vykonávané) v súlade s právnym poriadkom členského štátu pôvodu a pristupoval k nim, akoby išlo o tovary, činnosti a rozhodnutia vydané (uvedené na trh, vykonávané) podľa jeho vlastných právnych predpisov, okrem prípadu existencie niektorého z dôvodov na ich odmietnutie.¹⁴⁸

Justičná spolupráca v civilných a trestných veciach v EÚ je založená na zásade vzájomného uznávania súdnych a mimosúdnych rozhodnutí. Hoci na danej zásade spolupráca v zmienенých oblastiach bola budovaná dlhodobo,¹⁴⁹ svoje explicitné vyjadrenie v primárnom práve EÚ našla až po nadobudnutí účinnosti Lisabonskej zmluvy v čl. 67 ods. 3¹⁵⁰ a ods. 4¹⁵¹ v spojení s čl. 81 ods. 1¹⁵² a čl. 82¹⁵³ ZFEÚ. Ako

¹⁴⁵ KLÍMEK, L. *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*. Springer International Publishing Switzerland: Springer Cham, 2017. s. 5.

¹⁴⁶ BOHAČEK, M. Mutual trust in EU Law: Trust ‚in what‘ and ‚between whom‘? In *European Journal of Legal Studies*. Roč. 14, 2022, č. 1, s. 110.

¹⁴⁷ Vo vzťahu k tovarom najmä umožnil ich prístup na trh za rovnakých podmienok ako domácim tovarom, vo vzťahu k činnostiam najmä umožnil ich výkon za rovnakých podmienok ako domácim štátnym príslušníkom a rozhodnutiam najmä priznal rovnaké právne účinky ako domácim rozhodnutiam.

¹⁴⁸ Podobne JANSSENS, CH. *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford University Press, 2013. s. 5.

¹⁴⁹ Pozri viac v pokapitole 3.2.1 a bod 33 až 37 Záverov zasadnutia Európskej rady v Tampere z 15. a 16. októbra 1999.

¹⁵⁰ Podľa čl. 67 ods. 3 ZFEÚ: „Únia sa usiluje o zabezpečenie vysokej úrovne bezpečnosti prostredníctvom opatrení na predchádzanie trestnej činnosti, rasizmu a xenofóbie a na boj proti nim prostredníctvom opatrení na koordináciu a spoluprácu medzi policajnými a justičnými orgánmi a inými príslušnými orgánmi, ako aj vzájomným uznávaním rozsudkov v trestných veciach a v prípade potreby aj aproximáciu trestnoprávných predpisov.“

¹⁵¹ Podľa čl. 67 ods. 4 ZFEÚ: „Únia uľahčuje prístup k spravodlivosti najmä prostredníctvom zásady vzájomného uznávania súdnych a mimosúdnych rozhodnutí v občianskych veciach.“

¹⁵² Podľa čl. 81 ods. 1 ZFEÚ: „Únia rozvíja justičnú spoluprácu v občianskych veciach, ktoré majú cezhraničné dôsledky, na základe zásady vzájomného uznávania súdnych a mimosúdnych rozhodnutí. Takáto spolupráca môže zahŕňať prijatie opatrení na aproximáciu zákonov a iných právnych predpisov členských štátov.“

¹⁵³ Podľa čl. 82 ods. 1 ZFEÚ: „Justičná spolupráca v trestných veciach v Únii je založená na zásade vzájomného uznávania rozsudkov a iných justičných rozhodnutí a zahŕňa aproximáciu zákonov a iných právnych predpisov členských štátov v oblastiach uvedených v odseku 2 a článku 83.“

už bolo spomínané, dané články systematicky zaraďujeme do hlavy V. ZFEÚ označenej ako *Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti*, z čoho možno vyvodiť, že uplatňovanie zásady vzájomného uznávania v civilných a trestných veciach spadá do oblasti spoločných právomocí EÚ a členských štátov.¹⁵⁴

Vychádzajúc z predmetnej zásady boli na pôde EÚ prijaté viaceré legislatívne právne akty sekundárneho práva EÚ, ktoré buď unifikovali, alebo aspoň harmonizovali pravidlá vzájomného uznávania súdnych rozhodnutí v niektorých civilných a trestných veciach.

V civilných veciach ide najmä o nariadenie 1215/2012 (Brusel Ia)¹⁵⁵ upravujúce režim vzájomného uznávania a výkonu súdnych rozhodnutí vydaných súdom členského štátu v občianskych a obchodných veciach; nariadenie 2019/1111¹⁵⁶ upravujúce režim vzájomného uznávania a výkonu súdnych rozhodnutí v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností alebo nariadenie 606/2013¹⁵⁷, ktoré upravuje režim vzájomného uznávania a výkonu rozhodnutí vo veciach ochranných opatrení v občianskych veciach.

V trestných veciach ide najmä o rámcové rozhodnutie 2008/909/JHA¹⁵⁸ upravujúce osobitný režim uznávania rozsudkov v trestných veciach, ktorými sa ukladajú tresty odňatia slobody alebo opatrenia zahŕňajúce pozbavenie osobnej slobody na účely ich výkonu v Únii; rámcové rozhodnutie 2008/947/JHA¹⁵⁹ upravujúce osobitný režim uznávania rozsudkov a probačných rozhodnutí na účely dohľadu nad probačnými opatreniami a alternatívnymi sankciami; rámcové rozhodnutie 2005/214/JHA¹⁶⁰ upravujúce osobitný režim uznávania a výkonu rozhodnutí na peňažné sankcie; rámcové rozhodnutie 2006/783/JHA¹⁶¹ upravujúce osobitný režim uznávania príkazov na konfiškáciu alebo smernica 2011/99/EU, ktorá upravuje osobitný režim uznávania ochranného opatrenia podľa vnútroštátneho práva prostredníctvom vydania európskeho ochranného príkazu.¹⁶²

¹⁵⁴ Pozri čl. 4 ods. 2 písm. j) ZFEÚ.

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ Nariadenie Rady (EÚ) 2019/1111 z 25. júna 2019 o právomoci a uznávaní a výkone rozhodnutí v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností a o medzinárodných únosoch detí.

¹⁵⁷ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 606/2013 z 12. júna 2013 o vzájomnom uznávaní ochranných opatrení v občianskych veciach.

¹⁵⁸ Rámcové rozhodnutie Rady 2008/909/SVV z 27. novembra 2008 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na rozsudky v trestných veciach, ktorými sa ukladajú tresty odňatia slobody alebo opatrenia zahŕňajúce pozbavenie osobnej slobody, na účely ich výkonu v Európskej únii.

¹⁵⁹ Rámcové rozhodnutie Rady 2008/947/SVV z 27. novembra 2008 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na rozsudky a probačné rozhodnutia na účely dohľadu nad probačnými opatreniami a alternatívnymi sankciami.

¹⁶⁰ Rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie.

¹⁶¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1805 zo 14. novembra 2018 o vzájomnom uznávaní príkazov na zaistenie a príkazov na konfiškáciu.

¹⁶² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/99/EÚ z 13. decembra 2011 o európskom ochrannom príkaze.

Zásada vzájomného uznávania je považovaná za východisko aj pre vzájomné uznávanie a výkon správnych aktov v EÚ.¹⁶³ Explicitný právny základ tejto zásady pre oblasť administratívnych vecí by sme však v primárnom práve EÚ hľadali márne. Opätovne je potrebné zdôrazniť, že oblasť administratívnej spolupráce je dokonca explicitne zaradená do oblasti podporných právomocí EÚ, pre ktorú je charakteristický zákaz prijímania takých právne záväzných aktov EÚ, ktoré by harmonizovali zákony alebo iné právne predpisy členských štátov.¹⁶⁴ Jej prienik do oblasti administratívnych vecí sa tak v podmienkach EÚ uskutočňuje nepriamo, a to prostredníctvom sekundárneho práva EÚ v oblastiach tých právomocí, v ktorých má EÚ výlučné alebo spoločné právomoci s členskými štátmi.¹⁶⁵

V prvom rade ide o oblasť vnútorného trhu,¹⁶⁶ kde EÚ prostredníctvom sekundárnych právnych aktov vytvára osobitné režimy uznávania správnych aktov s cieľom zrýchliť ich cirkuláciu medzi členskými štátmi a odstrániť tak bariéry pre voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu. Za právny základ zásady vzájomného uznávania v oblasti vnútorného trhu pritom možno považovať najmä čl. 26 ZFEÚ, čl. 34 ZFEÚ, čl. 45 ZFEÚ, čl. 49 ZFEÚ, čl. 53 ZFEÚ, čl. 56 ZFEÚ, čl. 63 ZFEÚ a čl. 114 ZFEÚ.¹⁶⁷ Napr. súčasný čl. 53¹⁶⁸ ZFEÚ je právnym základom pre rad legislatívnych právnych aktov, ktoré zakladajú režimy vzájomného uznávania správnych aktov v oblasti slobody pohybu najmä osôb, služieb a kapitálu, ako sú smernica 2005/36/ES,¹⁶⁹

¹⁶³ PERNAS GARCIA, J. J. The EU's 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, č. 10, s. 16.

¹⁶⁴ Čl. 2 ods. 5 v spojení s čl. 6 písm. g) ZFEÚ.

¹⁶⁵ K oblastiam výlučných a spoločných právomocí pozri čl. 3 a 4 ZFEÚ. Podobne PERNAS GARCIA, J. J. The EU's 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, č. 10, s. 16.

¹⁶⁶ K vývoju tejto zásady v oblastiach jednotlivých právomocí pozri GROZA, A. The principle of mutual recognition: from the internal market to the European area of freedom, security and justice. In *Juridical Tribune*. vol. 2, 2022, s. 89 – 104.

¹⁶⁷ Porovnaj JANSSENS, CH. *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford University Press, 2013, s. 30 – 31 a GROZA, A. The principle of mutual recognition: from the internal market to the European area of freedom, security and justice. In *Juridical Tribune*. Vol. 2, 2022, s. 98.

¹⁶⁸ Podľa čl. 53 ods. 1 ZFEÚ: „S cieľom uľahčiť zriadenie a vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti osôb vydajú Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom smernice na vzájomné uznávanie diplomov, osvedčení a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách a na koordináciu ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení v členských štátoch týkajúcich sa začatia a vykonávania činnosti samostatne zárobkovo činných osôb.“

¹⁶⁹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií, ktorá vytvára režim vzájomného uznávania diplomov, osvedčení a iných dokladov o vzdelaní medzi členskými štátmi EÚ.

smernica 2009/65/ES,¹⁷⁰ smernica 2009/138/ES,¹⁷¹ smernica 2013/36/EÚ¹⁷² alebo smernica 2014/65/EÚ.¹⁷³

Ďalšou oblasťou spoločných právomocí EÚ a členských štátov, ktorá úzko súvisí s búraním bariér predovšetkým pre voľný pohyb osôb, tovaru a služieb, je oblasť dopravy.¹⁷⁴ Právny základ na prijatie legislatívnych právnych aktov, v rámci ktorých je regulovaný aj režim vzájomného uznávania správnych aktov v predmetnej oblasti, predstavuje najmä súčasný čl. 91 ZFEÚ.¹⁷⁵ Na jeho právnom základe sú prijaté napr. smernica 2006/126/ES,¹⁷⁶ smernica 2009/100/ES,¹⁷⁷ smernica 2017/2397¹⁷⁸ alebo smernica 2022/2561.¹⁷⁹

Právny základ prijatia legislatívnych právnych aktov regulujúcich osobitné režimy uznávania správnych aktov je možné nájsť aj v tých ustanoveniach zakladajúcich zmlúv, ktorými sa upravuje oblasť výlučných právomocí EÚ. V oblasti

¹⁷⁰ 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 vytvára v súlade so svojim čl. 5 režim vzájomného uznávania povolení pre podniky kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov.

¹⁷¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/138/ES z 25. novembra 2009 o začatí a vykonávaní poistenia a zaistenia (Solventnosť II) vytvára v súlade so svojim čl. 15 režim vzájomného uznávania povolenia na výkon poisťovacích a zaisťovacích činností.

¹⁷² Smernica Európskeho parlamentu 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 vytvára v súlade so svojim čl. 33 režim vzájomného uznávania povolení na výkon bankových činností.

¹⁷³ 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 vytvára v súlade so svojim čl. 6 režim vzájomného uznávania povolení na investičné služby a činnosti.

¹⁷⁴ Čl. 4 ods. 2 písm. g) ZFEÚ.

¹⁷⁵ Podľa čl. 91 ods. 1 ZFEÚ: „*Za účelom vykonania článku 90 a berúc do úvahy špecifické črty dopravy Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov stanoví: a) spoločné pravidlá platné pre medzinárodnú dopravu do členského štátu alebo z členského štátu, alebo pri prechode cez územie jedného alebo viacerých členských štátov; b) podmienky, za ktorých môže prepravca, ktorý nemá sídlo na území členského štátu, v tomto členskom štáte uskutočňovať dopravu; c) opatrenia na zlepšenie bezpečnosti dopravy; d) ďalšie potrebné ustanovenia.*“

¹⁷⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/126/ES z 20. decembra 2006 o vodičských preukazoch upravujúca režim vzájomného uznávania vodičských preukazov vydaných členským štátom v celej Únii.

¹⁷⁷ Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/100/ES zo 16. septembra 2009 o vzájomnom uznávaní plavebných licencií pre pravidlá vnútrozemskej vodnej dopravy upravujúca režim vzájomného uznávania plavebných licencií pre pravidla vnútrozemskej vodnej dopravy členských štátov EÚ.

¹⁷⁸ Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 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 upravujúca režim vzájomného uznávania odborných kvalifikácií v oblasti vnútrozemskej plavby.

¹⁷⁹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2561 zo 14. decembra 2022 o základnej kvalifikácii a pravidelnom výcviku vodičov určitých cestných vozidiel nákladnej a osobnej dopravy upravujúca režim vzájomného uznávania kvalifikačných kariet vodiča určitých cestných vozidiel nákladnej a osobnej dopravy.

spoločnej obchodnej politiky¹⁸⁰ môže byť príkladom nariadenie 116/2009¹⁸¹ kreujúce režim vzájomného uznávania povolenia vyviezť kultúrny majetok, pričom to je vydané na právnom základe ustanovenia v súčasnosti zodpovedajúceho čl. 207 ZFEÚ, ktorý splnomocňuje príslušné orgány EÚ prijať opatrenia vymedzujúce rámec na uskutočňovanie spoločnej obchodnej politiky, ktorej súčasťou je aj spoločná vývozná politika. V oblasti spoločných pravidiel pre hospodársku súťaž to zase môže byť smernica 2010/24/EÚ,¹⁸² ktorá upravuje režim vzájomného uznávania exekučných titulov, na ktorých základe sa vymáha pohľadávka vyplývajúca z daní, poplatkov a ďalších opatrení a ktorej právnym základom na prijatie bol čl. 113, resp. čl. 115 ZFEÚ.

Napokon nemožno opomenúť ani oblasť priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, kde primárne nachádzame právny základ na uznávanie rozhodnutí vydaných v civilných veciach a trestných veciach. V rámci nej je vo vzťahu ku vzájomnému uznávaniu správnych aktov relevantný v prvom rade osobitný režim uznávania a výkonu rozhodnutí na peňažné sankcie upravený Rámcovým rozhodnutím 2005/214/JHA,¹⁸³ ktorý umožňuje uznanie a výkon tých správnych aktov ukladajúcich peňažnú sankciu, ktoré sú preskúmateľné súdom s pôsobnosťou predovšetkým v trestných veciach. Hoci v súčasnosti by právnym základom na prijatie legislatívneho právneho aktu, ktorý by upravoval materiu rámcového rozhodnutia, bol čl. 82 ZFEÚ, tak právnym základom Rámcového rozhodnutia 2005/214/SVV je čl. 31 písm. a) a čl. 34 ods. 2 písm. b) ZEÚ v znení Amsterdamskej zmluvy a Zmluvy z Nice, keďže rámcové rozhodnutie je finálnou formou činnosti práva EÚ spred Lisabonskej zmluvy, keď ešte existovala tzv. trojpilierová štruktúra spolupráce.¹⁸⁴ V druhom rade je relevantným režim univerzálnej platnosti jednotného víza vydaného členským štátom na území celej Únie regulovaný nariadením 810/2009,¹⁸⁵ ktorého právny základ v súčasnosti zodpovedá čl. 77 ZFEÚ.

1.4 Zásada vzájomnej dôvery

Rovnako ako zásada vzájomného uznávania, ani zásada vzájomnej dôvery nie je v práve EÚ jednotne definovaná. Dokonca na rozdiel od prvej nemá svoju explicit-

¹⁸⁰ Čl. 3 ods. 1 písm. e) ZFEÚ.

¹⁸¹ Nariadenie Rady (ES) č. 116/2009 z 18. decembra 2008 o vývoze tovaru kultúrneho charakteru.

¹⁸² Smernica Rady 2010/24/EÚ zo 16. marca 2010 o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení.

¹⁸³ Rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie.

¹⁸⁴ K právnemu základu tohto režimu pozri viac JANČÁT, L. Special regime for the recognition of decisions on financial penalties: complex analysis. In *Juridical Tribune*. Roč. 13, 2023, č. 1, s. 93 – 119.

¹⁸⁵ Nariadenie európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex).

nú zmienku v žiadnom z ustanovení zakladajúcich zmlúv.¹⁸⁶ Výslovne sa však odkaz na zásadu vzájomnej dôvery objavuje hneď v niekoľkých sekundárnych aktoch EÚ¹⁸⁷ a jej existenciu judikoval aj Súdny dvor.¹⁸⁸ Napriek uvedenej skutočnosti je potrebné povedať, že na jej obsahu nie je doposiaľ jednoznačná zhoda.¹⁸⁹

Zásada vzájomnej dôvery sa uplatňuje *de facto* v rovnakých oblastiach ako zásada vzájomného uznávania, keďže medzi oboma existuje úzka prepojenosť.¹⁹⁰ Podstata zásady vzájomnej dôvery tak, podľa nás, vyplýva zo súvzťažnosti týchto dvoch zásad. Vo vzťahu k zásade vzájomného uznávania sa zásada vzájomnej dôvery vníma ambivalentne. Jej naplnenie je buď vnímané ako predpoklad pre úspešnú aplikáciu zásady vzájomného uznávania, alebo ako cieľ, ku ktorému je pri napĺňaní zásady vzájomného uznávania potrebné sa priblížiť.¹⁹¹ Ak vychádzame z prvého konceptu, tak možno podľa nás súhlasiť s Hazelhorstom, že vzájomné uznávanie je praktickým uplatnením vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi¹⁹².¹⁹³ Ak totiž jeden členský štát dôveruje druhému, je splnený základný predpoklad na akceptáciu

¹⁸⁶ VOYNIKOV, V. V. The Principle of Mutual Trust in EU Law and Policy. In *Modern Europe Scientific Journal*. 2021, č. 6, s. 144 – 154.

¹⁸⁷ Pozri napr. nariadenie 1215/2012 (Brusel Ia), bod 26 preambuly alebo Nariadenie 2019/1111, bod 55 preambuly alebo nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov, bod 22 preambuly.

¹⁸⁸ Pozri napr. stanovisko Súdneho dvora (plénum) z 18. decembra 2014, bod 191, rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 29. júna 2016 vo veci C-486/14, Piotr Kossowski, bod 50 a nasl. alebo rozsudok Súdneho dvora z 22. decembra 2010 vo veci C-491/10 PPU Joseba Andoni Aguirre Zarraga v Simone Pelz, bod. 46 a 70.

¹⁸⁹ BOHAČEK, M. Mutual trust in EU Law: Trust ‚in what‘ and ‚between whom‘? In *European Journal of Legal Studies*. Roč. 14, 2022, č. 1, s. 109 – 110, SCHWARZ, M. Let’s talk about trust, baby! Theorizing trust and mutual recognition in the EU’s area of freedom, security and justice. In *European Law Journal*. Roč. 24, 2018, č. 2 – 3, s. 124 – 141, ZILINSKY, M. Mutual Trust and Cross-Border Enforcement of Judgments in Civil Matters in the EU: Does the Step-by-Step Approach Work? In *Neth Int Law Rev*. 2017, č. 64, s. 116.

¹⁹⁰ BOHAČEK, M. Mutual trust in EU Law: Trust ‚in what‘ and ‚between whom‘?. In *European Journal of Legal Studies*. Roč. 14, 2022, č. 1, s. 110 – 111, XANTHOPOULOU, E. *Fundamental Rights and Mutual Trust in the Area of Freedom, Security and Justice: A Role for Proportionality?* Oxford: Hart Publishing, 2020, s. 26. alebo PRECHAL, S. Mutual trust before the Court of justice of the European Union. In *European papers*. Roč. 2, 2017, č. 2, s. 76.

¹⁹¹ CAMBIEN, N. Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market. In *European Papers*. Roč. 2, 2017, č. 1, s. 101; alebo JANSSENS, CH. *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford University Press, 2013. s. 142.

¹⁹² Zásada vzájomnej dôvery sa tradične uplatňuje na horizontálne vzťahy medzi členskými štátmi. K črtajúcej sa výnimke z tohto pravidla a jej aplikácii aj na horizontálne vzťahy medzi členskými štátmi a inštitúciami EÚ, prípadne nečlenskými štátmi EÚ pozri napr. LEONARDO, L. The Political Psychology of Vertical Trust Between the European Union and the Member States. In *LEGAL ISSUES OF ECONOMIC INTEGRATION*. Roč. 48, 2021, č. 3, s. 229 – 250. alebo BOHAČEK, M. Mutual trust in EU Law: Trust ‚in what‘ and ‚between whom‘? In *European Journal of Legal Studies*. Roč. 14, 2022, č. 1, s. 127 – 139.

¹⁹³ HAZELHORST, M. *Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial*. Hague: T. M. C. Asser Press The Hague, 2017, s. 28.

tovarov, činností a rozhodnutí vydaných (uvedených na trh, vykonávaných) v súlade s právnym poriadkom členského štátu pôvodu bez toho, aby mal hostiteľský členský štát potrebu posudzovať, či sú vydané (uvedené na trh, vykonávané) v súlade s jeho vnútroštátnymi normami.

Pri absencii dostatočnej harmonizácie predstavuje elementárny základ vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi viazanosť základnými hodnotami vyjadrenými v čl. 2 ZEÚ¹⁹⁴ a s ich implementáciou súvisiaci predpoklad, že členské štáty budú dodržiavať právo EÚ.¹⁹⁵ Táto viazanosť vytvára vyvrátiteľnú domnienku, že právne poriadky členských štátov sú rovnocenné. Ak však dôjde k jej vyvráteniu, členské štáty by mali byť disponovať možnosťou odmietnuť akceptovať cudzie rozhodnutia (tovary, služby) pre zásadné verejnoprávne výhrady, alebo by mali príslušné orgány EÚ pristúpiť ku harmonizácii pravidiel tak, aby sa obnovila vzájomná dôvera medzi členskými štátmi.¹⁹⁶ Uvedené zároveň implikuje, že akýmsi katalyzátorom vzájomnej dôvery v oblastiach, kde sa má uplatňovať zásada vzájomného uznávania a kde vyvrátiteľná domnienka rovnocennosti právnych poriadkov členských štátov nestačí, je dosiahnutie potrebnej miery harmonizácie.¹⁹⁷ Európska únia pritom vzhľadom na povahu oblastí volí rôznu mieru harmonizácie hmotnoprávných noriem a procesnoprávných noriem členských štátov. Napr. v oblasti vnútorného trhu sa dôraz kladie na hmotnoprávnu harmonizáciu spočívajúcu vo vytvorení spoločných minimálnych štandardov a základných predpokladov, ktorých účelom je zabezpečenie predovšetkým bezpečnosti výrobkov a výroby,¹⁹⁸ ochrany zdravia a práv spotrebiteľa,¹⁹⁹ kvality vykonávaných služieb,²⁰⁰ odbornej

¹⁹⁴ Podľa čl. 2 ZEÚ: „Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Tieto hodnoty sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi.“

¹⁹⁵ BOHAČEK, M. Mutual trust in EU Law: Trust ‚in what‘ and ‚between whom‘? In *European Journal of Legal Studies*. Roč. 14, 2022, č. 1, s. 118.

¹⁹⁶ Tento predpoklad je umocnení viazanosťou členských štátov zásadou loajálnej spolupráce vyjadrenej v čl. 4 ods. 3 ZEÚ. Pozri k tomu WILLEMS, A. *The Principle of Mutual Trust in EU Criminal Law*. Hart Publishing, 2021. s. 254 – 255 alebo JANSSENS, CH. *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford University Press, 2013. s. 143.

¹⁹⁷ Pre korektnosť je potrebné povedať, že vysoká miera harmonizácie zužuje rozsah zásady vzájomnej dôvery, keďže v de facto unifikovaných oblastiach prestáva byť potreba dôvery v právny poriadok iného štátu, keďže je v podstate rovnaký. Pozri viac CAMBIEN, N. Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market. In *European Papers*. Roč. 2, 2017, č. 1, s. 105 – 109. K významu harmonizácie pre uplatňovanie zásady vzájomného uznávania a vzájomnej dôvery pozri aj JANSSENS, CH. *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford University Press, 2013. s. 81 – 86 a 184 – 187.

¹⁹⁸ Pozri napr. smernicu Rady z 21. decembra 1988 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa rýchlozmrazených potravín určených na ľudskú spotrebu.

¹⁹⁹ Pozri napr. smernicu Rady z 21. decembra 1988 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa rýchlozmrazených potravín určených na ľudskú spotrebu.

²⁰⁰ Pozri napr. smernicu Európskeho parlamentu 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.

kvality migrujúcich pracovníkov²⁰¹ alebo bezpečného výkonu regulovaných činností s cezhraničným presahom²⁰². V oblasti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti sa hmotnoprávna harmonizácia využíva minimálne.²⁰³ V tejto oblasti sa využíva najmä procesnoprávna harmonizácia,²⁰⁴ v rámci ktorej EÚ kladie dôraz na vytvorenie spoločných procesných pravidiel, ktoré sú nevyhnutné na účelne fungovanie vzájomného uznávania rozhodnutí za súčasného rešpektovania základných práv a slobôd jednotlivcov.²⁰⁵ V niektorých oblastiach tým však EÚ vie zabezpečiť aj dosiahnutie minimálnej miery štandardov, ktoré sa vzťahujú na tovary a služby.²⁰⁶

Už v roku 1999 Rada EÚ vo svojej rezolúcii²⁰⁷ identifikovala ako jeden z problémov aplikácie zásady vzájomného uznávania aj nedostatok informácií o právnom systéme a pravidlách uznávania medzi členskými štátmi. Nemenej dôležitým atribútom posilnenia vzájomnej dôvery je tak okrem harmonizácie aj vytvorenie prostriedkov efektívnej výmeny informácií medzi členskými štátmi a mechanizmov cezhraničnej spolupráce. Príkladom aktu sekundárneho práva EÚ, ktorého predmetom je vytvorenie takýchto prostriedkov a mechanizmov, je v súčasnosti napr. nariadenie 2019/515. V súvislosti so zásadou vzájomného uznávania je predmetom tohto nariadenia vytvorenie a správa kontaktných miest pre výrobky v členských štátoch, spolupráca a výmena informácií, ktorá má prispieť k posilneniu a podpore vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi.²⁰⁸ Poukázať možno tiež na spomínanú smernicu 2005/36/ES alebo smernicu 2006/123/ES,²⁰⁹ ktoré regulujú harmonizované pravidlá administratívnej spolupráce vrátane vzájomnej výmeny informácií medzi členskými štátmi v oblasti odborných kvalifikácií a služieb na vnútornom trhu. V oblasti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti plní kľúčovú úlohu zase

²⁰¹ Pozri napr. smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.

²⁰² Pozri napr. smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/126/ES z 20. decembra 2006 o vodičských preukazoch.

²⁰³ JANSSENS, CH. *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford University Press, 2013. s. 185 – 186.

²⁰⁴ WILLEMS, A. *The Principle of Mutual Trust in EU Criminal Law*. Hart Publishing, 2021. s. 222 – 225.

²⁰⁵ Pozri napr. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/515 z 19. marca 2019 o vzájomnom uznávaní tovaru, ktorý je v súlade s právnymi predpismi uvedený na trh v inom členskom štáte a o zrušení nariadenia (ES) č. 764/2008 alebo rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie. K problematike vzájomného uznávania, harmonizácie a rešpektovanie základných práv a slobôd pozri CAMBIEN, N. Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market. In *European Papers*. Roč. 2, 2017, č. 1, s. 110 – 112, alebo HERNANDEZ, W. Effective Protection of Rights as a Precondition to Mutual Recognition: Some Thoughts on the Cjeu's Gavanozov II Decision. In *European Criminal Law*. Roč. 13, 2022, č. 2, s. 180 – 197.

²⁰⁶ Napr. v oblasti uvádzania nových liekov a liečiv na vnútorný trh EÚ. Pozri viac JANSSENS, CH. *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford University Press, 2013. s. 77 – 81.

²⁰⁷ Rezolúcia Rady z 28. októbra 1999 o vzájomnom uznávaní (2000/C 141/02), bod 12.

²⁰⁸ Pozri čl. 3 ods. 1 nariadenia 2019/515 v spojení s bodom 48 jeho preambuly.

²⁰⁹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu.

Schengenský informačný systém,²¹⁰ ktorého účelom je prostredníctvom prenosu informácií medzi členskými štátmi o štátnych príslušníkoch tretích krajín zabezpečiť vysokú úroveň bezpečnosti na území EÚ.²¹¹

Záverom je potrebné zdôrazniť, že charakteristickou črtou vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi je, že sa neuplatňuje bezbreho. Jej limitom, a z dôvodu úzkej prepojenosti so zásadou vzájomného uznávania aj limitom vzájomného uznávania, je predovšetkým zásada proporcionality a s ňou súvisiaca možnosť voľnej úvahy pri transpozícii sekundárneho práva EÚ do vnútroštátneho práva,²¹² potreba ochrany základných ľudských práv, ale aj uplatňovanie právom EÚ zakotvených výhrad národného verejného záujmu, či už v podobe ochrany verejného poriadku, národnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo potreby ochrany národnej identity.²¹³

2 Základné predpoklady vytvorenia jednotného modelu

2.1 Existencia právneho základu zásady vzájomného uznávania v administratívnych veciach v písanom primárnom práve EÚ

Z uvedených poznatkov o zásadách vyplýva, že kým explicitný právny základ na vytvorenie jednotných modelov vzájomného uznávania rozhodnutí v civilných a trestných veciach pramení v písanom primárnom práve EÚ, tak explicitný právny základ na vytvorenie jednotného modelu vzájomného uznávania aktov v administratívnych veciach v zakladajúcich zmluvách absentuje. Okrem toho, kým právny základ na vytvorenie jednotných modelov vzájomného uznávania rozhodnutí

²¹⁰ Pozri viac nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1861 z 28. novembra 2018 o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského informačného systému (SIS) v oblasti hraničných kontrol, o zmene Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, a o zmene a zrušení nariadenia (ES) č. 1987/2006.

²¹¹ PERNAS GARCIA, J. J. The EU's 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, č. 10, s. 18.

²¹² Podľa čl. 288 je pri transpozícii smerníc záväzný len výsledok, voľba vhodných foriem a metód sa však pri preberaní tohto právneho aktu ponecháva členským štátom.

²¹³ Pozri JIMÉNEZ, L. A. Effective Judicial Protection and Mutual Recognition in the European Administrative Space. In *German Law Journal*. Roč. 22, 2021, s. 353, CAMBIEN, N. Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market. In *European Papers*. Roč. 2, 2017, č. 1, s. 104, LENAERTS, K. The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice. In *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, č. 3, s. 525 – 552 alebo REPIŠČÁKOVÁ, D. Verejný poriadok ako dôvod na uplatnenie výnimky podľa čl. 36 ZFEÚ. In JAKAB, R. a D. REPIŠČÁKOVÁ (eds.) *Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav. Zborník Vedeckých prác*. Košice. ŠafárikPress, 2023, s. 131 – 147.

v civilných a trestných veciach je systematicky rámcovaný do oblasti spoločnej právomoci označenej ako *Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti*, tak oblasť administratívnej spolupráce, pod ktorú by bolo logicky najvhodnejšie subsumovať právny základ na vytvorenie akéhokoľvek režimu vzájomného uznávania správnych aktov, patrí medzi oblasti, v ktorej má EÚ „iba“ podporné právomoci. Teda, daná oblasť právomocí vzhľadom na zákaz prijímania takých právne záväzných aktov EÚ, ktoré by harmonizovali vnútroštátne právne predpisy členských štátov, neslúži, a za súčasného znenia zakladajúcich zmlúv ani nemôže slúžiť ako právny základ vzájomného uznávania aktov v administratívnych veciach.

Vytváranie osobitných režimov vzájomného uznávania správnych aktov sa v súčasnosti realizuje na základe tých ustanovení zakladajúcich zmlúv, ktoré slúžia na vykonanie výlučných právomocí EÚ alebo spoločných právomocí EÚ a členských štátov v iných oblastiach ako v oblasti administratívnej spolupráce. Ide pritom najmä o oblasť vnútorného trhu a priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Hoci konkrétne ustanovenia primárneho práva EÚ niekedy aj výslovne predpokladajú vytvorenie osobitného režimu uznávania správnych aktov,²¹⁴ tak takéto splnomocnenia sú sektorovo obmedzené a ich primárnym cieľom je zabezpečiť napr. účelnú realizáciu niektorej zo štyroch slobôd vnútorného trhu alebo prispieť k vytvoreniu priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. To, že sa vytvorením takéhoto režimu vzájomného uznávania fakticky uskutočňuje aj administratívna spolupráca medzi členskými štátmi, je len sekundárnym dôsledkom, ktorý možno, podľa nás, označiť tiež za akýsi „bočný produkt“ implementácie ustanovenia zakladajúcej zmluvy. Preto sa domnievame, že je nepravdepodobné, aby zo zakladajúcich zmlúv vyplývala čo i len implicitná právomoc umožňujúca kreovať jednotný model vzájomného uznávania aktov v administratívnych veciach.²¹⁵

Po zhrnutí uvedených úvah je, podľa nás, za jeden zo základných predpokladov možnosti vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ potrebné označiť explicitné zakotvenie právneho základu na vzájomné uznávanie aktov v administratívnych veciach v písanom primárnom práve EÚ, ktoré by bolo založené na zásade vzájomného uznávania. Takéto ustanovenie by pritom malo spadať do rámca výlučných alebo spoločných právomocí EÚ a členských štátov. Ideálnym riešením by sa pritom javilo jeho systematické zakotvenie do ustanovení upravujúcich administratívnu spoluprácu s tým, že by daná oblasť bola súčasne presunutá medzi spoločné právomoci EÚ a členských štátov. Domnievame sa, že len zmena a doplnenie zakladajúcich zmlúv uvedeným spôsobom by v súlade so zásadou prenesenia právomocí²¹⁶ predstavovala legitímny právny základ na prijatie takého sekundárneho práva EÚ, na ktorého základe by bolo možné komplexne – a nie iba sektorovo – riešiť otázku vzájomného uznávania správnych aktov v EÚ. Vytvorenie

²¹⁴ Napr. čl. 53 ods. 1 ZFEÚ, ktorý predpokladá prijatie smernice na vzájomné uznávanie diplomov, osvedčení a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách.

²¹⁵ Ku nášmu záveru o nepravdepodobnosti použitia flexibilnej klauzuly vo vzťahu k možnosti vytvorenia jednotného režimu vzájomného uznávania správnych rozhodnutí pozri podkapitolu 3.2.1.

²¹⁶ Pozri viac ku predmetnej zásade v podkapitole 3.2.1.

jednotného modelu uznávania správnych aktov na existujúcich právnych základoch osobitných režimov uznávania správnych aktov v primárnom práve EÚ by zároveň mohlo predstavovať porušenie zásady subsidiarity a proporcionality.²¹⁷

2.2 Existencia potrebnej miery harmonizácie a administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi

Už sme spomenuli, že predpokladom vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi je dosiahnutie potrebnej miery harmonizácie ich právnej úpravy. Okrem toho je dôležitým atribútom posilňovania vzájomnej dôvery aj vytvorenie prostriedkov efektívnej výmeny informácií medzi nimi a mechanizmov cezhraničnej spolupráce. Ak sú dané predpoklady splnené, členské štáty sú ochotnejšie akceptovať cezhraničné účinky rozhodnutí vydaných v iných členských štátoch na svojom území, keďže dôverujú ich „kvalite“. Vzhľadom na citované legislatívne právne akty sekundárneho práva harmonizujúce hmotnoprávne, ako aj procesnoprávne normy členských štátov spadajúce do oblasti administratívnych vecí,²¹⁸ ako aj legislatívne právne akty vytvárajúce prostriedky a mechanizmy administratívnej spolupráce²¹⁹ sa uvedená ochota členských štátov nepochybne týka aj akceptácie účinkov správnych aktov vydaných v inom členskom štáte.

Vychádzajúc z uvedených postulátov zastávame názor, že za ďalší z predpokladov vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ je potrebné považovať existenciu potrebnej miery harmonizácie administratívnych noriem členských štátov a tiež primeraných prostriedkov a mechanizmov administratívnej spolupráce medzi nimi.

Predovšetkým v súvislosti s harmonizáciou v procesnoprávnej rovine je, podľa nás, namieste tiež sa zmieniť o potrebe zaručenia jednotného výkladu a aplikácie základných práv a slobôd, najmä práva na spravodlivý proces v členských štátoch. Toto právo tak, ako je garantované Chartou základných práv EÚ²²⁰ a Dohovorom o ochrane základných práv a slobôd²²¹, sa totiž neobmedzuje výlučne len na súdne konania, ale v stanovenom rozsahu je jeho zárukám potrebné vyhovieť

²¹⁷ Pozri viac ku predmetným zásadám v podkapitole 3.2.2.

²¹⁸ Napr. spomínaná smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/126/ES z 20. decembra 2006 o vodičských preukazoch alebo smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.

²¹⁹ Napr. spomínaná smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu alebo nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1861 z 28. novembra 2018 o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského informačného systému (SIS) v oblasti hraničných kontrol, o zmene Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, a o zmene a zrušení nariadenia (ES) č. 1987/2006.

²²⁰ Čl. 47 až čl. 50 Charty.

²²¹ Čl. 6 Dohovoru.

aj v správnych konaniach.²²² Nie je preto vylúčené, že aj v správnych konaniach, v ktorých sú vydávané správne akty s potenciálnou ubiquitousou, je potrebné vyhovieť spoločným štandardom ochrany. Vedomosť členských štátov o tom, že latka ochrany v iných členských štátoch je pri vydávaní správnych aktov „podliezaná“, logicky vedie k nedôvere v právny poriadok iného členského štátu. Tým sa zároveň znižuje ochota uznať správne akty vydané jeho orgánmi v akomkoľvek režime nevynímajúc jednotný režim.

3 Determinanty limitujúce vytvorenie jednotného modelu

V predchádzajúcej kapitole sme za základný predpoklad vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ označili zakotvenie právneho základu na vzájomné uznávanie aktov v administratívnych veciach v písanom primárnom práve EÚ, ktoré by bolo založené na zásade vzájomného uznávania. Dospeli sme teda k záveru, že kým nedôjde k jeho zakotveniu v zakladajúcich zmluvách, tak prijatie legislatívneho právneho aktu EÚ kreujúceho jednotný režim vzájomného uznávania správnych aktov by predstavovalo riziko porušenia zásady prenesenia právomocí, ale potenciálne aj zásady subsidiarity a zásady proporcionality. Zastávame názor, že vzhľadom na uvedené riziko možno za prvý determinant limitujúci vytvorenie jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ označiť **absenciu explicitného právneho základu na jeho vytvorenie v písanom primárnom práve EÚ**.

V súvislosti so zásadou prenesenia právomocí sa vynárajú aj ďalšie možné prekážky vytvorenia jednotného režimu. Ako bolo vysvetlené, zásada prenesených právomocí vymedzuje pre EÚ kompetenčné mantinely. Legislatívny právny akt EÚ kreujúci jednotný model vzájomného uznávania správnych aktov by sa tak z pohľadu svojej vecnej pôsobnosti mal v súlade s touto zásadou obmedzovať na vzájomné uznávanie tých správnych aktov orgánov členských štátov, ktoré boli vydané v administratívnych veciach spadajúcich do rámca pôsobnosti EÚ. Vzhľadom na to, že členské štáty sú vykonávateľmi práva EÚ nielen vtedy, keď vedome preberajú právo EÚ alebo ustanovujú výnimku z práva EÚ, ale aj vtedy, keď „nevedome“ v konkrétnej a špecifickej situácii v určitej spojitosti uplatnia osobitnú hmotnoprávnu normu práva EÚ, napr. vnútroštátnou normou alebo aplikačnou praxou stanovia prekážku voľnému pohybu osôb, tovarov, služieb a kapitálu,²²³ môže byť obťažné

²²² K vecnej pôsobnosti práva na spravodlivý proces v administratívnych veciach v EÚ pozri napr. PEERS, S., T. HERVEY, J. KENNER a A. WARD (Ed.). *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*. Oxford a Portland, Oregon: Beck – Hart – Nomos, 2014. s. 1210 – 1211.

²²³ Podobne HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2011. s. 643 – 644 alebo MAZÁK, J. a M. JÁNOŠIKOVÁ. *Lisabonská zmluva (Ústavný systém a súdna ochrana)*. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition), 2011. s. 84.

vymedziť rigidnú hranicu medzi administratívnymi vecami, resp. správnymi aktmi, ktoré budú v rámci jednotného modelu uznávania správnych aktov spadať do vecnej pôsobnosti legislatívneho právneho aktu EÚ a zároveň aj do práva EÚ ako celku. Príliš široké vymedzenie vecnej pôsobnosti by totiž predstavovalo riziko, že v režime jednotného uznávania správnych aktov by mohli byť uznávané aj správne akty, ktoré boli vydané v administratívnych veciach nepatriacich do pôsobnosti EÚ, t. j. išlo by o konanie *ultra vires* zasahujúce do suverenity členského štátu. Na druhej strane, príliš úzke vymedzenie vecnej pôsobnosti by znamenalo, že v danom režime by bolo opätovne možné uznať len časť správnych aktov spadajúcich do rámca aplikovateľnosti legislatívneho právneho aktu EÚ, čím by *de facto* išlo iba o vytvorenie ďalšieho osobitného režimu vzájomného uznávania správnych aktov, popri ktorom by sa uplatňovali stále aj ďalšie osobitné režimy aplikovateľné na správne akty mimo rámca jeho vecnej pôsobnosti. Druhým determinantom limitujúcim vytvorenie jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ je preto podľa nás **nejednoznačná a nedefinovateľná hranica medzi všetkými administratívnymi vecami, resp. správnymi aktmi spadajúcimi do rámca práva EÚ, ktorá pramení zo vzťahu medzi vnútroštátnym právom členských štátov a právom EÚ.**

Náročnosť vymedzenia hranice medzi administratívnymi vecami, resp. správnymi aktmi, ktoré by v rámci jednotného modelu uznávania správnych aktov spadali do vecnej pôsobnosti legislatívneho právneho aktu EÚ, je pritom umocnená tým, že obsah a rozsah pojmu „administratívna vec“ a „správny akt“ sa na rozdiel od obdobných pojmov používaných na vymedzenie vecnej pôsobnosti legislatívnych právnych aktov EÚ upravujúcich režim vzájomného uznávania rozhodnutí v civilných veciach a trestných veciach²²⁴ v jednotlivých členských štátoch značne líši. Zároveň na úrovni EÚ doposiaľ neexistuje norma, ktorá by prispela k harmonizácii týchto pojmov. Ako bolo naznačené v prvej kapitole,²²⁵ prvým krokom k možnosti vytvorenia jednotného režimu vzájomného uznávania správnych aktov v EÚ je autonómne zadefinovanie pojmu „administratívna vec“ a s ním súvisiaceho pojmu „správny akt“, ktoré by vychádzali z ich materiálneho chápania odhliadnuc od ich formy, a zároveň by vylučovali z rozsahu týchto pojmov také procedurálne postupy, ktorých výsledkom by boli finálne formy činnosti orgánov verejnej správy bez potenciálneho cezhraničného účinku, t. j. potenciálnej ubiquity. Kým sa tak však nestane, je potrebné **absenciu autonómnej definície pojmu „administratívna vec“ a s ním súvisiaceho pojmu „správny akt“ považovať za ďalší z determinantov limitujúcich vytvorenie jednotného modelu uznávania správnych aktov.**

V súvislosti s predpokladom potrebnej miery harmonizácie a administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi sa vynára aj ďalší determinant limitujúci vytvorenie jednotného modelu vzájomného uznávania správnych aktov v EÚ.

²²⁴ Najmä pojmy „občianska vec“, „obchodná vec“, „trestná vec“, „rozsudok“ alebo „rozhodnutie“. Pozri k tomu napr. definície v čl. 1 a 2 nariadenia 1215/2012 (Brusel Ia), čl. 1 a 2 nariadenia 2019/1111, čl. 1 rámcového rozhodnutia 2005/214/SVV alebo čl. 1 rámcového rozhodnutia 2008/909/JHA.

²²⁵ Ale napr. aj JAKAB, R. Pojem správny akt v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami. In *Žurnál správneho súdnictva*. Roč. 1, 2022, č. 2, s. 11 – 23.

V podkapitole o zásade vzájomného uznávania ako základnom východisku nachádzania predpokladov a limitov bolo vysvetlené, že zásada vzájomného uznávania sa považuje za východiskovú zásadu vzájomného uznávania rozhodnutí členských štátov nielen v civilných veciach a trestných veciach, ale aj v administratívnych veciach. Na rozdiel od civilných vecí a trestných vecí však v oblasti administratívnych vecí jej explicitný právny základ absentuje a vyvodzuje sa len implicitne systematickým výkladom ustanovení zakladajúcich zmlúv slúžiacich na realizáciu rôznych oblastí výlučných, no najmä spoločných právomocí EÚ a členských štátov. V rámci tohto širokého spektra sa pritom využíva rôzna miera a prístup k aproximácii práva členských štátov.

Kým v oblastiach patriacich do výlučných právomocí môžeme hovoriť o najvyššej miere, tzv. unifikácii, tak v oblastiach spadajúcich do spoločných právomocí EÚ a členských štátov miera aproximácie lavíruje od unifikácie cez harmonizáciu až po oblasti takmer bez harmonizácie, ktoré využívajú ako aproximačný nástroj zásadne len vzájomnú dôveru medzi členskými štátmi, ktorej základ pramení v rešpekte základných hodnôt vyjadrené v čl. 2 ZEÚ.

Zároveň sa líši aj aproximačný prístup. Kým sa v niektorých oblastiach preferujú unifikácia alebo harmonizácia hmotnoprávných a procesnoprávných noriem, tak v iných oblastiach dochádza k štandardizácii iba hmotných alebo iba procesných pravidiel. Obdobné závery o nesúrodosti pritom možno vzťahovať aj na mieru administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi v jednotlivých oblastiach. Z uvedenej nesúrodosti v miere aproximácie a administratívnej spolupráce napokon vyplývajú aj rôzne možnosti „obrany“ jednotlivca voči správne mu aktu s potenciálnou ubiquitou, ktoré sa budú líšiť naprieč členskými štátmi. Hoci postupný prienik záruk práva na spravodlivý proces do oblasti administratívnych vecí prispieva k posilneniu vzájomnej dôvery v „kvalitu“ cudzieho správneho aktu, tak miera skeptickosti zostáva naďalej vyššia, ako je to v prípade súdnych rozhodnutí vydaných v civilných veciach a trestných veciach, kde sa predmetné záruky musia uplatňovať v ich plnej sile.²²⁶ K zvýšenej miere skeptickosti prispieva aj skutočnosť, že množstvo správnych aktov spadajúcich do rámca práva EÚ je vydávaných v režime zdieľaných kompetencií, resp. ako výsledok tzv. kompozitných procesov, ktoré prinášajú z pohľadu zabezpečenia účinnej súdnej ochrany viaceré výzvy.²²⁷

²²⁶ Súdny dvor Európskej únie judikuje, že význam Charty základných práv EÚ a jeho ustanovení musí byť vykladaný v súlade s tým, ako sú tieto práva vykladané ESLP vo vzťahu k Dohovoru. To vyplýva aj z Vysvetliviek k čl. 47 Charty základných práv EÚ, ako zmysel práva na spravodlivý proces podľa práva EÚ zodpovedá zmyslu tohto práva zaručeného v čl. 6 ods. 1 Dohovoru a judikatúre ESLP k nemu, pričom však jeho rozsah je širší, keďže sa neobmedzuje iba na civilné veci a trestné veci v zmysle autonómneho výkladu pojmu „občianske práva a záväzky“ a pojmu „trestný čin“. Z judikatúry ESLP pritom vyplýva možnosť, aby v konaniach, ktoré nepatria do tvrdého jadra trestných a civilných vecí, zmluvné štáty zaručili niektoré práva jednotlivca benevolentnejšie. Pozri k tomu napr. rozsudok ESLP (Veľká komora) Vilho Eskelinen a ďalší proti Finsku, č. 63235/00 z 19. apríla 2007, bod 64 alebo rozsudok ESLP Marčan proti Chorvátsku, č. 40820/12 z 10. júla 2014, bod 37.

²²⁷ Pozri k tomu podkapitolu 4.1.1.3.

Domnievame sa, že súčasná fragmentácia právnych základov zásady vzájomného uznávania aktov v administratívnych veciach v práve EÚ v spojení s rôznou mierou a prístupom k aproximácii jednotlivých oblastí právomocí EÚ, v rámci ktorých sú v úniom priestore vydávané správne akty s potenciálnou ubiquitou, vytvára riziko nedôvery v „kvalitu“ cudzieho správneho aktu. Takáto nedôvera potom zákonite vytvára aj limitujúce podhubie pre možnosť vytvorenia naozaj jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ. Zovšeobecňujúc syntetizované poznatky možno za ďalší determinant limitujúci vytvorenie jednotného modelu označiť **roztrieštenosť právnej regulácie správnych aktov s potenciálnou ubiquitou vydávaných v rámci práva EÚ a rôznu mieru harmonizácie a administratívnej spolupráce v jednotlivých oblastiach administratívnych vecí v pôsobnosti EÚ.**

Napokon, právo EÚ má nepochybne vplyv na verejnú správu členského štátu vrátane jej organizácie, procesov, úloh či činností.²²⁸ Faktom je, že tento vplyv v konečnom dôsledku ovplyvňuje aj oblasť administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi napriek tomu, že na rozdiel od oblasti justičnej spolupráce, je táto oblasť začlenená „iba“ medzi podporné právomoci EÚ. Ako bolo spomínané, administratívna spolupráca v podobe vzájomného uznávania správnych aktov v EÚ sa uskutočňuje iba ako určitý „bočný produkt“ primárneho účelu tých ustanovení zakladajúcich zmlúv, ktoré slúžia na vykonanie výlučných právomocí EÚ alebo spoločných právomocí EÚ a členských štátov.

Domnievame sa, že jedným z dôvodov zachovávaní *statusu quo* a neprehlbovania integrácie v oblasti administratívnej spolupráce v zmysle „presunu“ oblasti administratívnej spolupráce z oblasti podporných právomocí do oblasti spoločných právomocí EÚ a členských štátov je aj skutočnosť, že snaha o akceleráciu aproximácie pravidiel v tejto oblasti je citlivejšie vnímaná vzhľadom na suverenitu členského štátu. Právne vzťahy, ktoré by takouto spoluprácou totiž boli dotknuté, sú vzťahy v oblasti verejnej správy, ktorých dominantným druhovým objektom je, podobne ako v prípade justičnej spolupráce v trestných veciach a na rozdiel od justičnej spolupráce v civilných veciach, presadzovanie alebo ochrana verejného záujmu. Štát ako pôvodný suverén sa tak ťažšie vzdáva suverenity v tejto oblasti, keďže o efektívne presadzovanie alebo ochranu verejného záujmu má nielen právny, ale aj politický záujem. Vychádzajúc z týchto postulátov preto, podľa nás, platí, že členské štáty citlivejšie vnímajú vzhľadom na svoju suverenitu aj rozširovanie účinkov aktov vydaných cudzím orgánom verejnej správy na svoje územie. Hoci predmetná citlivosť je v práve EÚ kompenzovaná reguláciou všeobecných, ako aj špecifických dôvodov obrany členských štátov pred účinkami cudzích správnych aktov,²²⁹ tak nemožno, podľa nás, očakávať v blízkom období vytvorenie jednotné-

²²⁸ Pozri viac JAKAB, R. Vplyv práva Európskej únie na verejnú správu členského štátu. In JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČAT. *Transsteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: ŠafárikPress, 2020. s. 13 – 26.

²²⁹ Všeobecné dôvody obrany majú svoj právny základ priamo v primárnom práve EÚ a možno medzi ne zaradiť odmietnutie účinkov z dôvodu zásahu do národnej identity členského štátu, ochrany verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia. Medzi špecifické dôvody obrany je

ho modelu uznávania správnych aktov aj pre obavu členských štátov z dôsledkov vplyvu takéhoto režimu na ich zvrchovanosť. **Citlivejšie vnímanie cezhraničných účinkov cudzích správnych aktov vo vzťahu k suverenite členského štátu** je preto potrebné, podľa nás, považovať za ďalší determinant limitujúci vytvorenie jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ.

potrebné zaraďovať tie, ktoré majú svoj právny základ v sekundárnom práve EÚ, pričom tieto modifikujú účinky cudzie správneho rozhodnutia na území hostiteľského členského štátu z osobitného dôvodu vymedzeného v tom-ktorom legislatívnom právnom akte EÚ. Pozri viac JAKAB, R. Preskúmanie transteritoriálnych správnych aktov hostiteľským členským štátom. In JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky. Košice: ŠafárikPress, 2020. s. 132 – 139 alebo JAKAB, R. Defence of an EU member state against the effects of transnational administrative acts: In: Juridical Tribune – Tribuna Juridica. Vol. 10, No. Special Issue. 2020. s. 32 – 48.

IV. MOŽNÉ ZMENY V RÁMCI PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE

V predchádzajúcej kapitole tejto práce boli skúmané predpoklady, ako aj determinanty vzťahujúce sa na vytvorenie jednotného modelu správnych aktov s cezhraničnými účinkami v rámci európskeho správneho priestoru. Bolo konštatované, že za súčasných právnych podmienok takýto cieľ nie je reálny. Dosiahnutie tohto cieľa vo významnej miere determinuje začlenenie administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi „iba“ do podporných kompetencií Európskej únie, na ktorých zabezpečenie sa nevyužíva harmonizácia právnych predpisov. Z toho dôvodu je potrebné zamyslieť sa nad tým, či by nebolo možné dosiahnuť šandardizáciu pravidiel (aspoň čiastkovú) vzťahujúcich sa na správne akty s cezhraničnými účinkami jednak vo forme presunu kompetencií vydávať správne akty z členských štátov na orgány a agentúry Európskej únie, ako aj, či by nebolo možné vymedziť aspoň katalóg princípov vzájomnej spolupráce medzi členskými štátmi Európskej únie v súvislosti s vydávaním správnych aktov s cezhraničnými extrateritoriálnymi účinkami. A práve táto problematika a s ňou súvisiace nuansy, sú zhmotnené v tejto kapitole.

1 Presun rozhodovacích kompetencií z členských štátov na orgány Európskej únie

Podľa čl. 4 ods. 3 druhá veta Zmluvy o Európskej únii: „*Členské štáty prijímú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie.*“ Zároveň podľa čl. 291 ZFEÚ platí, že: „*Členské štáty prijímú všetky opatrenia vnútroštátneho práva potrebné na vykonanie právne záväzných aktov Únie.*“ *De lege lata* sú citované články prejavom nadčasového konceptu exekutívneho federalizmu, z ktorého vychádzali tvorcovia pôvodných zmlúv zakladajúcich Európske spoločenstvá.²³⁰ Leitmotív tohto konceptu spočíva v myšlienke, že bremeno zodpovednosti za implementáciu práva EÚ vrátane výkonu únieovej administratívy nesú členské štáty. Inštitúcie, orgány, úrady

²³⁰ Pôvodnými zakladajúcimi zmluvami rozumieme tzv. Rímske zmluvy podpísané dňa 25. marca 1957, ktorými sa založilo Európske hospodárske spoločenstvo a Európskej spoločenstvo pre atomóvu energiu.

a agentúry EÚ (ďalej spolu ako „orgány EÚ“) a najmä jej kardinálny exekutívny článok reprezentovaný Komisiou, majú disponovať iba obmedzenou právomocou vykonávať priamu administratívnu činnosť a nie byť za ňu zodpovední.²³¹ Kým rýdzi model exekutívneho federalizmu predpokladá možnosť striktného oddelenia administratívy vykonávanej vnútroštátnymi orgánmi a orgánmi EÚ, tak súčasná administratívnoprocesná realita v EÚ tomuto predpokladu nezodpovedá.²³² Dôvodom je, že výkon administratívy EÚ sa neuskutočňuje iba v rámci procesov, za ktorých výsledok zodpovedá výlučne iba niektorý z orgánov EÚ alebo iba niektorý z orgánov členských štátov. V rámci úniového viacúrovňového riadenia²³³ sa totiž vytvorili aj také procesy, na ktorých sa zásadnou mierou podieľajú a za ich výsledok zodpovedajú inštitucionálni aktéri EÚ, ako aj členských štátov. Tento *status quo* sa pritom netýka iba normotvorného správneho procesu, ale aj aplikačného správneho procesu, ktorého finálnou formou činnosti sú správne akty²³⁴ vrátane správnych aktov s potenciálnou ubiquitou.

Napriek tomu, že v systéme práva EÚ je prítomných viacero nuáns²³⁵ spočívajúcich v miere vplyvu toho-ktorého inštitucionálneho aktéra EÚ alebo členského štátu participujúceho na aplikačnom správnom procese na jeho výsledok, ktorý však samotný akt nevydáva, možno podľa nás zovšeobecniť, že v rovine aplikačného

²³¹ Ku podstate exekutívneho federalizmu v podmienkach EÚ pozri napr. CRAIG, P. *EU ADMINISTRATIVE LAW*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press, 2018. s. 5, TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo. 5. přepracované vydání*. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 263, HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2011. s. 13, alebo LENAERTS, K. Some reflections on the separation of powers in the European Community. In *Common Market Law Review*. Vol. 28, 1991, s. 11 – 35.

²³² ELIANTONIO, M. a N. VOGIATZIS. Judicial and Extra-Judicial Challenges in the EU Multi- and Cross-Level Administrative Framework. In *German Law Journal*. Vol. 22, 2021, s. 315 – 316.

²³³ Podľa Bielej knihy výboru regiónov o viacúrovňovom riadení zo dňa 17. – 18. júna 2009 (2009/C 211/01) sa viacúrovňovým riadením chápe koordinovaná činnosť Európskej únie, členských štátov a miestnych a regionálnych orgánov, ktorá sa zakladá na partnerstve a ktorej cieľom je navrhovať a uskutočňovať politiku Európskej únie. Vedie k spoločnej zodpovednosti, ktorú znášajú rôzne zainteresované úrovne správy, a opiera sa o všetky zdroje demokratickej legitimity a o reprezentatívnosť rôznych zúčastnených aktérov. K viacúrovňovému riadeniu pozri viac KOKAJ, A. a B. SINANI. The multi-level governance of the European Union: the role of the local government. In *Juridical Tribune*. Vol. 13, 2023, s. 32 – 42.

²³⁴ Na účely tejto kapitoly sa pojem „správny akt“ bude vykladať v širšom slova zmysle než ako ho chápe slovenská právna doktrína. Okrem individuálnych správnych aktov – správnych rozhodnutí – tak do rozsahu tohto pojmu budeme zaraďovať aj iné správne formy činnosti, ktoré majú na základe práva EÚ potenciálnu ubiquitu. Ide napr. o vysokoškolské diplomy, osvedčenia o odbornej kvalifikácii alebo vodičské preukazy. Zároveň na účely tejto kapitoly bude pojem „uznávanie správnych aktov“ chápaný synonymicky s pojmom „uznávanie aktov v administratívnych veciach“. Ku potrebe autonómneho výkladu pojmu „správny akt“ v podmienkach EÚ pozri kapitolu 1. Ku správny formám činnosti podľa slovenskej doktríny pozri napr. SEMAN, T., R. JAKAB a J. TEKELI. *Správne právo hmotné. všeobecná časť*. Košice: ŠafárikPress, 2020. s. 138 a nasl. K pojmu „potenciálna ubiquita“ pozri napr. HANDRLICA, J. Hesitantly Towards Mutual Recognition of vaccination Passports. A Survey on Potential Ubiquity in Administrative Law. In *Juridical Tribune*. Roč. 11, 2021, č. špeciálne, s. 277 – 290.

²³⁵ Ku príkladom pozri viac v podkapitole 1.2.

správneho procesu existujú na úrovni EÚ v súčasnosti tri základné kompetenčné režimy, v rámci ktorých sú vydávané správne akty spadajúce do rámca práva EÚ. Ide o režim:

- a) **centralizovaných kompetencií**, ktorého podstatou je, že správne akty spadajúce do rámca práva EÚ sú vydávané orgánmi EÚ a na ich zodpovednosť;
- b) **decentralizovaných kompetencií**, ktorého podstatou je, že správne akty spadajúce do rámca práva EÚ sú vydávané orgánmi členských štátov a na ich zodpovednosť,
- c) **zdieľaných kompetencií**, ktorého podstatou je, že správne akty spadajúce do rámca práva EÚ sú vydávané v súvzťažnosti orgánov EÚ a orgánov členských štátov, pričom bremeno zodpovednosti za výsledok je medzi nimi rozložené.

Cieľom tejto kapitoly je v prvom rade detailnejšie charakterizovať uvedené režimy. Okrem ich podstaty bude zreteľ braný najmä na charakteristiku:

- oblasti právomocí EÚ a jej politik, v rámci ktorých sa daný režim uplatňuje;
- právneho základu vydávania správnych aktov v danom režime;
- právneho rámca upravujúceho aplikačný správny proces, v ktorom sú v danom režime vydávané správne akty;
- formy a rozsahu územných účinkov správnych aktov, vydávaných v danom režime;
- možností súdneho prieskumu správneho aktu v danom režime iniciovaného jednotlivcom.

Následne je cieľom skúmať vývoj a súčasný stav centralizovaných a zdieľaných kompetencií za účelom identifikácie základných predpokladov a limitov determinujúcich presun rozhodovacích kompetencií z členských štátov na orgány EÚ, resp. ich presun do režimu zdieľaných kompetencií.

1.1 Kompetenčné režimy vydávania správnych aktov v EÚ

1.1.1 Režim centralizovaných kompetencií

Podstatou režimu centralizovaných kompetencií je, že správne akty spadajúce do rámca práva EÚ sú vydávané v „centre“, teda inštitúciami, orgánmi, úradmi alebo agentúrami EÚ a na ich zodpovednosť. Ide tak o priamy výkon úniovej administratívy a priamu implementáciu práva EÚ, ktorý/á predstavuje skôr výnimku z konceptu exekutívneho federalizmu.²³⁶ Táto výnimka pritom nachádza uplatnenie v rámci politik EÚ, ktoré sú výrazne harmonizované až unifikované.

²³⁶ Podobne CRAIG, P. *EU ADMINISTRATIVE LAW. Third Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2018. s. 5. alebo HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2011. s. 12 – 13.

Takáto vysoká miera harmonizácie je prítomná najmä v oblastiach výlučných právomocí EÚ, keďže členské štáty v ich rámci preniesli výkon svojich právomocí v celom rozsahu na EÚ, ale aj v tých oblastiach spoločných právomocí EÚ a členských štátov, v ktorých v súlade so zásadou subsidiarity nebolo možné ciele zamýšľané činnosťou EÚ uspokojivejšie dosiahnuť na úrovni členských štátov.²³⁷ Inými slovami, režim centralizovaných kompetencií sa uplatňuje predovšetkým v oblasti výlučných právomocí EÚ, ale aj v oblasti spoločných právomocí EÚ a členských štátov v prípade, ak je vydanie správnych aktov orgánmi EÚ z hľadiska zamýšľaných cieľov účelnejšie, ako by bolo ich vydanie orgánmi členského štátu.

Správne akty vydávané orgánmi EÚ sú vždy rozhodnutia v zmysle čl. 288 ods. 4 ZFEÚ.²³⁸ Predmetný článok je totiž právnym základom na prijímanie rozhodnutí orgánov EÚ bez ohľadu na to, či majú mať normatívnu alebo individuálnu povahu, alebo či sú adresované iným orgánom EÚ, členským štátom alebo jednotlivcom. V súlade so zásadou prenesených právomocí je však čl. 288 ods. 4 ZFEÚ vždy potrebné prepojiť s konkrétnym ustanovením primárneho alebo sekundárneho práva EÚ, ktoré splnomocňuje konkrétny orgán EÚ na prijatie konkrétneho správneho aktu.²³⁹

Aplikačný správny proces v režime centralizovaných kompetencií je vždy regulovaný právom EÚ. Na úniovej úrovni však neexistuje unifikovaná kodifikácia pravidiel, podľa ktorých by orgány EÚ mali pri vydávaní správnych aktov spadajúcich do rámca práva EÚ postupovať. Ich regulácia je heterogénna a špecifická pre ten-ktorý aplikačný správny proces. Procesné normy sú pritom spravidla obsiahnuté v legislatívnych právnych aktoch sekundárneho práva EÚ.²⁴⁰

Ako sme už spomenuli, správne akty vydávané orgánmi EÚ sú rozhodnutiami podľa čl. 288 ods. 4 ZFEÚ. Predmetný článok, ako ani iné ustanovenie primárneho práva EÚ, však nepredpokladá, v akej forme má byť dané rozhodnutie prijaté. Preto ak osobitná norma sekundárneho práva EÚ neustanoví nič iné, správne akty môžu byť písomné, ústne alebo aj v inej forme a môžu mať rôzne formálne označenie. Dôležité je, či z hľadiska obsahu daného aktu ho možno subsumovať pod čl. 288 ods. 4 ZFEÚ.²⁴¹ Ak daný akt, hoci formálne označený inak, spôsobuje právne následky, t. j. jeho adresátom zakladá práva alebo im ukladá povinnosti, je možné ho pod predmetné ustanovenie subsumovať.²⁴² Podľa článku 288 ods. 4 druhej vety ZFEÚ zároveň platí, že rozhodnutie, ktoré označuje tých, ktorým je určené, je záväzná

²³⁷ K zásade subsidiarity pozri podkapitolu 1.2 v rámci III. časti tejto práce.

²³⁸ Podľa čl. 288 ods. 4 ZFEÚ: „Rozhodnutie je záväzná v celom rozsahu. Rozhodnutie, ktoré označuje tých, ktorým je určené, je záväzná len pre nich.“

²³⁹ HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2011. s. 627. Ku príkladom pozri podkapitolu 1.2.1.

²⁴⁰ Ku príkladom pozri podkapitolu 1.2.1.

²⁴¹ Zároveň v súlade s čl. 296 ods. 2 ZFEÚ je potrebné pri výbere formy zabezpečiť dostatočnú odôvodnenosť prijatia správneho aktu.

²⁴² Pozri TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo. 5. přepracované vydání*. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 203. a tam citovanú judikatúru Súdneho dvora alebo HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK.

len pre nich. Rozhodnutie podľa čl. 288 ods. 4 ZFEÚ s individuálnymi účinkami tak môže zaväzovať buď iba jedného adresáta, alebo aj viacerých adresátov. Z univerzálnej definície uvedenej v tomto článku zároveň vyplýva, že týmto adresátom môže byť fyzická osoba alebo právnická osoba, ako aj štátny príslušník (členského) štátu, alebo členský štát a jeho orgány, alebo iný orgán EÚ. Článok 288 ods. 4 ZFEÚ sa tak obmedzuje na vymedzenie personálnych účinkov správneho aktu. Územné účinky je potrebné vyabstrahovať zo sekundárneho práva upravujúceho vydávanie toho-ktorého správneho aktu, pričom zásadne sa tieto účinky budú vzťahovať na celé územie EÚ.

Vo všeobecnosti platí, že správne akty vydávané orgánmi EÚ sú z iniciatívy jednotlivca v súlade s čl. 263 ods. 4 ZFEÚ²⁴³ preskúmateľné Súdnym dvorom EÚ. Ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora EÚ, ten bude zásadne oprávnený vykonať okrem prieskumu finálneho správneho aktu aj prieskum čiastkových vstupov orgánov členských štátov nezáväzného charakteru.²⁴⁴ Z generálneho pravidla však existujú výnimky, a to v prípadoch, keď legislatívny právny akt sekundárneho práva EÚ, ktorým sa zriaďujú orgány EÚ, ustanovuje osobitné podmienky a úpravy týkajúce sa žalôb podaných fyzickými alebo právnickými osobami proti aktom týchto orgánov, ktoré zakladajú účinky voči nim.²⁴⁵ Špecifikum pritom môže spočívať aj v ustanovení splnomocnenia na výkon súdneho prieskumu správneho aktu vydaného orgánom EÚ vnútroštátnym súdom za stanovených podmienok.²⁴⁶

1.1.2 Režim decentralizovaných kompetencií

V prípade režimu decentralizovaných kompetencií nie sú správne akty spadajúce do rámca práva EÚ vydávané v „centre“, t. j. priamo orgánmi EÚ, ale sú vydávané orgánmi členských štátov a na ich zodpovednosť. Pri tomto režime tak hovoríme o nepriamom výkone úniovej administratívy a nepriamej implementácii práva EÚ, ktoré sú preferované v súlade s konceptom exekutívneho federalizmu.²⁴⁷ Vzhľadom na preferenciu tejto metódy implementácie práva EÚ preto platí, že režim decen-

H.. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2011. s. 628.

²⁴³ Podľa čl. 263 ods. 4 ZFEÚ: „Akákoľvek fyzická alebo právnická osoba môže za podmienok ustanovených v prvom a druhom odseku podať žalobu proti aktom, ktoré sú jej určené alebo ktoré sa jej priamo a osobne týkajú, ako aj voči regulačným aktom, ktoré sa jej priamo týkajú a nevyžadujú vykonávacie opatrenia.“

²⁴⁴ Ide o doktrínu plynúcu z rozsudku Súdneho dvora EÚ, C-219/17, Fininvest a Berlusconi proti Banca d'Italia a Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni, bod 43-46. Pozri viac v podkapitole 1.1.3.

²⁴⁵ Čl. 263 ods. 5 ZFEÚ.

²⁴⁶ Pozri viac podkapitolu 1.2.1.

²⁴⁷ Podobne CRAIG, P. *EU ADMINISTRATIVE LAW. Third Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2018. s. 5, alebo HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2011. s. 12 – 13.

tralizovaných kompetencií má svoje uplatnenie naprieč všetkými oblasťami právomocí EÚ.

Hovoriac o právnom základe vydávania správnych aktov orgánmi členským štátom, ktorými sa vykonáva úniová administratíva, je potrebné v prvom rade zvýrazniť, že nejde o rozhodnutia v zmysle čl. 288 ZFEÚ. Predmetný článok totiž predstavuje právny základ na prijímanie iba tých (správnych) rozhodnutí, ktoré sú prijímané príslušnými orgánmi EÚ *stricto sensu*. Právnym základom na vydanie správnych aktov orgánmi členských štátov, ktoré spadajú do rámca práva EÚ, môže byť buď ustanovenie legislatívneho právneho aktu sekundárneho práva EÚ,²⁴⁸ alebo ustanovenie vnútroštátneho práva. V prípade ustanovení vnútroštátneho práva pritom takýto právny základ môže byť buď výsledkom transpozície práva EÚ,²⁴⁹ alebo môže byť výsledkom suverénnej legislatívnej činnosti členského štátu bez viazanosti na transpozíčnú povinnosť, avšak v tejto konkrétnej a špecifickej situácii členský štát „nevedome“ uplatní osobitnú hmotnoprávnu normu práva EÚ, napr. vnútroštátnou normou alebo aplikačnou praxou stanoví prekážku voľnému pohybu osôb, tovarov, služieb a kapitálu.²⁵⁰

Procesné pravidlá, podľa ktorých prebieha aplikačný správny proces v režime decentralizovaných kompetencií, sú vo všeobecnosti upravené mixom procedurálnych noriem upravených na úniovej a národnej úrovni. Zásadne pritom platí, že vnútroštátne právo sa aplikuje v prípade absencie európskeho práva regulujúceho danú procesnú oblasť.²⁵¹ Platí teda, že právo EÚ môže relatívne komplexne upravovať aplikačný správny proces, v ktorom budú orgány členských štátov vydávať správne akty spadajúce do rámca práva EÚ, od ktorého sa vnútroštátny zákonodarca nebude môcť zásadne odchyliť.²⁵² Právo EÚ však môže stanovovať iba harmonizované procesné pravidlá umožňujúce vnútroštátnemu zákonodarcovi dotvorenie regulácie konkrétneho aplikačného správneho procesu.²⁵³ Napokon, na opačnej strane

²⁴⁸ Pôjde najmä o nariadenia a rozhodnutia so všeobecnými účinkami, keďže tie sú pre členské štáty záväzné vo svojej celistvosti a priamo aplikovateľné. Napr. pôjde o (správne) rozhodnutie týkajúce sa uplatňovania colných predpisov príslušných colných orgánov členského štátu vydávané na základe čl. 22 a nasl. Nariadenia č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie.

²⁴⁹ Napr. ust. § 94 a nasl. zákona č. 9/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov, na základe ktorých je vydávaný (národný) vodičský preukaz je transpozíciou ust. čl. 1 a nasl. smernice 2006/126/ES.

²⁵⁰ Podobne HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2011. s. 643-644 alebo MAZÁK, J. a M. JÁNOŠKOVÁ. *Lisabonská zmluva (Ústavný systém a súdna ochrana)*. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition), 2011. s. 84.

²⁵¹ HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2011. s. 645.

²⁵² Ako príklad môže podľa nás slúžiť už spomínaný čl. 22 a nasl. nariadenia č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie, ktorý ustanovuje spolu s delegovanými a vykonávacími aktmi EÚ relatívne komplexné procesné pravidlá priamo aplikovateľné príslušnými colnými orgánmi členského štátu pri vydávaní rozhodnutí týkajúcich sa uplatňovania colných predpisov.

²⁵³ Domnievame sa, že príkladom môže byť vzťah procesnej úpravy vývozných licencií vydávanej podľa čl. 2 nariadenia 116/2009 č. 116/2009 z 18. decembra 2008 o vývoze tovaru kultúrneho charakteru

spektra môžu byť aplikačne správne procesy, ktoré sú regulované výlučne vnútroštátnym právom bez toho, aby pre ne na úrovni práva EÚ existovala akákoľvek standardizácia.²⁵⁴

Čo sa týka formy správnych aktov vydávaných orgánmi členských štátov spadajúcich do rámca práva EÚ, tak ich forma vrátane označenia môže medzi štátmi zásadne variovať, ibaže by právo EÚ vyžadovalo jednotnú formu, resp. formálne označenie pre ten-ktorý správny akt.²⁵⁵

Územné účinky správnych aktov v režime decentralizovaných kompetencií môžu byť teoreticky obmedzené rýdzo iba na časť územia alebo územie členského štátu, ktorý ich vydal, alebo zásadne obmedzené na územie členského štátu, ktorý ich vydal disponujúc potenciálnou ubiqutou,²⁵⁶ alebo automaticky rozširujúce svoje účinky aj na územia iných členských štátov momentom svojho vydania, resp. nadobudnutia vykonateľnosti.²⁵⁷ V prípade druhej zo zmienenej kategórii ide v podstate o kategóriu, ktorú právna veda označuje ako rozhodnutia *per recognitionem*, a v prípade tretej kategórie zase o tzv. transteritoriálne správne akty.²⁵⁸

v spojení s jeho vykonávacím nariadením č. 1081/2012, ktoré upravujú podrobné náležitosti vývozných licencií, od ktorých sa vnútroštátny orgán nemôže odchyliť, avšak konanie, ktoré predchádza jeho vydaniu je predmetom úpravy vnútroštátneho práva. V SR ide o ust. 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 znení neskorších predpisov v spojení so správnym poriadkom, avšak použitie ustanovení o náležitostiach rozhodnutia je vylúčené.

²⁵⁴ Príkladom môže byť podľa nás čl. 2 smernica EP a Rady 2009/100/ES zo 16. septembra 2009 o vzájomnom uznávaní plavebných licencií pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy, ktorý výslovne splnomocňuje členské štáty, aby ustanovili v požadovanom rozsahu všetky potrebné postupy na vydávanie plavebných licencií, pričom harmonizuje len minimálny rozsah náležitostí takejto plavebnej licencie. V SR je konanie o vydaní plavebnej licencie vrátane jej náležitostí predmetom komplexnej úpravy obsiahnutej v § 12 a nasl. zákona č. 338/2000 Z. z. o vnútrozemskej plavbe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, na ktorý sa subsidiárne aplikuje správny poriadok.

²⁵⁵ Príkladom správneho aktu spadajúceho do rámca práva EÚ, ktoré má byť z hľadiska formy jednotne označené v jednotlivých členských štátoch zohľadňujúc príslušnú jazykovú mutáciu tohto pojmu v jazyku členského štátu EÚ je napr. vodičský preukaz vydávaný podľa čl. 1 smernice 2006/126/ES. Na druhej strane príkladom správneho aktu, kde formálne označenie nezohráva rolu, ale relevantná je jeho substancia, je rozhodnutie o peňažnej sankcii podľa rámcového rozhodnutia 2005/214/SVV.

²⁵⁶ Napr. spomínané rozhodnutie o peňažnej sankcii v zmysle rámcového rozhodnutia 2005/214/SVV má síce potenciál rozšírenia svojich účinkov aj na územie iného členského štátu, avšak k ich rozšíreniu dôjde až v momente uznania takéhoto rozhodnutia príslušným orgánom hostiteľského členského štátu.

²⁵⁷ Napr. spomínané vodičské preukazy vydané členskými štátmi sa v súlade s čl. 2 ods. 1 smernice 2006/126/ES vzájomne uznávajú.

²⁵⁸ Ku pojmom „rozhodnutie per recognitionem“ alebo „transteritoriálny správny akt“ pozri JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: ŠafárikPress, 2020. p. 208., HANDRLICA, J. *Transteritoriální správní akty. Studie z mezinárodního správního práva*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2016, s. 63.

Súdny prieskum správnych aktov vydávaných v režime decentralizovaných kompetencií zásadne uskutočňujú vnútroštátne súdy členského štátu, ktorý ich vydal.²⁵⁹ Takéto konanie, spravidla v rámci sféry správneho súdnictva, pritom musí zodpovedať základným procesným štandardom vyžadovaným Chartou v spojení s Dohovorom.²⁶⁰ Uvedené zásadne platí aj pre (správne) rozhodnutia *per recognitionem* a transteritoriálne správne akty, ktoré síce rozširujú účinky na územie iného členského štátu než je štát, ktorý ich vydal, no stále zostávajú aktom vydávajúceho štátu. V tejto súvislosti však právo EÚ, resp. transponované normy umožňujú hosťiteľským členským štátom posudzovať súlad daného správneho aktu s taxatívne vymedzenými kritériami, ktorých cieľom je chrániť záujmy dotknutého členského štátu alebo dotknutého jednotlivca. Kým v prípade rozhodnutí *per recognitionem* sa takáto ochrana uskutočňuje spravidla *ex ante* prostredníctvom prieskumu cudzieho správneho aktu v rámci osobitného procesného postupu uznávania a výkonu správneho aktu, tak v prípade transteritoriálnych správnych aktov ide o ochranu *ex post*, ktorá sa uskutočňuje prostredníctvom dodatočnej možnosti odmietnutia účinkov cudzieho správneho aktu, požadovania dodatočnej verifikácie cudzieho správneho aktu, pozastavenia účinkov cudzieho správneho aktu alebo zrušenia cudzieho správneho aktu, a to zo všeobecných dôvodov upravených v zakladajúcich zmluvách alebo špecifických dôvodov pre ten-ktorý správny akt upravených v sekundárnom práve EÚ.²⁶¹

²⁵⁹ V prípade pochybností vnútroštátneho súdu uskutočňujúceho súdny prieskum správneho aktu o výklad niektorej normy práva EÚ, ktorá sa použila v súvislosti s jeho vydaním je ten oprávnený a za určitých okolností aj povinný iniciovať konanie o predbežnej otázke podľa čl. 268 ZFEÚ. Pozri viac TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo. 5. přepracované vydání*. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 309.

²⁶⁰ Vzťah Charty a Dohovoru je vymedzený v čl. 52 ods. 3 v spojení s vysvetlivkami k Charte, z ktorého vo vzťahu k právu na spravodlivý proces zaručeného článkom 47 Charty vyplýva, že zmysel tohto práva je rovnaký ako zmysel práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru, pričom však rozsah tohto práva zaručeného Chartou je širší.

²⁶¹ Všeobecné dôvody obrany majú svoj právny základ priamo v primárnom práve EÚ a možno medzi ne zaradiť odmietnutie účinkov z dôvodu zásahu do národnej identity členského štátu, ochrany verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia. Medzi špecifické dôvody obrany je potrebné zaradiť tie, ktoré majú svoj právny základ v sekundárnom práve EÚ, pričom tieto modifikujú účinky cudzieho správneho aktu na území hosťiteľského členského štátu z osobitného dôvodu vymedzeného v tom-ktorom legislatívnom právnom akte EÚ. Pozri viac JAKAB, R. Preskúmanie transteritoriálnych správnych aktov hosťiteľským členským štátom. In JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: ŠafárikPress, 2020. s. 132 – 139 alebo JAKAB, R. Defence of an EU member state against the effects of transnational administrative acts: In: *Juridical Tribune – Tribuna Juridica. Vol. 10, No. Special Issue*. 2020. s. 32 – 48.

1.1.3 Režim zdieľaných kompetencií

Režim zdieľaných kompetencií reflektuje existenciu fenoménu kompozitných procesov.²⁶² Jeho podstatou je, že finálne správne akty²⁶³ spadajúce do rámca práva EÚ sú vydávané buď orgánmi EÚ, alebo orgánmi členských štátov, pričom ich vydaniu predchádza intenzívna horizontálna alebo vertikálna spolupráca orgánov EÚ alebo členských štátov, ktorá predpokladá, že v rámci procesu prijímania konečného aktu prispieje každý inštitucionálny aktér participujúci na procese svojím vstupom (čiastkovým rozhodnutím, záväzným stanoviskom, záväznými informáciami a pod.), za ktorý zodpovedá a ktorý je pre ďalších inštitucionálnych aktérov vrátane aktéra vydávajúceho akt v merite veci *de iure* alebo *de facto* záväzný. Je potrebné zvýrazniť, že aj na procese vydávania správnych aktov v režime centralizovaných alebo decentralizovaných kompetencií môžu participovať iné subjekty, napr. poskytovaním informácií alebo stanovísk, avšak o kompozitný proces nepôjde, pokiaľ táto participácia nemá podstatný vplyv na diskreciu orgánu vydávajúceho konečný akt.²⁶⁴

Vzhľadom na podstatu tohto režimu, ktorá predpokladá úzku spoluprácu rôznych inštitucionálnych aktérov na úrovni a národnej úrovni a rozložení bremena zodpovednosti za finálne správne akty, tento režim nachádza uplatnenie najmä v oblasti spoločných právomocí EÚ a členských štátov, resp. v tých politikách EÚ, ktoré je účelné realizovať v súvzťažnosti rôznych subjektov z dôvodu kvantitatívne a kvalitatívne zložitého zhromažďovania a zdieľania informácií naprieč členskými štátmi.²⁶⁵ Takáto úzka spolupráca a rozloženie bremena zodpovednosti potom vedie

²⁶² Vzhľadom na to, že pojem „kompozitný proces“ nie je legálne definovaný, právna teória vníma jeho rozsah a obsah rozlične. Pre účely tejto monografie sa budeme prikláňať k jeho užšiemu chápaniu, tak ako je vymedzený v LEÓN, S. A. *Composite administrative procedures in the European Union*. Madrid: Iustel, 2017. s. 150 – 157. Porovnaj tejto prístup s CATANZARITI, M. a A. H. TÜRK. EU agencies and the rise of a mixed administration in the EU multi-jurisdictional setting: facing the challenges of the rule of law. In SCHOLTEN, M. a A. BRENNINKMEIJER (eds.) *Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*. Cheltenham. Edward Elgar, 2020, s. 21 a 27, HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011. s. 406 – 406, HOFMANN, H. C. H., Composite decision making procedures in EU administrative law. In HOFMANN, H. C. H. a A. H. TÜRK (eds.) *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*. Cheltenham. Edward Elgar, 2009, s. 136 – 137.

²⁶³ Niektorí autori ich označujú tiež ako nadnárodné správne akty alebo zložené správne akty. Porovnaj STELKENS, U. a M. MIRSCHBERGER. The Recognition of Foreign Administrative Acts: A German Perspective. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 137 – 170. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4. a DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 240. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.

²⁶⁴ Podobne LEÓN, S. A. *Composite administrative procedures in the European Union*. Madrid: Iustel, 2017. s. 150 – 154.

²⁶⁵ K oblastiam, resp. politikám, v ktorých nachádza uplatnenie kompozitný proces pozri viac HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011. s. 406 – 408.

k vyššej miere vzájomnej akceptovateľnosti správneho aktu vydaného v režime zdieľaných kompetencií bez ohľadu na to, kým bol takýto akt vydaný.²⁶⁶

Právny základ vydávania správnych aktov v rámci režimu zdieľaných kompetencií pramení vždy v práve EÚ.²⁶⁷ Právo EÚ však nekodifikuje aplikačný správny proces, v ktorom sú v tomto režime vydávané správne akty, t. j. nekodifikuje kompozitné procesy. Napriek tomu, že v rámci únieových noriem možno nájsť niekoľko všeobecne uplatniteľných pravidiel,²⁶⁸ platí, že *gro* procesnej úpravy je špecifické pre každý kompozitný proces. Táto procesná regulácia pritom môže byť zakotvená v legislatívnych právnych aktoch sekundárneho práva EÚ, ako aj vo vnútroštátnych prameňoch práva, pričom spravidla sa uplatňuje na daný kompozitný proces mix pravidiel ustanovených na únieovej a národnej úrovni, a to aj viacerých členských štátov, keďže proces upravujúci vydanie čiastkového vstupu do kompozitného procesu zo strany členského štátu, ktorý akt nevydáva, je predmetom regulácie vnútroštátneho práva tohto štátu.²⁶⁹

Potreba dodržania osobitnej formy vrátane formálneho označenia správnych aktov vydávaných v režime zdieľaných kompetencií vo všeobecnosti závisí od ich osobitnej procesnej regulácie. Ak špecifickú formu predvída samotný únieový právny základ vydávania správneho aktu, je potrebné, aby bola daná forma dodržaná bez ohľadu na to, či správne akty vydáva orgán EÚ alebo orgán členského štátu. V prípade, ak osobitná norma upravujúca formu absentuje, platia pre charakteristiku formy závery uvedené v podkapitole o režime centralizovaných kompetencií a decentralizovaných kompetencií.²⁷⁰ Znamená to, že ak ide o správne akty vydávané v tomto režime orgánmi EÚ, na forme v zásade nezáleží, ale je kľúčové, aby materiálne spĺňali požiadavky kladené na rozhodnutia podľa čl. 288 ods. 4 ZFEÚ. Podobne, ak ide o správne akty vydávané v tomto režime orgánmi členských štátov, tak forma aktu, ako aj ich označenie sa môže v jednotlivých členských štátoch líšiť v závislosti od vnútroštátnej procesnej regulácie.

Obdobne, ako bolo uvedené v podkapitole o režime centralizovaných kompetencií a decentralizovaných kompetencií, rozsah územných účinkov správnych

²⁶⁶ Tamže, s. 408.

²⁶⁷ V prípade, ak v rámci kompozitného procesu bude vydaný finálne správny akt orgánom EÚ tak právnym základom bude čl. 288 ods. 4 ZFEÚ v spojení s konkrétnym ustanovením sekundárneho práva EÚ splnomocňujúcim orgán EÚ na vydanie tohto aktu. Ak však pôjde o finálny správny akt orgánu členského štátu, tak právnym základom bude sekundárne právo EÚ splnomocňujúce orgán členského štátu na vydanie správneho aktu v rámci kompozitného procesu v spojení s jeho vnútroštátnymi normami upravujúcimi vydávanie správnych aktov.

²⁶⁸ Okrem všeobecných právnych princípov plynúcich z úcty k hodnotám EÚ najmä rešpektovania ľudských práv sú to najmä ustanovenia plynúce z nariadenia EP a Rady 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) alebo z nariadenia EP a Rady č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie.

²⁶⁹ HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2011. s. 409.

²⁷⁰ Pozri podkapitolu 1.1.1 a 1.1.2.

aktov, ktoré sú výsledkom kompozitných procesov, môže variovať. Vo všeobecnosti územné účinky správneho aktu, ktorý je výsledkom kompozitného procesu, môžu byť obmedzené na územie jedného členského štátu, alebo sa vzťahovať na územie viacerých členských štátov, alebo byť rozšírené na územie celej EÚ. Typické pre tento režim pritom je, že rozširovanie účinkov správnych aktov na územia viacerých štátov alebo celej EÚ je automatické. Teda ak výsledkom kompozitného procesu je správny akt vydaný orgánom členského štátu, ide spravidla o transteritoriálny správny akt.

V jednoduchosti by bolo možné povedať, že v súlade s princípom dvojitej výlučnosti²⁷¹ vykonáva súdny prieskum finálnych správnych aktov v režime zdieľaných kompetencií vždy buď Súdny dvor EÚ v súlade s čl. 263 ods. 4 ZFEÚ, alebo súd členského štátu podľa jeho vnútroštátnych noriem. Súdny dvor EÚ je výlučne kompetentný v tom prípade, ak bol správny akt vydaný orgánom EÚ a súd členského štátu zase vtedy, ak bol správny akt vydaný orgánom členského štátu.²⁷² Zároveň v súlade s týmto princípom platí, že súdny prieskum správneho aktu vydaného orgánom členského štátu za účelom posúdenia jeho platnosti je oprávnený vykonať iba súd členského štátu pôvodu tohto aktu.²⁷³ Toto principiálne pravidlo má však z pohľadu adekvátnej možnosti poskytnutia účinnej súdnej ochrany podľa čl. 19 ZEÚ²⁷⁴ v spojení s čl. 47 Charty základných práv EÚ a čl. 6 a 13 Dohovoru v kompozitnom procese ako celku viaceré trhliny.²⁷⁵

Ako bolo vysvetlené, kompozitné procesy sú založené na vzájomnej rozhodovacej závislosti inštitucionálnych aktérov únievej a národnej úrovne. V rámci prieskumu finálneho správneho aktu sa stáva problematickým pri striktnom uplatňovaní

²⁷¹ V angličtine „double exclusivity“. Ku pojmu pozri viac MARCHETTI, B. Il Sistema Integrato di Tutela. In De LUCIA, L. a B. MARCHETTI (eds.). *L'amministrazione europea e le sue regole*. Il Mulino. 2015. s. 197 – 198.

²⁷² BASTOS, F. B. An Administrative Crack in the EU's Rule of Law: Composite Decision-making and Nonjusticiable National Law. In *European Constitutional Law Review*. Roč. 16, 2020, s. 68.

²⁷³ JIMÉNEZ, L. A. Effective Judicial Protection and Mutual Recognition in the European Administrative Space. In *German Law Journal*. Roč. 22, 2021, s. 356.

²⁷⁴ Podľa čl. 19 ods. 1 ZEÚ: „Súdny dvor Európskej únie sa skladá zo Súdneho dvora, Všeobecného súdu a osobitných súdov. Zabezpečuje dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zmlúv. Členské štáty ustanovia v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany, formy a rozsahu územných účinkov správnych rozhodnutí, vydávaných v danom režime; možnosti ich súdneho prieskumu.“

²⁷⁵ Právna doktrína okrem práva na prístup k súdu a zabezpečenia účinného prostriedku nápravy kriticky vníma aj adekvátnu garanciu práva byť prítomný pri prejednaní vecí, či práva na dostatočné odôvodnenie rozhodnutia. Pozri viac JIMÉNEZ, L. A. Effective Judicial Protection and Mutual Recognition in the European Administrative Space. In *German Law Journal*. Roč. 22, 2021, s. 344 – 357, CRAIG, P. *EU ADMINISTRATIVE LAW. Third Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2018. s. 331, LEÓN, S. A. *Composite administrative procedures in the European Union*. Madrid: Iustel. 2017. s. 273 a nasl., HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2011. s. 409. HOFMANN, H. C. H. Composite decision making procedures in EU administrative law. In HOFMANN, H. C. H. a A. H. TÜRK (eds.) *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*. Cheltenham. Edward Elgar, 2009, s. 151.

princípu dvojitej výlučnosti účinne preskúmať záväzné vstupy inštitucionálnych aktérov, ktoré boli vydané v rámci inej jurisdikcie. Problém spôsobuje jednak povinnosť súdu byť zdržanlivý pri prieskume záväzných vstupov z inej jurisdikcie, pri ktorých by mal vykladať právo EÚ alebo iných členských štátov, keďže na to nemá kompetenciu, a jednak procesné podmienky iniciácie prieskumného konania a rozsah preskúmateľnosti správneho aktu, ktoré sa v rôznych právnych poriadkoch môžu líšiť. Napokon, z pohľadu dotknutého jednotlivca sa znižuje schopnosť účinne sa brániť proti finálnemu správneho aktu, ale aj jeho čiastkovým vstupom ešte väčšmi v prípade, ak je štátnym príslušníkom iného členského štátu než toho, kde bol daný finálny správny akt alebo čiastkový vstup vydaný, keďže kompetentným na realizáciu súdneho prieskumu je zásadne súd členského štátu, kde bol finálny správny akt vydaný. Hoci sa niektoré výzvy s načrtnutými problémami podarilo čiastočne preklenúť judikatúrou Súdneho dvora EÚ,²⁷⁶ právní vedci zostávajú kritickí k adekvátnosti zabezpečenia účinnej súdnej ochrany v rámci rady kompozitných procesov.²⁷⁷ Ideálnym riešením identifikovaných problémov by zrejme bolo prijatie legislatívneho právneho aktu sekundárneho práva EÚ, ktorým by sa harmonizoval aplikačný správny proces, v ktorom sú vydávané správne akty v režime zdieľaných kompetencií. Javí sa však, že toto riešenie je pri súčasnom znení zakladajúcich zmlúv nereálne, keďže takáto harmonizácia by fakticky viedla aj k harmonizácii správneho procesného práva v jednotlivých členských štátoch, čo je vzhľadom na zákaz harmonizácie v oblasti administratívnej spolupráce vylúčené.²⁷⁸

²⁷⁶ Napr. v rovine kompozitných procesov, na ktorých participujú orgány EÚ a orgány členských štátov, kde má konečný správny akt prijať orgán EÚ sa javilo byť dlho problematické vymedzenie hranice medzi kompetenciou Súdneho dvora EÚ a vnútroštátnych súdov vykonať súdny prieskum finálneho správneho aktu a záväzných vstupov vydaných členskými štátmi, ktoré mu predchádzali. Od rozsudku Súdneho dvora EÚ, C-219/17, *Fininvest a Berlusconi proti Banca d'Italia a Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni* sa však v tejto rovine javí ustálenie tzv. dvojkoľajného prístupu v závislosti od toho, či sú parciálne vstupy pre orgán EÚ záväzné alebo mu ponechávajú plnú diskreciu. Ak sú pre orgán EÚ tieto vstupy záväzné tak výlučnými orgánmi oprávneným uskutočniť súdny prieskum týchto parciálnych aktov zostávajú súdy členských štátov ich pôvodu s prípadnou možnosťou iniciovať konanie o predbežnej otázke. V druhom prípade, ak parciálny vstup neovplyvňuje diskreciu orgánu EÚ, súdny prieskum kompozitného procesu ako celku vrátane jeho čiastkových vstupov nezáväzného charakteru je kompetentný vykonať iba Súdny dvor EÚ. Pozri viac BASTOS, F. B. *Judicial review of composite administrative procedures in the Single Supervisory Mechanism: Berlusconi*. In *Common Market Law Review*. Roč. 55, 2019, s. 1355; alebo DEMKOVÁ, S. *The Grand Chamber's Take on Composite Procedures under the Single Supervisory Mechanism*. In *Review of European Administrative Law*. Roč. 12, 2019, s. 209 – 220.

²⁷⁷ Napr. JIMÉNEZ, L. A. *Effective Judicial Protection and Mutual Recognition in the European Administrative Space*. In *German Law Journal*. Roč. 22, 2021, s. 344 – 357, alebo BASTOS, F. B. *An Administrative Crack in the EU's Rule of Law: Composite Decision-making and Nonjusticiable National Law*. In *European Constitutional Law Review*. Roč. 16, 2020, s. 68.

²⁷⁸ BASTOS, F. B. *An Administrative Crack in the EU's Rule of Law: Composite Decision-making and Nonjusticiable National Law*. In *European Constitutional Law Review*. Roč. 16, 2020, s. 68.

1.2 Vývoj a súčasný stav centralizovaných a zdieľaných kompetencií

Ako bolo prezentované v úvode, tvorcovia pôvodných zakladajúcich zmlúv v 50. rokoch minulého storočia vychádzali z konceptu exekutívneho federalizmu. Ten predpokladal výkon komunitárnej administratívy vrátane vydávania správnych aktov spadajúcich do práva ES iba na dvoch úrovniach, a to na úrovni ES zásadne prostredníctvom Komisie alebo na úrovni orgánov členských štátov. Preferenciu pritom mal mať nepriamy výkon komunitárnej administratívy na národnej úrovni a priamy výkon administratívy na supranacionálnej úrovni mal byť výnimkou. Uvedený koncept v jeho rýdzej podobe sa však ukázal v dôsledku prehlbujúcej sa integrácie ako neudržateľný.

Hoci prvú lastovičku narušenia striktnej dichotómie prinieslo v 60. rokoch minulého storočia vytvorenie komitológie,²⁷⁹ výrazný míľnik jej narušenia vo vzťahu k vydávaniu správnych aktov spadajúcich do práva ES/EÚ predstavovalo až začatie procesu vytvárania agentúr ES/EÚ o dekádu neskôr.²⁸⁰ Dôvodom je, že proces vytvárania agentúr ES/EÚ ako relatívne nezávislých, špecializovaných orgánov disponujúcich vlastnou právnou subjektivitou, koreloval a koreluje s praktickou potrebou vytvárania mechanizmov úzkej spolupráce inštitucionálnych aktérov na úrovni ES/EÚ a členských štátov za účelom zabezpečenia efektívneho výkonu práva ES/EÚ,

²⁷⁹ Zrod komitológie súvisí s potrebou Rady ES delegovať prijímanie vykonávacích legislatívnych aktov na Komisiu a s potrebou zabezpečiť kontrolu jej činnosti v tomto ohľade. Organizačne sa kontrola uskutočňovala prostredníctvom riadiacich výborov, ktoré boli tvorené zástupcami zo súdobých členských štátov. Pôvodné komitologické procesy si prešli turbulentným vývojom, pričom po Lisabonskej zmluve bol posledný komitologický systém nahradený právomocou Komisie prijímať delegovateľné a vykonávacie akty podľa čl. 291 ZFEÚ. Komitológia sa teda spája najmä s normotvorným (s)právnym procesom a nie aplikačným (s)právnym procesom, ktorého výsledkom sú aj správne akty. K histórii komitológie pozri viac CRAIG, P. *EU ADMINISTRATIVE LAW. Third Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2018. s. 113 a nasl.. Ku výnimkam a pôsobnosti komitologických výborov na aplikačnom (s)právnom procese pozri HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011. s. 409, ako aj príklady uvedené v podkapitole 1.2.2.

²⁸⁰ Právna doktrína opisuje, že proces vytvárania agentúr ES/EÚ prebiehal v niekoľkých vlnách, pričom okrem Zásobovacej agentúry EURATOM-u, ktorá vznikla už v 1957, prvú vlnu tvorili agentúry založené v 70. rokoch, druhú vlnu agentúry založené v 90. rokoch a tretiu vlnu agentúry založené v novom miléniu. Pozri CRAIG, P. *EU ADMINISTRATIVE LAW. Third Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2018. s. 154 a nasl., POMAHAČ, R. a J. HANDRLICA. *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 72. alebo HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011. s. 286 – 288.

ktorý rešpektuje zásadu subsidiarity²⁸¹.²⁸² Táto úzka spolupráca sa pritom v priebehu dekád vyvíjala a menila charakter. Jej nadčasovým príkladom je však vytváranie sietí spoluprác, ktoré spočívajú v zhromažďovaní a výmene informácií medzi orgánmi ES/EÚ vrátane agentúr a orgánmi členských štátov.

Spočiatku potreba uvedenej spolupráce podnietila vznik agentúr ES poradnej a koordinačnej povahy, ktorých úlohy sa obmedzovali na výmenu informácií v rozsahu ich pôsobnosti a na poskytovanie expertíznej činnosti a asistencie. Až na prelome milénia vznikli prvé agentúry ES/EÚ, ktorým boli zverené kompetencie vydávať správne akty v režime centralizovaných alebo zdieľaných kompetencií, ako aj kompetencie participovať svojím záväzným vstupom na vydaní finálneho správneho aktu v kompozitnom procese.²⁸³ Apropo, v priebehu času bolo možné registrovať aj dynamiku presunu už existujúcich rozhodovacích kompetencií, resp. kompetencií participovať svojím parciálnym vstupom na kompozitnom procese na agentúry ES/EÚ. Táto dynamika bola pritom obojsmerná, t. j. k presunu dochádzalo v smere orgán členského štátu na agentúru ES/EÚ, ako aj v smere Komisia na agentúru ES/EÚ.²⁸⁴

Odhliadnuc od výkonných agentúr,²⁸⁵ agentúr pôsobiacich v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky²⁸⁶ a Zásobovacej agentúry EURATOM-u, kto-

²⁸¹ V kontexte vytvárania agentúr ES/EÚ sa zásada subsidiarity prejavuje tak, že členské štáty sú z dôvodu účelnosti síce ochotné zveriť výkon niektorých kompetencií vrátane rozhodovacích na supranacionálnu úroveň, no z rôznych dôvodov nepovažujú za efektívne ich zveriť priamo Komisii. Agentúry ES/EÚ predstavujú vhodnú možnosť výkonu kompetencií aj vzhľadom na svoju nezávislú povahu a personálny substrát pozostávajúci spravidla z odborníkov alebo technokratov z rôznych členských štátov nepodliehajúcich výrazným politickým vplyvom. Pozri k tomu aj spoločné vyhlásenie EP, Rady a Komisie o decentralizovaných agentúrach z 12. júla 2012 alebo oznámenie Komisie COM(2002) 718 final z 11. 12. 2002.

²⁸² LEÓN, S. A. *Composite administrative procedures in the European Union*. Madrid: Iustel. 2017. s. 167 – 170 a tam citovaní autori.

²⁸³ HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2011. s. 286 – 287.

²⁸⁴ Napr. kompetencie zverené Európskej agentúre pre lieky participovať svojím záväzným vstupom v rámci procesu vydávania povolení na uvedenie liekov na trh predtým vykonávala Komisia prostredníctvom komitologických výborov. Naopak, v oblasti železničnej dopravy so zriadením Železničnej agentúry Európskej únie došlo k presunu kompetencie v smere z orgánu členského štátu na túto agentúru vo veci vydávania povolenia na uvádzanie železničných vozidiel na trh. Pozri viac LEÓN, S. A. *Composite administrative procedures in the European Union*. Madrid: Iustel. 2017. s. 169 alebo JAKAB, R. Preskúmanie transteritoriálnych správnych aktov hostiteľským členským štátom. In JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: ŠafárikPress, 2020. s. 148.

²⁸⁵ Výkonné agentúry sú zriadené Komisiou na obmedzené časové obdobie na právnom základe nariadenia Rady č. 58/2003 z 19. novembra 2002, ktoré stanovuje štatút výkonných orgánov, ktorým majú byť zverené niektoré úlohy v rámci riadenia programov spoločenstva a ich úlohou je plniť zverené úlohy týkajúce sa riadenia niektorých programov EÚ. K 1. júlu 2024 bolo zriadených šesť výkonných agentúr, a to Európska rada pre inovácie a Výkonná agentúra pre malé a stredné podniky (EISMEA), Európska výkonná agentúra pre klímu, infraštruktúru a životné prostredie (CINEA), Európska výkonná agentúra pre vzdelávanie a kultúru (EACEA), Výkonná agentúra Európskej rady pre výskum (REA), Výkonná agentúra pre zdravie a digitalizáciu (HaDEA).

²⁸⁶ K 1. júlu 2024 ide o Európsku obrannú agentúru (EDA), Inštitút Európskej únie pre bezpečnostné štúdie (EUISS) a Satelitné stredisko Európskej únie (SATCEN).

ré plnia špecifické úlohy, pôsobi v súčasnosti na úrovni EÚ vyše tridsať tzv. decentralizovaných agentúr,²⁸⁷ ktoré majú vlastnú právnu subjektivitu, sú zriadené na neurčitú dobu a odlišujú sa od inštitúcií EÚ.²⁸⁸ Práve v kategórii decentralizovaných agentúr možno identifikovať najviac príkladov zverenia kompetencie vydávať správne akty.

Predmetom nasledujúcich podkapitol bude prezentácia týchto príkladov v rámci režimu centralizovaných a zdieľaných kompetencií. Okrem toho bude ich predmetom prezentácia príkladov, keď je centralizovaná kompetencia vydat' správne akty zverená Komisii, ako aj prípadov, keď je kompetencia vydat' správne akty zverená členským štátom alebo Komisii v rámci režimu zdieľaných kompetencií.

1.2.1 Exkurz súčasným stavom centralizovaných kompetencií

Inštitúciou EÚ, ktorá disponuje centralizovanými kompetenciami na vydávanie správnych aktov, je v prvom rade **Komisia**. Tieto kompetencie sú jej zverené predovšetkým v oblasti výlučnej právomoci EÚ, a to v oblasti ustanovenia pravidiel hospodárskej súťaže potrebných na fungovanie vnútorného trhu. Článok 288 ods. 4 ZFEÚ je preto pri vydávaní správnych aktov Komisiou potrebné prepájať s jednotlivými právnymi základmi nachádzajúcimi sa v legislatívnych právnych aktoch sekundárneho práva EÚ regulujúcich túto oblasť.

²⁸⁷ K 1. júlu 2024 ide o Agentúru Európskej únie pre spoluprácu regulačných orgánov (ACER), Agentúru Európskej únie na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (eu-LISA), Agentúru Európskej únie pre azyl (EUAA), Agentúru Európskej únie pre bezpečnosť letectva (EASA), Agentúru Európskej únie pre kybernetickú bezpečnosť (ENISA), Agentúru Európskej únie pre odbornú prípravu v oblasti presadzovania práva (CEPOL), Agentúru Európskej únie pre základné práva (FRA), Agentúru na podporu orgánu BEREK (Úrad BEREK), Európsku chemickú agentúru (ECHA), Európsku nadáciu pre zlepšovanie životných a pracovných podmienok (Eurofound), Agentúru Európskej únie pre justičnú spoluprácu v trestných veciach (Eurojust), Agentúru Európskej únie pre spoluprácu v oblasti presadzovania práva (Europol), Európsku agentúru pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci (EU-OSHA), Európsku agentúru pre kontrolu rybárstva (EFCA), Európsku agentúru pre lieky (EMA), Európsku environmentálnu agentúru (EEA), Európsku nadáciu pre odborné vzdelávanie (ETF), Európsku námornú bezpečnostnú agentúru (EMSA), Európsku prokuratúru (EPPO), Európske centrum pre prevenciu a kontrolu chorôb (ECDC), Európske monitorovacie centrum pre drogy a drogovú závislosť (EMCDDA), Európske stredisko pre rozvoj odborného vzdelávania (Cedefop), Európsky inštitút pre rodovú rovnosť (EIGE), Európsky orgán práce (ELA), Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA), Európsky orgán pre cenné papiere a trhy (ESMA), Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (EIOPA), Európsky úrad pre bezpečnosť potravín (EFSA), Európsku agentúru pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex), Jednotnú radu pre riešenie krízových situácií (SRB), Prekladateľské stredisko pre orgány Európskej únie (CdT), Úrad Európskej únie pre duševné vlastníctvo (EUIPO), Úrad Spoločenstva pre odrody rastlín (CPVO), Železničnú agentúru Európskej únie (ERA).

²⁸⁸ Európska únia. 2024. european-union.europa.eu. Online. Dostupné na https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_sk. [cit. 2024-07-01].

Napr. v oblasti kontroly koncentrácie medzi podnikmi s významom pre celú EÚ je takýmto právnym základom čl. 21 ods. 2 v spojení s čl. 8 nariadenia 139/2004,²⁸⁹ na ktorého základe vydáva Komisia predovšetkým rozhodnutia, ktorými vyhlasuje koncentráciu za zlučiteľnú alebo nezlučiteľnú s vnútorným trhom. Ďalším príkladom môže byť oblasť protimonopolných opatrení, kde článok 7 nariadenia 1/2003²⁹⁰ upravuje právomoc Komisie vydať rozhodnutie, ktorým požiada podniky alebo združenia podnikov o ukončenie porušovania čl. 101 a čl. 102 ZFEÚ a uloží im za týmto účelom primerané opatrenia. Napokon v oblasti poskytnutia neoprávnenej štátnej pomoci členským štátom môže ísť o článok 9 nariadenia 2015/1589,²⁹¹ na ktorého základe vydáva predovšetkým kladné, podmienené a záporné rozhodnutia ohľadom zlučiteľnosti pomoci s vnútorným trhom. Predmetom nariadení upravujúcich vydávanie zmenených správnych aktov Komisiou sú aj procesné pravidlá vzťahujúce sa na aplikačný správny proces ich vydávania, a to najmä ustanovenia o začatí konania, lehotách na rozhodnutie, rozhodnutí *per se*, procesných oprávneniach a povinnostiach Komisie, účastníkov konania a zainteresovaných subjektov pri vyšetrovaní vrátane možnosti ukladať pokuty a penále pre nesplnenie niektorých procesných povinností, ako aj pravidlá upravujúce vzájomnú spoluprácu medzi vnútroštátnymi regulačnými orgánmi, súdmi členských štátov a inými zainteresovanými subjektmi, ktorých cieľom je zabezpečiť informácie a podklady potrebné na prijatie konečného rozhodnutia Komisie. Nota bene z normatívneho textu nariadení možno vyabstrahovať absenciu takých ustanovení, ktoré by obmedzovali diskreciu Komisie v dôsledku viazanosti poskytnutými informáciami a podkladmi, čo preukazuje, že ide o režim centralizovaných kompetencií. Napokon je potrebné zvýrazniť, že hoci v jednotlivých nariadeniach zásadne²⁹² absentuje zmienka ohľadom súdneho prieskumu toho-ktorého správneho aktu Súdny dvorom EÚ, takýto prieskum bude možný priamo na právnom základe čl. 263 ods. 4 ZFEÚ.

V druhom rade ide o **agentúry EÚ**, ktoré sú oprávnené vydávať správne akty v režime centralizovaných kompetencií. Z decentralizovaných agentúr už uvedených však nie každá agentúra disponuje kompetenciou vydávať správne akty, a ak nimi disponuje, môže tak učiniť aj v rámci kompozitného procesu. Je preto potrebné zvýrazniť, že v rámci tejto podkapitoly sú abstrahované iba príklady tých decentralizovaných agentúr, ktoré uplatňujú svoju kompetenciu v rámci režimu centralizovaných kompetencií podľa jeho charakteristiky obsiahnutej v podkapitole 1.1.1.

Prvým príkladom agentúry EÚ, ktorá je oprávnená vydávať správne akty v režime centralizovaných kompetencií, je **Úrad Európskej únie pre duševné vlastníctvo** (ďalej len „EUIPO“). EUIPO je oprávnené vydávať viaceré správne akty na

²⁸⁹ Nariadenie Rady (ES) č. 139/2004 z 20. januára 2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikmi (nariadenie ES o fúziách).

²⁹⁰ Nariadenie Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy.

²⁹¹ Nariadenie Rady (EÚ) 2015/1589 z 13. júla 2015 stanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (kodifikované znenie).

²⁹² Výnimka je zakotvená napr. v zmienenom čl. 21 ods. 2 nariadenia 139/2004.

základe ustanovení nariadenia 2017/1001.²⁹³ V súlade s čl. 51 predmetného nariadenia je EUIPO predovšetkým oprávnené rozhodovať o zápise ochrannej známky EÚ do registra, o čom následne vydá osvedčenie majiteľovi ochrannej známky. Zapisaná ochranná známka EÚ má účinky v celej únii.²⁹⁴ Okrem toho je však EUIPO oprávnené rozhodovať napr. aj o prevode ochrannej známky zapísanej na meno obchodného zástupcu,²⁹⁵ zápise vzdania sa ochrannej známky,²⁹⁶ o zrušení práv majiteľa ochrannej známky EÚ,²⁹⁷ o vyhlásení ochrannej známky EÚ za neplatnú²⁹⁸ alebo o opravných prostriedkoch podaných proti prvostupňovým rozhodnutiam rozhodovacích útvarov EUIPO.²⁹⁹ Aplikčné správne procesy, v rámci ktorých sú zmienené rozhodnutia vydávané, sú predmetom úpravy nariadenia 2017/1001 v spojení s vykonávacím nariadením 2018/626³⁰⁰ a delegovaným nariadením 2018/625.³⁰¹ Konkrétne v hlave III a hlave IV nariadenia 2017/1001 sú koncentrované základné procesné ustanovenia týkajúce sa podania prihlášky ochrannej známky EÚ a konania o jej zápise. V rámci hlavy VI oddielu 5 sa zase nachádza základný rámec procesnej úpravy konania pred úradom vo veciach zrušenia alebo vyhlásenia neplatnosti a v hlave VII sú upravené základné procesné pravidlá konania o opravných prostriedkoch. Z procesných pravidiel pritom vyplýva, že na konaní neparticipuje svojím záväzným vstupom žiadny inštitucionálny aktér, ktorý by mohol obmedziť diskreciu EUIPO. Hovoriac o súdnom prieskume rozhodnutí EUIPO, tak ich prieskum môže na Všeobecnom súde EÚ v súlade s čl. 72 nariadenia 2017/1001 iniciovať jednotlivec po tom, ako nebol úspešný v konaní o opravných prostriedkoch. Okrem toho čl. 124 písm. d) nariadenia 2017/1001 zakladá výlučnú právomoc vnútroštátnych súdov rozhodovať vo veciach vzájomných návrhov na zrušenie alebo vyhlásenie neplatnosti ochrannej známky EÚ.

Úrad Spoločenstva pre odrody rastlín (ďalej len „CPVO“) predstavuje druhý príklad agentúry EÚ, ktorá je oprávnená vydávať správne akty v režime centralizovaných kompetencií. Obdobne ako EUIPO aj CPVO vydáva viaceré správne akty súvisiace s ochranou práv duševného vlastníctva jednotlivcov. Ochrana, ktorú však CPVO svojím rozhodovaním poskytuje, sa týka práv priemyselného vlastníctva EÚ pre rastlinné odrody. Za týmto účelom vydáva CPVO predovšetkým rozhodnutia

²⁹³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1001 zo 14. júna 2017 o ochrannej známke Európskej únie (kodifikované znenie).

²⁹⁴ Čl. 1 ods. 1 nariadenia 2017/1001.

²⁹⁵ Čl. 21 nariadenia 2017/1001.

²⁹⁶ Čl. 57 nariadenia 2017/1001.

²⁹⁷ Čl. 58 nariadenia 2017/1001.

²⁹⁸ Čl. 59 nariadenia 2017/1001.

²⁹⁹ Čl. 66 a nasl. nariadenia 2017/1001.

³⁰⁰ Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2018/626 z 5. marca 2018, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá vykonávania určitých ustanovení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1001 o ochrannej známke Európskej únie a ktorým sa zrušuje vykonávacie nariadenie (EÚ) 2017/1431.

³⁰¹ Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2018/625 z 5. marca 2018, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1001 o ochrannej známke Európskej únie a ktorým sa zrušuje delegované nariadenie (EÚ) 2017/1430.

o udelení práva EÚ k odrodám rastlín alebo zamietnutí žiadosti o jeho udelenie na právnom základe čl. 61 a 62 nariadenia 2100/94.³⁰² V prípade pozitívneho rozhodnutia majú takto udelené práva jednotný účinok na území EÚ.³⁰³ Okrem toho však rozhoduje napr. aj o schválení názvu odrody,³⁰⁴ o zmene názvu odrody³⁰⁵ či o odvolaniach proti týmto rozhodnutiam, o ktorých rozhoduje odvolací výbor CPVO.³⁰⁶ Správne akty vydávané podľa nariadenia 2100/94 sú pritom vydávané v rámci aplikačných správnych procesov, ktorých procesná úprava je obsiahnutá najmä v štvrtej časti predmetného nariadenia v spojení s nariadením Komisie 874/2009.³⁰⁷ Z predmetnej úpravy nevyplýva možnosť záväznej participácie na rozhodovacom procese iného inštitucionálneho aktéra. Podľa nás, na uvedenom závere nemení nič ani skutočnosť, že CPVO vydáva rozhodnutie na základe správ o skúmaníach, ktoré vydávajú skúšobné úrady, ktorými môžu byť aj odborne spôsobilé orgány členských štátov, keďže tie neobmedzujú diskreciu CPVO. Podľa čl. 73 a čl. 74 nariadenia 2100/94 vo vzťahu k súdnemu prieskumu platí, že správne akty vydávané CPVO môže ktorýkoľvek účastník konania zásadne napadnúť na Súdnom dvore EÚ až po neúspešnom vyčerpaní odvolania.

Ďalším príkladom môže byť – podľa nás – **Železničná agentúra Európskej únie** (ďalej len „ERA“), ktorá vydáva správne akty najmä na základe čl. 14, čl. 20 a čl. 21 nariadenia 2016/796.³⁰⁸ ERA vydáva podľa čl. 14 jednotné bezpečnostné osvedčenia, ktorých oblasť činností sa nachádza v jednom alebo viacerých členských štátoch, podľa čl. 20 povolenia na uvedenie železničných vozidiel na trh, ktorých oblasť použitia sa nachádza v jednom alebo viacerých členských štátoch³⁰⁹, a podľa čl. 21 povolenia na uvedenie typov vozidiel na trh. Vo všetkých troch prípadoch je ERA zároveň splnomocnená obnovovať, meniť, pozastavovať platnosť a zrušovať tieto akty. Územné účinky týchto aktov sú zásadne determinované počtom členských štátov, pre ktoré sa má vydať jednotné bezpečnostné osvedčenie alebo povoliť uvedenie vozidiel na trh. Procesný postup vydávania aktov podľa nariadenia 2016/796 nie je pritom upravený v totožnom predpise, ale je upravený v prípade povolení v smernici 2016/797³¹⁰ a v prípade osvedčenia v smernici 2016/798.³¹¹ Konkrétne, konanie o povolení na uvedenie železničných vozidiel na

³⁰² Nariadenie Rady (ES) č. 2100/94 z 27. júla 1994 o právach spoločenstva k odrodám rastlín.

³⁰³ Čl. 2 nariadenia 2100/94.

³⁰⁴ Čl. 63 nariadenia 2100/94.

³⁰⁵ Čl. 66 nariadenia 2100/94.

³⁰⁶ Čl. 72 nariadenia 2100/94.

³⁰⁷ Nariadenie Komisie (ES) č. 874/2009 zo 17. septembra 2009, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 2100/94, pokiaľ ide o konanie pred Úradom Spoločenstva pre odrody rastlín.

³⁰⁸ Nariadenie EP a Rady (EÚ) 2016/796 z 11. mája 2016 o Železničnej agentúre Európskej únie, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 881/2004.

³⁰⁹ Pozri čl. 21 v spojení s čl. 21 ods. 5 smernice EP a Rady (EÚ) 2016/797 z 11. mája 2016 o interoperabilite železničného systému v Európskej únii.

³¹⁰ Smernica EP a Rady (EÚ) 2016/797 z 11. mája 2016 o interoperabilite železničného systému v Európskej únii.

³¹¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/798 z 11. mája 2016 o bezpečnosti železníc.

trh je predmetom úpravy čl. 21, konanie o povolení na uvedenie typov vozidiel na trh čl. 24 v spojení s čl. 21 smernice 2016/797 a konanie o vydaní jednotného bezpečnostného osvedčenia čl. 10 smernice 2016/798. V rámci procesného postupu upraveného v čl. 21 smernice 2016/797 a *mutatis mutandis* čl. 10 smernice 2016/798 pritom možno identifikovať úzku spoluprácu medzi ERA a vnútroštátnym bezpečnostným orgánom, z ktorej vyplýva participácia tohto orgánu na procese posudzovania a overovania úplnosti, relevantnosti a ucelenosti dokumentácie žiadateľa. Hoci je ERA povinná pred vydaním aktov v plnej miere zohľadniť výsledky posúdenia vnútroštátnym bezpečnostným orgánom, tak takéto posúdenie – podľa nás – neovplyvňuje jej možnosť prijať konečné rozhodnutie v rozpore s ním. Teda možnosť diskrecie ERA nie je pri vydávaní konečného aktu obmedzená posúdením vnútroštátneho bezpečnostného orgánu, pričom ERA za svoje rozhodnutie plne zodpovedá.³¹² Pre úplnosť je však potrebné dodať, že smernica 2016/797 a smernica 2016/798 upravujú obdobný osobitný postup riešenia takéhoto konfliktu v snahe dospieť k navzájom prijateľnému posudku, ktorý musí vždy predchádzať vydaniu konečného rozhodnutia.³¹³ Súdny prieskum správnych aktov podľa čl. 14, čl. 20 a čl. 21 zabezpečuje v súlade s čl. 63 ods. 1 nariadenia 2016/796 Súdny dvor EÚ, ale len vtedy, ak sa využil odvolací postup v rámci ERA.

Hodným zmienky je, podľa nás, aj príklad **Agentúry Európskej únie pre bezpečnosť letectva** (ďalej len „EASA“), medzi ktorej oprávnenia patrí, okrem iného, aj vydávanie osvedčení³¹⁴ alebo predlžovanie ich platnosti podľa nariadenia 2018/1139^{315, 316}. Predmetné nariadenie tak predstavuje pre EASA právny základ vydávania správnych aktov. Medzi osvedčenia ako správne akty, ktoré je EASA oprávnená vydávať na základe predmetného nariadenia, patria najmä typové osvedčenie,³¹⁷ schválenie výcvikových organizácií pilotov, výcvikových organizácií palubných sprievodcov a poverených leteckých zdravotníckych zariadení,³¹⁸ osvedčenie vybavenia letiska súvisiaceho s bezpečnosťou,³¹⁹ osvedčenie pre poskytovateľov ATM/ANS v stanovených prípadoch³²⁰ alebo osvedčenie pre výcvikové organizácie

³¹² Pozri čl. 21 ods. 6 smernice 2016/797 a čl. 10 ods. 6 smernice 2016/798.

³¹³ Pozri čl. 21 ods. 5 až 7 smernice 2016/797 a čl. 10 ods. 5 až 7 smernice 2016/798.

³¹⁴ Podľa čl. 3 bodu 12 nariadenia 2018/1139 sa osvedčením na účely nariadenia každé osvedčenie, schválenie, preukaz spôsobilosti, povolenie, potvrdenie alebo iný doklad vydaný ako výsledok osvedčovania potvrdzujúci súlad s uplatniteľnými požiadavkami.

³¹⁵ Nariadenie EP a Rady (EÚ) 2018/1139 zo 4. júla 2018 o spoločných pravidlách v oblasti civilného letectva, ktorým sa zriaďuje Agentúra Európskej únie pre bezpečnosť letectva a ktorým sa menia nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2111/2005, (ES) č. 1008/2008, (EÚ) č. 996/2010, (EÚ) č. 376/2014 a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/30/EÚ a 2014/53/EÚ a zrušujú nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 a (ES) č. 216/2008 a nariadenie Rady (EHS) č. 3922/91.

³¹⁶ Pozri čl. 62 ods. 2 písm. a) a ods. 4 v spojení s čl. 76 ods. 4 nariadenia 2018/1139.

³¹⁷ Čl. 77 v spojení s čl. 11 nariadenia 2018/1139.

³¹⁸ Čl. 78 v spojení s čl. 24 nariadenia 2018/1139.

³¹⁹ Čl. 79 v spojení s čl. 35 nariadenia 2018/1139.

³²⁰ Čl. 80 v spojení s čl. 41 nariadenia 2018/1139.

pre riadiacich letovej prevádzky.³²¹ Tieto osvedčenia sú pritom platné vo všetkých členských štátoch automaticky³²² a sú vydávané v rámci procesných postupov stanovených Správnou radou EASA.³²³ Obdobne ako v predchádzajúcich prípadoch, súdna preskúmateľnosť správnych aktov agentúry je zabezpečená na úrovni Súdneho dvora EÚ za predpokladu, že pred podaním žaloby boli vyčerpané všetky postupy odvolania v rámci EASA.³²⁴

Napokon, v rámci režimu centralizovaných kompetencií vydáva správne akty aj **Agentúra Európskej únie pre spoluprácu regulačných orgánov** (ďalej len „ACER“). Právny základ vydávania správnych aktov tejto agentúry možno identifikovať v čl. 2 písm. d) nariadenia 2019/942.³²⁵ Vychádzajúc z tohto článku vydáva ACER celý rad individuálnych rozhodnutí v súlade s ďalšími článkami, a to najmä rozhodnutia o poskytovaní informácií, schvaľovaní metodík a podmienok, preskúmaní ponukových oblastí, technických otázkach, rozhodcovskom konaní medzi regulačnými orgánmi, týkajúceho sa regionálnych koordinačných centier, schválení a zmene metodík a výpočtov, o infraštruktúre atď. Účinky správnych aktov nie sú v nariadení vyslovene upravené, preto sú determinované predovšetkým tým, komu sú určené. Z hľadiska územných účinkov sa zásadne vzťahujú na územie celej EÚ. Procesný postup vydávania týchto aktov musí garantovať procesné záruky obsiahnuté v čl. 14 nariadenia 2019/942, ktorého ods. 5 zároveň plní úlohy splnomocňovacieho ustanovenia, ktoré deleguje právomoc na ACER prijať rokovací poriadok za účelom konkretizácie rozhodovacieho procesu. Čo sa týka súdneho prieskumu správnych aktov vydávaných ACER, tie sú preskúmateľné za podmienok ustanovených v čl. 29 nariadenia 2019/942 Súdny dvorom EÚ. Základnou podmienkou prípustnosti žaloby o neplatnosť rozhodnutí je pritom opäť vyčerpanie postupu odvolacieho konania.

1.2.2 Exkurz súčasným stavom zdieľaných kompetencií

V práve EÚ je možné identifikovať celý rad finálnych správnych aktov, ktoré sú vydávané v režime zdieľaných kompetencií. Tieto akty môžu byť vydávané v kompozitných procesoch, v rámci ktorých môžu medzi jednotlivými inštitucionálnymi aktérmi vzniknúť vzťahy v zásade trojakého charakteru, a to vertikálne (medzi orgánmi EÚ a orgánmi jedného členského štátu), horizontálne (medzi orgánmi dvoch alebo viacerých členských štátov) alebo trojstranné (medzi orgánmi EÚ a orgánmi viacerých členských štátov).³²⁶ Zároveň tieto procesy môžu byť iniciované na úrov-

³²¹ Čl. 81 v spojení s čl. 41 nariadenia 2018/1139.

³²² Čl. 67 ods. 1 nariadenia 2018/1139.

³²³ Delegácia na prijímanie postupov regulujúcich vydávanie správnych aktov vyplýva z čl. 116 nariadenia 2018/1139.

³²⁴ Pozri čl. 114 nariadenia 2018/1139.

³²⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/942 z 5. júna 2019, ktorým sa zriaďuje Agentúra Európskej únie pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky.

³²⁶ HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2011. s. 405 – 406.

ni členských štátov, ako aj na úrovni orgánov EÚ, a finálne správne akty môžu byť vydané tak na vnútroštátnej, ako aj úniovej úrovni. Rozlišovať tiež možno kompozitné procesy podľa miery záväznosti čiastkových vstupov pre orgán vydávajúci konečné rozhodnutie.³²⁷ Klasifikácia, ako aj hlbšia analýza procedurálnych postupov kompozitných procesov už bola predmetom skúmania právnej vedy.³²⁸ Vzhľadom na predmet tejto monografie nebude táto podkapitola opätovne preskúmať preskúmané, ale iba nadviaže na dosiahnutý stav poznania s cieľom prezentovať prípady kompetentných orgánov oprávnených vydávať finálne správne akty v režime zdieľaných kompetencií, t. j. v tzv. kompozitných procesoch.

Vychádzajúc z posledného klasifikačného kritéria, ktoré súvisí s našim chápaním kompozitného procesu v užšom zmysle slova, možno za finálne správne akty vydané v režime zdieľaných kompetencií označiť v prvom rade správne akty vydávané podľa nariadenia 1107/2009³²⁹ v rámci tzv. systému dvojitej autorizácie.³³⁰ V rámci tohto duálneho systému sa ako prvý v poradí vydáva správny akt vo forme nariadenia **Komisie konajúcej prostredníctvom Stáleho výboru pre potravinový reťazec a zdravie zvierat** (ďalej len „Výbor“), ktorým sa účinná látka,³³¹ safener³³² alebo synergent³³³, schvaľuje alebo neschvaľuje, alebo podmienky schválenia sa menia a dopĺňajú.³³⁴ Ako druhý v poradí sa vydáva správny akt vo forme autorizácie prípravku na ochranu rastlín **orgánmi dotknutých členských štátov** za účelom jeho uvedenia na trh v týchto štátoch, pričom predpokladom autorizácie je predchádzajúce schválenie účinnej látky, safeneru alebo synergentu.³³⁵ Z povahy daných aktov možno usúdiť, že schválenie účinných látok, safenerov a synergentov, je automaticky platné v celej Únii, no územné účinky autorizácie sa odvíjajú vždy od toho,

³²⁷ LEÓN, S. A. *Composite administrative procedures in the European Union*. Madrid: Iustel. 2017. s. 158 – 160.

³²⁸ Ku klasifikácii pozri tiež CATANZARITI, M. a A. H. TÜRK. EU agencies and the rise of a mixed administration in the EU multi-jurisdictional setting: facing the challenges of the rule of law. In SCHOLTEN, M. a A. BRENNINKMEIJER (eds.) *Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*. Cheltenham. Edward Elgar, 2020, s. 18 – 38. Ku analýze procesných postupov vydávania správnych aktov v rámci kompozitných procesov pozri LEÓN, S. A. *Composite administrative procedures in the European Union*. Madrid: Iustel. 2017. s. 176 – 213.

³²⁹ Nariadenie 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.

³³⁰ HANS, J. H. a H. H. B. VEDDER. *European Environmental Law*. Groningen: Europa Law Publishing. 2008. s. 409.

³³¹ Podľa čl. 2 ods. 2 nariadenia 1107/2009 sa účinnými látkami rozumejú látky vrátane mikroorganizmov, ktoré pôsobia všeobecne alebo špecificky proti škodlivým organizmom alebo na rastliny, časti rastlín alebo rastlinné produkty.

³³² Podľa čl. 2 ods. 3 písm. a) nariadenia 1107/2009 sa safenermi rozumejú látky alebo prípravky, ktoré sa pridávajú do prípravku na ochranu rastlín na odstránenie alebo zníženie fytotoxických účinkov prípravku na ochranu rastlín na určité rastliny.

³³³ Podľa čl. 2 ods. 3 písm. b) nariadenia 1107/2009 sa synergentmi rozumejú látky alebo prípravky, ktoré nepreukazujú žiadnu alebo preukazujú iba slabú činnosť, ako sa uvádza v odseku 1, ale môžu zlepšiť činnosť účinných látok v prípravkoch na ochranu rastlín.

³³⁴ Čl. 13 ods. 2 nariadenia 1107/2009.

³³⁵ Pozri čl. 28 a 29 nariadenia 1107/2009.

ktoré členské štáty takúto autorizáciu žiadateľovi udelili. Okrem podmienenosti autorizácie prípravku na ochranu rastlín schválením účinnej látky, safeneru alebo synergentu, umocňuje kompozitný charakter tohto procesu kvázi záväzný charakter ďalších vstupov jednotlivých inštitucionálnych aktérov participujúcich na procese vydávania týchto aktov. Od iniciácie procesu schvaľovania účinnej látky, safeneru alebo synergentu, žiadateľom v tzv. spravodajskom členskom štáte totiž na tomto konaní participujú ostatné členské štáty, Komisia, Európsky úrad pre bezpečnosť potravín (ďalej len „EFSA“) a taktiež verejnosť. Ich čiastkové vstupy, najmä vo forme návrhu hodnotiacej správy spravodajského členského štátu, záverov EFSA a revíznej správy Komisie, síce nie sú pre Výbor právne záväzné, ale vzhľadom na ich expertízny charakter predstavujú *de facto* rozhodujúci podklad na schválenie účinnej látky, safeneru alebo synergentu, a teda aj na získanie následnej autorizácie.³³⁶ V následnom autorizačnom procese zase kvázi záväzný prvok predstavuje zásadná³³⁷ povinnosť ostatných dotknutých členských štátov udeliť alebo zamietnuť autorizácie na základe záverov z posúdenia členského štátu, ktorý žiadosť o autorizáciu skúmal.³³⁸ Právny rámec upravujúci systém dvojitej autorizácie je v základoch upravený v nariadení 1107/2009,³³⁹ avšak proces preskúmania prijímania nariadenia Výborom, ktorým sa schvaľuje účinná látka, safener alebo synergent, je predmetom úpravy nariadenia 182/2011.³⁴⁰ Súdny prieskum by mal byť bez bližšieho preskúmania možných komplikácií spojených s prípustnosťou žaloby a účelnosťou samotného súdneho prieskumu zabezpečený na úrovni Súdneho dvora EÚ, ak ide o preskúmanie nariadenia Výboru, ktorým sa schvaľuje účinná látka, safener alebo synergent, a na úrovni vnútroštátnych súdov, ak ide o preskúmanie autorizácie prípravku na ochranu rastlín dotknutými členskými štátmi.³⁴¹

Komisia konajúca prostredníctvom Stáleho výboru pre potravinový reťazec a zdravie zvierat vydáva v režime zdieľaných kompetencií tiež správne akty podľa nariadenia 1829/2003³⁴² a smernice 2001/18.³⁴³ Na základe čl. 7 nariadenia 1829/2003 vydáva povolenie na umiestnenie na trh geneticky modifikované organizmy (ďalej len „GMO“) ako potravinu alebo potraviny, ktoré obsahujú, skladajú sa alebo sú vyrobené z GMO, a na základe čl. 19 nariadenia 1829/2003 povolenie

³³⁶ Pozri najmä čl. 7 až 13 nariadenia 1107/2009.

³³⁷ K výnimkam pozri čl. 36 ods. 3 nariadenia 1107/2009.

³³⁸ Čl. 36 ods. 2 nariadenia 1107/2009.

³³⁹ Najmä v čl. 7 až čl. 13 a čl. 33 až čl. 37 nariadenia 1107/2009.

³⁴⁰ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 182/2011 zo 16. februára 2011, ktorým sa ustanovujú pravidlá a všeobecné zásady mechanizmu, na základe ktorého členské štáty kontrolujú vykonávanie vykonávacích právomocí Komisie.

³⁴¹ V súvislosti s prieskumom zamietnutia autorizácie samotné nariadenie 1107/2009 vo svojom čl. 36 ods. 3 *in fine* ukladá členským štátom povinnosť ustanoviť možnosť napadnúť rozhodnutie o zamietnutí autorizácie pred vnútroštátnymi súdmi alebo inými odvolacími orgánmi.

³⁴² Nariadenie (ES) č. 1829/2003 Európskeho parlamentu a Rady z 22. septembra 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivách Text s významom pre EHP.

³⁴³ Smernica 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.

na umiestnenie na trh, používanie alebo spracovanie GMO na použitie ako krmivo alebo krmivá, ktoré obsahujú, skladajú sa alebo sú vyrobené z GMO. Na základe čl. 19 smernice 2001/18 je zase Výbor oprávnený vydávať akt vo forme písomného súhlasu na umiestnenie na trh GMO ako výrobkov alebo vo výrobkoch, a to v prípade, ak boli v priebehu konania vznesené námietky zo strany členských štátov alebo Komisie. Ak takéto námietky vznesené neboli, tak rozhodovacia právomoc vydať písomný súhlas je zverená **príslušnému orgánu členského štátu**, ktorý vyhotovil tzv. hodnotiacu správu.³⁴⁴ Príslušný orgán členského štátu, ktorý vyhotovil hodnotiacu správu, bude oprávnený rozhodnúť aj o zamietnutí ohlásenia, ak z hodnotiacej správy vyplynie záver, že sa GMO nemajú umiestniť na trh,³⁴⁵ pričom v takomto prípade sa kompozitný proces ani nedostane do štádia, v ktorom by mal Výbor príležitosť uplatniť svoje rozhodovacie oprávnenie. Účinky zmienených povolení a súhlasu sa vzťahujú na celé územie EÚ.³⁴⁶ V kompozitných procesoch podľa nariadenia 1829/2003 a smernice 2001/18 vystupujú obdobní inštitucionálni aktéri, ako to bolo v prípade kompozitného procesu podľa nariadenia 1107/2009, ktorí opäť rôznou mierou svojej aktivity prispievajú ku konečnej podobe finálneho správneho aktu. Tiež podobne základný procesný rámec vydávania povolení podľa nariadenia 1829/2003 a smernice 2001/18 je regulovaný priamo týmto legislatívnymi právnymi aktmi,³⁴⁷ pričom ustanovenia procesu preskúvania podľa nariadenia 182/2011 je opäť potrebné aplikovať v štádiu prijímania finálnych správnych aktov Výborom. Napokon, nariadenie 1829/2003, ako ani smernica 2001/18 neobsahujú výslovnú zmienku o súdnej preskúmateľnosti povolení, resp. súhlasu. Ak takáto zmienka absentuje, tak by mal platiť všeobecný záver o preskúmateľnosti týchto aktov buď Súdny dvorom EÚ, alebo vnútroštátnym súdom členského štátu v závislosti od toho, či povolenie alebo súhlas bol vydaný inštitucionálnym aktérom Únie alebo daného členského štátu.³⁴⁸

Komisia disponuje zdieľanou kompetenciou na vydávanie finálnych správnych aktov tiež v oblasti autorizácie vybraných biocídnych výrobkov podľa nariadenia 528/2012³⁴⁹ a vybraných chemických látok podľa nariadenia 1907/2006.³⁵⁰ V prípade autorizácie vybraných biocídnych výrobkov Komisia prijme správny akt buď

³⁴⁴ Čl. 15 ods. 3 smernice 2001/18/ES.

³⁴⁵ Čl. 15 ods. 2 smernice 2001/18/ES.

³⁴⁶ Pozri čl. 7 ods. 5 a čl. 19 ods. 5 nariadenia 1829/2003 a čl. 19 ods. 1 smernice 2001/18.

³⁴⁷ Najmä ust. čl. 5 až čl. 7 a čl. 17 až 19 nariadenia 1829/2003 a čl. 13 až 19 smernice 2001/18.

³⁴⁸ Ku problémom súdneho prieskumu povolení podľa nariadenia 1829/2003 a smernice 2001/18 pozri viac LANCEIRO, R. a M. ELIANTONIO. The Genetically Modified Organisms' Regime: A Playground for Multi-Level Administration and a Nightmare for Effective Judicial Protection? In *German Law Journal*. Vol. 22, 2021, s. 371 – 390.

³⁴⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 528/2012 z 22. mája 2012 o sprístupňovaní biocídnych výrobkov na trhu a ich používaní.

³⁵⁰ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 z 18. decembra 2006 o registrácii, hodnotení, autorizácii a obmedzovaní chemických látok (REACH) a o zriadení Európskej chemickej agentúry, o zmene a doplnení smernice 1999/45/ES a o zrušení nariadenia Rady (EHS) č. 793/93 a nariadenia Komisie (ES) č. 1488/94, smernice Rady 76/769/EHS a smerníc Komisie 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES.

ako vykonávacie nariadenie v súlade s preskúvacím postupom podľa nariadenia 182/2011 udeľujúce autorizáciu Únie biocídnemu výrobku, alebo ako rozhodnutie, v ktorom uvedie, že autorizácia Únie nebola biocídnemu výrobku udelená.³⁵¹ V prípade autorizácie chemických látok Komisia prijme konečné rozhodnutie, ktorým udelí alebo zamietne autorizáciu v súlade s preskúvacím postupom podľa nariadenia 182/2011.³⁵² Účinky správnych aktov, ktorými sa autorizovali vybrané biocídne výrobky, resp. chemické látky, majú pritom účinky v celej EÚ. Nariadenia zmienené v predchádzajúcich vetách predstavujú okrem právneho základu pre samotné vydávanie správnych aktov, ktorým sa autorizujú vybrané biocídne výrobky, resp. chemické látky, taktiež základný procesný rámec autorizácie.³⁵³ Kľúčovým inštitucionálnym aktérom participujúcim na oboch kompozitných procesoch, ktorý prispieva svojim kvázi záväzným expertíznym vstupom³⁵⁴, je Európska chemická agentúra (ECHA). Okrem nej však výrazný vplyv na prijatie konečného správneho aktu majú aj príslušné vnútroštátne orgány alebo komitologické výbory v rámci zmieneného preskúvacieho postupu. Keďže zmienku o súdnom prieskume finálnych správnych aktov, ktorými sa autorizovali vybrané biocídne výrobky, resp. chemické látky, by sme v nariadení 528/2012, resp. nariadení 1907/2006 hľadali márne, tak aj v tomto prípade by mali platiť všeobecné závery o ich preskúmateľnosti Súdny dvorom EÚ.

V režime zdieľaných kompetencií sú vydávané aj správne akty podľa nariadenia 726/2004³⁵⁵ a smernice 2001/83/ES,³⁵⁶ ktorými sa povoľuje uvedenie na trh liekov na humánne použitie a veterinárne použitie. V rámci tzv. centralizovaného postupu upraveného v nariadení 726/2004, ktorý sa využíva obligatórne v taxatívne vymedzených prípadoch inovatívnych liekov a fakultatívne, ak si ho žiadateľ zvolí, je oprávneným orgánom na vydanie povolenia **Komisia**.³⁵⁷ Účinky povolenia vydaného Komisiou v rámci centralizovaného postupu umožňujú uvedenie takéhoto lieku na trh v rámci celej EÚ.³⁵⁸ Naopak, v prípade zamietnutia povolenia predstavuje takéto rozhodnutie prekážku pre uvedenie daného lieku na trh v ktoromkoľvek členskom štáte.³⁵⁹ Na rozdiel od toho povolenia vydávaného v tzv. decentralizovanom postupe a postupe

³⁵¹ Čl. 44 ods. 5 nariadenia 528/2012. Obdobne v prípade obnovy autorizácie čl. 46 ods. 4.

³⁵² Čl. 64 ods. 8 nariadenia 1907/2006.

³⁵³ Pozri najmä Kapitulu VIII nariadenia 528/2012 a Hlavu VII nariadenia 1907/2006.

³⁵⁴ V prípade biocídnych výrobkov ide o stanovisko ECHA k autorizácii biocídneho výrobku a v prípade chemických látok ide o stanoviská výborov ECHA pre hodnotenie rizík a sociálno-ekonomickú analýzu.

³⁵⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 726/2004 z 31. marca 2004, ktorým sa stanovujú postupy spoločenstva pri povoľovaní liekov na humánne použitie a na veterinárne použitie a pri vykonávaní dozoru nad týmito liekmi a ktorým sa zriaďuje Európska agentúra pre lieky.

³⁵⁶ Smernica 2001/83/ES Európskeho parlamentu a Rady zo 6. novembra 2001, ktorým sa ustanovuje zákonník spoločenstva o humánných liekoch.

³⁵⁷ Pre vydávanie povolení na uvedenie liekov na humánne použitie na trh je právnym základom čl. 10 ods. 2 v spojení s čl. 87 ods. 2 nariadenia 726/2004 a pre povolenie na uvedenie liekov na veterinárne použitie ide o čl. 35 ods. 2 v spojení s čl. 87 ods. 2 nariadenia 726/2004.

³⁵⁸ Pozri čl. 13 ods. 1 a čl. 38 ods. 1 nariadenia 726/2004.

³⁵⁹ Pozri čl. 12 ods. 2 a čl. 37 ods. 2 nariadenia 726/2004.

vzájomného uznávania upravenými smernicou 2001/83/ES, ktoré tiež možno považovať za kompozitné procesy,³⁶⁰ slúžia na uvedenie liekov na trh iba vo vybraných členských štátoch. Kompetencia vydať povolenie v rámci decentralizovaného postupu a postupu vzájomného uznávania je pritom zásadne zverená príslušným **orgánom členských štátov**, v ktorých má byť podľa predstavy žiadateľa daný liek uvedený na trh. V prípade nezhôd medzi členskými štátmi v otázke povoľovania však môže aj v prípade týchto postupov v konečnom dôsledku o povolení rozhodnúť Komisia.³⁶¹ Na kompozitných procesoch podľa nariadenia 726/2004 a smernice 2001/83/ES participuje množstvo aktérov, z ktorých má nezastupiteľné postavenie predovšetkým Európska agentúra pre lieky (ďalej len „EMA“). Tá vykonáva expertíznú činnosť, ktorá sa v predmetných procesoch zhmotňuje do tvorby stanovísk o povolení alebo nepovolení liekov. Takéto stanoviská predstavujú základný podklad na vydanie konečného rozhodnutia Komisie. Čo sa týka procesného rámca upravujúceho vydávanie povolení na uvedenie liekov na trh, tak – ako bolo načrtnuté –, základ predstavujú samotné nariadenie 726/2004³⁶² a smernica 2001/83/ES.³⁶³ Aplikovateľná však bude nepochybne aj vnútroštátna právna úprava jednotlivých členských štátov, ktorá predstavuje transpozíciu smernice 2001/83/ES, ale taktiež aj spomínané nariadenie 182/2011, keďže pred vydaním konečného rozhodnutia Komisiou musí prebehnúť preskúmvacie konanie zo strany Stáleho výboru pre lieky na humánne použitie, resp. Stáleho výboru pre lieky na veterinárne použitie. V otázke súdneho prieskumu pri absencii explicitnej zmienky v nariadení 726/2004 a smernici 2001/83/ES by mala platiť možnosť iniciácie súdneho prieskumu podľa všeobecného záveru, t. j. ak povolenie bolo vydané Komisiou, tak súdny prieskum by malo byť možné iniciovať na úrovni Súdneho dvora EÚ, a v prípade, ak povolenie bolo vydané orgánom členského štátu, tak na príslušnom súde členského štátu, v ktorom bolo povolenie vydané.³⁶⁴

Okrem finálnych správnych aktov vydávaných príslušnými orgánmi EÚ a členských štátov v režime už uvedených zdieľaných kompetencií, je v práve EÚ možné identifikovať, samozrejme, aj ďalšie. Napríklad v rámci prezentovaného exkurzu možno spomenúť ešte rozhodnutia **Komisie** o žiadosti o zápis zemepisných označení do registra³⁶⁵ a žiadosti o zápis zaručených tradičných špecialít podľa nariadenia č. 2024/1143;³⁶⁶ správne akty vydávané v oblasti manažmentu európskych

³⁶⁰ LEÓN, S. A. *Composite administrative procedures in the European Union*. Madrid: Iustel. 2017. s. 191.

³⁶¹ Pozri čl. 34 ods. 1 smernice 2001/83/ES.

³⁶² Pozri najmä Hlavu II a Hlavu III nariadenia 726/2004.

³⁶³ Procesná regulácia týchto dvoch režimov je predmetom úpravy najmä čl. 17 až čl. 34 smernice 2001/83/ES.

³⁶⁴ Ku problémom súdneho prieskumu povolení podľa nariadenia 726/2004 a smernice 2001/83/ES pozri viac RÖTTGER-WIRTZ, S. a M. ELIANTONIO. From Integration to Exclusion: EU Composite Administration and Gaps in Judicial Accountability in the Authorisation of Pharmaceuticals. In *European Journal of Risk Regulation*. Vol. 10:2, 2019, s. 393 – 411.

³⁶⁵ Pozri čl. 21 a čl. 64 nariadenia 2024/1143.

³⁶⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1143 z 11. apríla 2024 o zemepisných označeniach vína, liehovín a poľnohospodárskych výrobkov, ako aj o zaručených tradičných špecialitách

fondov tak **Komisiou**, ako aj **príslušnými orgánmi členských štátov**,³⁶⁷ niektoré správne akty vydávané **príslušnými orgánmi členských štátov** vo veci poskytovania medzinárodnej ochrany v súvislosti s viazanosťou na informácie evidované v spoločných informačných systémoch EÚ³⁶⁸ alebo tiež vývozné povolenia mimo EÚ, ktoré vydávali počas pandémie COVID-19 **príslušné orgány členských štátov** v súvislosti s vývozom osobných ochranných prostriedkov ako napr. rukavíc, masiek, ochranných okuliarov a štítov podľa už zrušeného vykonávacieho nariadenia 2020/402.³⁶⁹

1.3 Predpoklady a limity presunu rozhodovacích kompetencií z členských štátov na orgány Európskej únie

Z doterajšej analýzy možno podľa nás abstrahovať, že členské štáty sa uchýľovali k presunu rozhodovacích kompetencií z decentralizovaného režimu na režim centralizovaných, resp. zdieľaných kompetencií z v ďalšom texte generalizovaných pragmatických dôvodov, ktoré sú vzájomne previazané. Javí sa, že tieto dôvody sú nadčasové, preto budú predstavovať predpoklady determinujúce presun rozhodovacích kompetencií z členských štátov na orgány EÚ aj v súčasnosti.

Domnievame sa, že účelnosť vydávania správnych aktov v režime centralizovaných a zdieľaných kompetencií je v prvom rade determinovaná potrebou zabezpečiť jednotnú aplikáciu práva EÚ v oblasti výlučných právomocí EÚ alebo spoločných právomocí EÚ a členských štátov vzhľadom na rovnaké podmienky, ktoré sa majú

a nepovinných výrazoch kvality pre poľnohospodárske výroby, ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1308/2013, (EÚ) 2019/787 a (EÚ) 2019/1753 a zrušuje nariadenie (EÚ) č. 1151/2012.

³⁶⁷ Napr. ide o vydávanie správnych aktov v oblasti štrukturálnych fondov regulovaných pre programové obdobie rokov 2021 až 2027 jednak nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1060 z 24. júna 2021, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde, Fonde na spravodlivú transformáciu a Európskom námornom, rybolovnom a akvakultúrnom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl, migráciu a integráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku a jednak vnútroštátnymi právnymi predpismi jednotlivých členských štátov alebo správne akty prijímané Komisiou pri tvorbe programov rozvoja vidieka podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo 17. decembra 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005.

³⁶⁸ Napr. orgán členského štátu môže v súlade s čl. 13 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany považovať žiadosť o medzinárodnú ochranu za neprípustnú rýdzo na základe údajov zo spoločného systému o poskytnutí medzinárodnej ochrany iným členským štátom. Pozri viac LEÓN, S. A. *Composite administrative procedures in the European Union*. Madrid: Iustel. 2017. s. 208 – 211.

³⁶⁹ Pozri čl. 2 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) 2020/402 zo 14. marca 2020, ktorým sa vývoz určitých výrobkov podmieňuje vydaním vývozného povolenia.

uplatňovať vo viacerých členských štátoch alebo v celej Únii, pričom ponechanie rozhodovacích kompetencií v rámci decentralizovaného režimu neposkytuje dostatočnú záruku naplnenia tejto potreby. To je, podľa nás, vlastné pre každú nami analyzovanú centralizovanú alebo zdieľanú kompetenciu.

V druhom rade sa nazdávame, že účelnosť presunu rozhodovacích kompetencií na vyššiu úroveň je podmienená potrebou zvýšenia odbornosti rozhodovacieho procesu a potrebou efektívnejšieho zdieľania informácií medzi členskými štátmi, ktoré sú nevyhnutné na vydanie správneho aktu. Najmarkantnejšie sa táto potreba prejavuje pri správnych aktoch, ktoré sú vydávané v režime zdieľaných kompetencií, ako aj v režime centralizovaných kompetencií, ak sú vydávané agentúrami EÚ, ktoré spravidla koncentrujú expertízne know-how na danú oblasť.

Po tretie, účelnosť presunu môže byť, podľa nás, determinovaná potrebou zabezpečenia politickej neutrality rozhodovacieho procesu, ako je to napr. v prípade vydávania správnych aktov Komisie v oblasti ustanovenia pravidiel hospodárskej súťaže potrebných na fungovanie vnútorného trhu, čím sa dokáže jednak eliminovať neoprávnené zvýhodňovanie niektorých subjektov na vnútornom trhu členskými štátmi a jednak sa tým prispieva k ochrane hospodárskej súťaže a vnútorného trhu EÚ ako celku. Obava o politickú neutralitu rozhodovacieho procesu však nemusí byť spojená iba s režimom decentralizovaných kompetencií. Túto obavu môžu mať aj členské štáty, ktoré sa v oblasti administratívnych vecí nebudú bezhlavo púšťať do vzdávania sa výkonu svojich decentralizovaných kompetencií v prospech úniovej centrálnej úrovne. Kompromis v tejto súvislosti predstavuje buď vydávanie správnych aktov síce v „centre“, nie však Komisiou, ale decentralizovanými agentúrami EÚ, ktoré sú samostatným subjektom práva, subordinačne nepodriadeným Komisii a disponujúcim vlastným odborným a administratívnym aparátom, alebo vydávanie finálnych správnych aktov v režime zdieľaných kompetencií, keďže na kompozitnom procese ich vydávania spravidla v nejakej kvázizávaznej forme participujú aj členské štáty, hoci oprávnenie na vydanie konečného aktu je ponechané Komisii.

Na druhej strane z vykonanej analýzy, podľa nás, vyplýva, že ak by aj boli splnené uvedené predpoklady, tak hlavným právnym determinantom limitujúcim presun rozhodovacích kompetencií z členských štátov na orgány EÚ je absencia štandardizovaného procesnoprávneho rámca regulujúceho proces vydávania a súdneho prieskumu správnych aktov v režime centralizovaných, ako aj zdieľaných kompetencií. Momentálna roztrieštenosť právnej úpravy spôsobuje neprehľadnosť v procesnoprávnej regulácii, ktorá vedie k právnej neistote jednotlivca a prináša viaceré výzvy z pohľadu vyhovenia zárukám práva na spravodlivý proces vrátane poskytnutia účinnej súdnej ochrany. Tieto výzvy sú vypuklé najmä v prípade správnych aktov vydávaných v režime zdieľaných kompetencií. Konsenzus medzi členskými štátmi ohľadom štandardizácie základných procesných pravidiel pre všetky procesy rovnakého druhu sa pritom nebude rodiť ľahko, keďže najmä v prípade štandardizácie kompozitných procesov bude prítomná obava z harmonizácie vnútroštátneho správneho práva procesného, čo by *prima facie* predstavovalo rozpor so zákazom

harmonizácie v oblasti administratívnej spolupráce ako oblasti spadajúcej medzi podporné právomoci EÚ.

2 Vymedzenie princípov vzájomnej spolupráce členských štátov Európskej únie v súvislosti s vydávaním správnych aktov s cezhraničnými účinkami v európskom správnom priestore

Vzhľadom na členstvo Slovenskej republiky v nadštátnom zväzku, akým je Európska únia, berúc do úvahy naznačené reálne aj potenciálne problémy súvisiace s extrateritoriálnymi účinkami právnych aktov, je potrebné skúmať zavedenie a následné rešpektovanie štandardných princípov vzájomnej spolupráce členských štátov Európskej únie vzťahujúcich sa na správne akty majúce cezhraničné, resp. extrateritoriálne účinky.

V ďalšom texte teda upriamime nutnú pozornosť na vymedzenie všeobecných štandardných princípov v rámci štátov Európskej únie vzťahujúcich sa na správne akty, najmä pokiaľ ide o ich obsah. No na tomto mieste by bolo vhodné zaoberať sa aj možnou formou, v rámci ktorej by takéto princípy mohli byť zakotvené.

V prvom rade prichádza do úvahy forma sekundárneho právneho aktu Európskej únie, najmä nariadenie alebo smernica. Nariadenie, ktoré by bolo priamo vykonateľné na území všetkých členských štátov Európskej únie, alebo smernica, ktorá by si vyžadovala implementáciu do vnútroštátneho právneho poriadku členských štátov. Najvhodnejšou formou z tohto pohľadu by bolo nariadenie, podobne ako je v civilných veciach v súvislosti s nariadením Brusel Ia³⁷⁰ a Brusel IIc³⁷¹. V tejto forme by takéto princípy boli priamo aplikovateľné na území bez potreby ich implementácie do vnútroštátneho právneho poriadku. No vzhľadom na to, čo bolo uvedené v predchádzajúcej kapitole o zaradení administratívnej spolupráce medzi podporné kompetencie Európskej únie, neprichádza harmonizácia vo forme nariadenia či smernice do úvahy. Samozrejme, za predpokladu, že zmenou Zmluvy o fungovaní Európskej únie nedôjde k preradeniu tejto kompetencie medzi spoločné zdieľané kompetencie.

Za súčasných podmienok je najschodnejšia cesta akejsi „kodifikácie“ týchto princípov v podobe soft law, či už formou usmernení (guidelines) alebo odporúčaní (recommendations). V skutočnosti sa soft law v EÚ zvykne používať v situáciách,

³⁷⁰ 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.

³⁷¹ Nariadenie Rady (EÚ) č. 2019/1111 z 25. júna 2019 o právomoci a uznávaní a výkone rozhodnutí v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností a o medzinárodných únosoch.

keď sa členské štáty nedokážu dohodnúť na použití opatrenia, ktoré je právne záväzné, alebo keď EÚ nemá právomoc uzákoniť takéto opatrenie vo forme „hard law“. Členské štáty a inštitúcie EÚ tak môžu prijímať návrhy politiky EÚ, pričom ich implementáciu ponechávajú na dobrovoľnosti tým členským štátom, ktoré si neželajú byť viazané povinnými podmienkami. Sú teda možnosťou, ktorú môže Komisia využiť, keď bude čeliť odporu zo strany niektorých členských štátov, ktoré by mohli zablokovat' politické návrhy³⁷².

Takéto soft-law by okrem princípov vzájomnej spolupráce medzi členskými štátmi Európskej únie v súvislosti s vydávaním správnych aktov s cezhraničnými účinkami mohlo upravovať aj definíciu spoločných inštitútov, predovšetkým právneho pojmu správna vec a správne rozhodnutie, ďalej aj podmienky nachádzania cudzieho práva, prípadne aj vymedziť dôvody obrany voči nežiaducim účinkom cudzích správnych aktov a možnosti preskúmania rozhodnutí s extrateritoriálnymi účinkami³⁷³.

Aj keď jednotlivé štáty Európskej únie rešpektujú záväzné akty jej orgánov, nie je tým vylúčená možnosť uzatvárania dvojstranných či viacstranných medzinárodných zmlúv medzi Slovenskou republikou a iba niektorými štátmi Európskej únie. Tento fakt vyplýva zo suverénnej povahy každého štátu Európskej únie a prípadných potrieb samostatného špecifického riešenia vzniknutých otázok a potrieb. Príkladom môže byť špecifické riešenie extrateritoriálneho pôsobenia vybraných správnych aktov medzi tými štátmi Európskej únie, ktoré majú spoločné hranice, teda medzi bezprostredne susediacimi štátmi. Môže tak ísť o problematiku zamestnávania štátnych občanov takýchto susediacich štátov, rovnako napríklad o otázky nelegálneho prekročenia hraníc a riešenia situácie medzi dotknutými štátmi so zohľadnením správnych aktov vydaných voči osobe neoprávnene vstupujúcej na územie susedného štátu.

Preto regulácia všeobecných štandardných princípov vzájomnej spolupráce v administratívnych veciach súvisiacich s vydávaním správnych aktov s cezhraničnými účinkami môže byť predmetom aj medzinárodnej zmluvy, či už dvojstrannej medzi jednotlivými štátmi, alebo aj viacstrannej, prípadne aj na základe iniciatívy medzinárodných organizácií.

Správne akty vyznačujúce sa extrateritoriálnymi účinkami sú špecifické tým, že do istej miery zriedajú suverenitu iného štátu spočívajúcu v tom, že orgán cudzieho štátu vydá rozhodnutie, ktoré má záväzne vyvolať účinky na území iného štátu.

³⁷² Bližšie <https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/soft-law>. Dostupné 13. 6. 2024.

³⁷³ Vysvetlenie dôvodov obrany proti správnym aktom cudzích štátov s extrateritoriálnymi účinkami spočíva v situácii, že ak by v niektorom z členských štátov došlo napríklad k porušeniu pravidiel spravodlivého procesu, opierajúceho sa o Dohovor o ochrane základných ľudských práv a slobôd, ktoré by vyústilo do vydania záväzného aktu, je namieste zaoberať sa možnosťou preskúmania právoplatného rozhodnutia orgánu cudzieho štátu bez ohľadu na to, že by šlo o transteritoriálny akt, ktorého extrateritoriálne účinky sú automatické, bez potreby vyslovenia jeho vykonateľnosti v Slovenskej republike.

Práve preto je potrebné vytvoriť štandardné princípy, ktoré by boli nielen akceptovateľné, ale aj akceptované členskými štátmi Európskej únie. Výpočet princípov nie je konečný, a k týmto by mohli patriť nasledujúce:

1. Princíp preskúmateľnosti akéhokoľvek aktu orgánu cudzieho štátu vnútroštátnymi orgánmi.
2. Princíp prístupnosti administratívneho spisu cudzieho orgánu pre potreby uplatnenia obrany dotknutého účastníka konania realizovanej v štáte extrateritoriálneho pôsobenia správneho aktu cudzieho orgánu.
3. Princíp jednotných pravidiel správneho konania rešpektujúceho všetky požiadavky kladené na spravodlivý proces.
4. Princíp permanentného zabezpečenia informovanosti jednotlivých štátov, v ktorých majú nastať alebo už nastali extrateritoriálne účinky cudzieho správneho aktu (rozhodnutia), o všetkých úkonoch, ktoré majú alebo môžu mať vplyv na jeho platnosť, nevynímajúc informácie o zmene právnej úpravy s takýmto vplyvom, o využití mimoriadnych opravných prostriedkov a povinné informovanie o zmene, ako aj zrušení správneho aktu s extrateritoriálnymi účinkami.
5. V nadväznosti na štvrtý princíp zavedenia jednotného informačného systému na sústredenie všetkých správnych aktov s extrateritoriálnymi účinkami, s prístupom pre vymedzený okruh vnútroštátnych subjektov, so súčasou minimalizáciou kriminálneho zneužitia tohto centrálného informačného systému.
6. Definovanie skupiny správnych aktov, ktoré majú principiálne extrateritoriálnu povahu.
7. Definovanie okruhu správnych aktov principiálne bez extrateritoriálnej povahy, teda skupiny správnych aktov s absolútnym vylúčením extrateritoriálnych účinkov, teda aktov, ktorých pôsobenie je možné výlučne v štáte orgánu, ktorý ich vydal.
8. Zabezpečenie jednotnosti obsahových aj formálnych náležitostí správnych aktov vydávaných vo forme dokladov.
9. Elektronicky doručované rozhodnutia nie sú opatrené všestrannými prvkami, ktoré by zaručovali ich autenticitu *erga omnes* – potreba vyriešenia tohto nedostatku vo vzťahu k rozhodnutiam s extrateritoriálnymi účinkami.

2.1 Princíp preskúmateľnosti akéhokoľvek aktu orgánu cudzieho štátu vnútroštátnymi orgánmi

Preskúmateľnosť akéhokoľvek mocenského aktu je možné nepochybne považovať za esenciálny atribút právneho štátu. Štandardnými prostriedkami umožňujúcimi preskúmanie aktov individuálnej povahy sú riadne aj mimoriadne opravné prostriedky. V právnom štáte by nemala nastať situácia, aby individuálny správny akt preskúmateľný nebol. Aj keď existuje množstvo správnych aktov, ktoré nie sú preskúmateľné na základe riadnych opravných prostriedkov, teda takých, ktorými sa napáda ešte neprávoplatný individuálny správny akt, zostávajú zachované aspoň vybrané mimoriadne opravné prostriedky. Príkladom sú osobitné administratívne postupy, ktoré sa vyznačujú rýchlosťou konania. Napríklad blokové konanie o priestupku je rýchle, predpokladom jeho realizácie je splnenie niekoľkých podmienok, no a zvláštnosťou je aj zákonné vylúčenie riadnych opravných prostriedkov a z mimoriadnych zostáva zachovaný súdny prieskum realizovateľný v správnom súdnictve či prostredníctvom protestu prokurátora. Podobne existujú v katastrálnom konaní vylúčenia niektorých opravných prostriedkov. Treba však zdôrazniť, že je neprijateľné vylúčenie úplne všetkých opravných prostriedkov. To je len stručná zmienka o individuálnych správnych aktoch vnútroštátnej povahy. Ak teda vnútroštátne právo pripúšťa možnosť prieskumu aktov, či už na základe riadnych alebo mimoriadnych opravných prostriedkov, ktoré nezriedka vedú k detekcii porušení normatívnych právnych aktov vyvolávajúcich nutnosť zmeny alebo zrušenia chybných aktov, o to viac sa treba zaoberať legitímnou požiadavkou na možný prieskum aktov cudzích orgánov moci, ak účinky takýchto aktov majú nastať na území Slovenskej republiky.

Dôvody na spomínanú úvahu sú viaceré. Minimálne sa musí vziať do úvahy, že orgán cudzieho štátu rozhoduje podľa právnych predpisov tohto iného štátu, ktoré nemusia byť vo svojej podstate ekvivalentné slovenským právnym predpisom. Ide o prvý, respektíve kľúčový moment odôvodňujúci požiadavku preskúmania správnej aplikácie cudzích právnych predpisov cudzích administratívnych orgánov. I keď sa na prvý pohľad môže javiť táto požiadavka ako zvláštna, teda ako môže slovenský orgán, uvažujeme najmä o správnom súde, preskúmať rozhodnutie cudzieho orgánu, ktoré bolo vydané v zahraničí a ktoré bolo vydané podľa právnych predpisov iného štátu. Odpoveď je jednoduchá. Uvedený prieskum prichádza do úvahy práve z dôvodu extrateritoriálnych účinkov, ktoré má správny akt iného štátu vyvolať na území Slovenskej republiky.

Bez ohľadu na to, či v zahraničí podľa zahraničnej právnej úpravy sú proti aktu cudzieho orgánu prípustné riadne alebo mimoriadne opravné prostriedky, práve skutočnosť extrateritoriálnych účinkov daného správneho aktu plne opodstatňuje prípustnosť prieskumu aktu orgánom toho štátu, v ktorom má dané rozhodnutie vyvolať účinky.

Rovnako tak nie je bez významu v naznačenom zmysle zaoberať sa aj reálnym priebehom úradného konania v zahraničí, ktoré môže trpieť takými nedostatkami,

že jeho záver, ktorým je finálne rozhodnutie, bude napríklad v rozpore s pravidlami spravodlivého procesu.

Ak účastník administratívneho konania v zahraničí nevyčerpal opravné prostriedky prípustné podľa tamojších právnych predpisov, nemusí to automaticky znamenať, že s obsahom správneho aktu súhlasí bez výhrad. Ak opravné prostriedky, či už riadne alebo aj mimoriadne, využil, takisto by to nemalo znamenať definitívne odňatie ďalších možností prieskumu práve v štáte, kde má správny akt mať účinky, teda kde má extrateritoriálne pôsobiť.

Parciálnou, ale podstatnou otázkou či úlohou bude skúmať, ktorý vnútroštátny orgán by mal mať zverenú právomoc prieskumu cudzieho orgánu a v akom rozsahu. V nadväznosti na túto požiadavku akiste nebude možné očakávať výrok, ktorým by sa cudzie rozhodnutie zrušovalo. Po preskúmaní cudzieho správneho aktu bude postačovať, ak sa vysloví, že na území Slovenskej republiky takýto akt nemá právne účinky a nemožno ho vykonať.

Pri akceptácii koncepcie preskúmateľnosti akéhokoľvek cudzieho rozhodnutia, ktoré má mať extrateritoriálne účinky na území Slovenskej republiky, bude treba precizovať dôvody, ktoré by v takých prípadoch museli byť povinnými náležitosťami opravného prostriedku, aby sa prípadne vylúčili nežiaduce obštrukcie zo strany adresáta právneho aktu, ktorý negatívne vníma účinky aktu, teda sú preňho nežiaduce alebo aspoň nepríjemné. Týmito dôvodmi by však jednoznačne mali byť oprávnené pochybnosti o zákonnosti cudzieho aktu, narušenie verejného poriadku, verejnej bezpečnosti či verejného zdravia a podobne.

2.2 Princíp sprístupnenia administratívneho spisu cudzieho orgánu

Pre prípady možného preskúmania správneho aktu, ktorý má mať extrateritoriálne účinky, sú nevyhnutný prístup a súvisiaca dispozícia so spisovým materiálom. Keď hovoríme o spisovom materiáli, jednoznačne ním treba rozumieť originálny, kompletný a žurnalizovaný materiál, ktorý obsahuje nielen výsledok administratívneho konania, teda finálne rozhodnutie, ale aj kompletnú dokumentáciu úkonov a činností, ktoré vydaniu finálneho aktu predchádzali.

Dôvodom na prístup k administratívne mu spisu cudzieho orgánu je nevyhnutnosť oboznámenia sa s kompletným postupom, ktorý predchádzal vydaniu aktu s mienenými extrateritoriálnymi účinkami. Ak by, berúc do úvahy prvý tu spomenutý princíp, správny súd v konaní o vykonateľnosti správneho aktu mal mať celistvý podklad na spoľahlivé ustálenie, či konanie, ktoré predchádzalo vydaniu posudzovaného cudzieho aktu, malo všetky atribúty spravodlivého procesu, je zabezpečenie spisového materiálu jednoznačnou nevyhnutnosťou. Pochopiteľne, akty individuálnej povahy majú navonok spravidla všetky znaky perfektosti, vykazujú zákonné náležitosti, avšak dôležité je overenie, či výrok konštitatívnej, ako aj deklaratórnej

povahy má oporu v spisovom materiáli a zároveň, či všetky procesné úkony boli realizované spôsobom zodpovedajúcim spravodlivému procesu.

V danej súvislosti je potrebné ustáliť, akú formu by mal mať predmetný sprístupnený spisový materiál cudzieho orgánu. Možnosti sú v zásade iba dve. Prvou možnosťou je originál spisu v listinnej podobe a druhou možnosťou je spis v elektronickej podobe. Vzhľadom na pokročilosť vo vývoji komunikačných technológií nie je nevyhnutné, aby orgány, zaoberajúce sa hodnotením kvality procesu, ktorý predchádzal vydaniu posudzovaného aktu, mali k dispozícii originálny spis v listinnej podobe. Určite bude postačovať elektronická forma, pri ktorej však treba zabezpečiť splnenie týchto desiatich požiadaviek:

- a) prístup k elektronickému spisu má mať vnútroštátny orgán (v podmienkach Slovenskej republiky by šlo o správny súd) na základe oprávnenia, vyplývajúceho z dohody medzi dotknutými štátmi, a to bezprostredne po podaní návrhu na preskúmanie aktu so súvisiacimi extrateritoriálnymi účinkami;
- b) zabezpečenie nemennosti elektronického spisu po ukončení administratívneho konania cudzím orgánom, smerujúcej k istote o nemožnosti prípadných dodatočných manipulácií s podkladmi rozhodnutia;
- c) zabezpečenie spoľahlivého prekladu spisového materiálu z jazyka, v ktorom je vyhotovený, do slovenského jazyka, teda do štátneho jazyka (táto požiadavka je plne legitímna, avšak je spojená s dodatočnými nákladmi – trovami, ktoré by zrejme musel znášať navrhovateľ, pričom podľa rozsiahlosti spisového materiálu by mohlo ísť rádovo o vysokú sumu na úradný preklad³⁷⁴);
- d) zabezpečenie nezneužiteľnosti údajov obsiahnutých v spise, predovšetkým máme na mysli ochranu osobných údajov a v špecifických konaniach a aktoch aj prípadné údaje podliehajúce ochrane utajovaných skutočností (treba si uvedomiť, že prístup k utajovaným skutočnostiam by bol prekážkou sprístupnenia súvisiacej časti spisového materiálu, pretože utajované skutočnosti sú predmetom nielen vnútroštátnej ochrany vo vnútroštátnom záujme, ale osobitne sú chránené pred sprístupnením subjektom, respektíve cudzím orgánom), a v spomenutom zmysle by prístup cudzieho orgánu k údajom citlivej povahy jednoznačne musel byť špecifikovaný na zmluvnom základe tak, ako by musel byť upresnený postup v prípadoch nedostupnosti určitých častí spisového materiálu;
- e) zaručenie originality sprístupneného spisového materiálu, teda spis musí mať zaručenú autenticitu;
- f) zaručenie kompletnosti sprístupneného spisového materiálu [s pripomienkou formulovanou ad d) uvedených požiadaviek], teda spis musí mať zaručenú kompletnosť;

³⁷⁴ Ide o náklady úradného prekladu podľa vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 491/2004 Z. z. o odmenách, náhradách výdavkov a náhradách za stratu času pre znalcov, tlmočníkov a prekladateľov, v znení neskorších predpisov, v nadväznosti na zákon č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

- g) žurnalizácia spisového materiálu, ktorá je pravidlom v podmienkach Slovenskej republiky, ak nejde o poskytnutie spisu v elektronickej podobe;
- h) pri ustálení, že bude postačovať elektronický spis, dôsledná medzištátna úprava, rešpektujúca zachovanie ochrany súkromia, osobných údajov, povinnosti mlčanlivosti, utajovaných skutočností, obchodného tajomstva, bankového tajomstva, daňového tajomstva, prípadne aj ďalších údajov špecifickej povahy;
- i) zabezpečenie absolútnej nemennosti obsahu spisového materiálu po jeho sprístupnení nielen oprávnenými orgánmi (orgánmi oprávnenými disponovať spisovným materiálom tu rozumieme najmä správne súdy), ale akýmkoľvek iným subjektom od okamihu skopírovania spisového materiálu z úložiska cudzieho orgánu do úložiska oprávneného vnútroštátneho orgánu, a to definitívne do budúcnosti;
- j) dôsledná úprava ochrany spisového materiálu po skončení konania o preskúmaní správneho aktu s extrateritoriálnymi účinkami (na myslí máme archiváciu a dodatočné prístupy k spisu).

2.3 Princíp jednotných pravidiel správneho konania rešpektujúceho všetky požiadavky kladené na spravodlivý proces

Ak jednotlivé štáty majú vzájomne rešpektovať pôsobenie správnych aktov cudzieho orgánu na svojom území, je potrebné zabezpečiť minimálny štandard, ak už nie úplnú zhodu základných pravidiel procesu, ktorý má predchádzať vydaniu aktu s extrateritoriálnymi účinkami. Preto je potrebné vymedziť okruh minimálnych konštantných pravidiel, ktoré bude musieť rešpektovať každý štát, ak rozhodnutie, teda správny akt jeho orgánu, má mať účinky v inom štáte. Bez dodržania spomínaných minimálnych konštantných pravidiel by účinky extrateritoriálnej povahy síce nastať mohli, avšak s permanentným rizikom prípadnej straty či vylúčenia extrateritoriálnych účinkov daného aktu v inom štáte práve z dôvodu preskúmanej nedostatočnosti procesného hľadiska pri vydávaní tohto aktu.

Ak sa extrateritoriálne účinky správnych aktov majú tvoriť na základe zmluvnom, či už medzi dvoma alebo viacerými štátmi, je nanajvýš vhodné a žiaduce vytvoriť, respektíve ustáliť minimálne procesné pravidlá, ktoré obligatórne tieto štáty prostredníctvom ich orgánov budú rešpektovať. Určite nepôjde o nové pravidlá, pretože požiadavky kladené na takýto procesný postup sa budú musieť opierať o požiadavky spravodlivého konania, teda spravodlivého procesu tak, ako ich zakotvujú Dohovor o ochrane ľudských práv (ďalej aj „Dohovor“) a základných slobôd, ako aj Charta základných práv EÚ a judikatúra Súdneho dvora EÚ³⁷⁵. Tento

³⁷⁵ Podľa judikatúry Súdneho dvora EÚ význam Charty základných práv EÚ a jej ustanovení sa má vykladať v súlade s tým, ako sú tieto práva vykladané ESLP vo vzťahu k Dohovoru.

dohovor nie je výlučne upriamený na individuálnu rozhodovaciu činnosť štátnych orgánov, ale pertraktovaný spravodlivý proces sa vzťahuje na jednotlivé druhy konaní, teda primárne na konanie súdne, ale zároveň aj na konania administratívne³⁷⁶, pretože výsledkom takýchto konaní sú rozhodnutie či iný akt, ktorými sa zasahuje do práv, právom chránených záujmov alebo do povinností fyzickej osoby alebo právnickej osoby.³⁷⁷

V súlade s konštatovaním, že Slovenská republika zohľadňuje pravidlá spravodlivého procesu, a to tým, že pravidlá spravodlivého procesu inkorporuje do podoby právnych noriem procesných predpisov, postačuje dosiahnutie zhody na výpočte elementárnych pravidiel spravodlivého procesu, napĺňajúceho minimálne štandardy, ktoré sú spôsobilé potenciálne zabezpečiť priaznivý výsledok pri akomkoľvek preskúmvacom procese, vzťahujúcom sa na preskúmvaný správny akt. Elementárne pravidlá so štandardnou povahou musia vychádzať z ustálenej judikatúry najvyššej súdnej autority, za ktorú možno považovať judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva. Uvedená judikatúra sa prejavuje aj v množstve rozhodnutí slovenských súdnych autorít, pričom máme na mysli rozhodnutia správnych súdov, opierajúcich sa práve o autoritu Európskeho súdu pre ľudské práva.

Zohľadňujúc miesto Slovenskej republiky v Európskej únii je pochopiteľné, že pravidlá zakotvené vo všeobecne záväzných právnych predpisoch už v sebe majú obsiahnuté prvky spravodlivého procesu. Napriek tomu, ak majú správne akty vyvolať účinky v inom štáte, práve tieto extrateritoriálne účinky musia vychádzať zo správneho aktu, ktorému predchádzal proces so všetkými atribútmi spravodlivého procesu.

Zmluvné vzťahy medzi štátmi vyžadujú právnu istotu aj v oblasti extrateritoriálnych účinkov cudzích aktov. Podľa nášho názoru nebudú postačovať smernice orgánov Európskej únie k dobrej správe a k spravodlivému administratívne konaniu, za optimálny model považujeme **záväzné** stanovenie minimálnych pravidiel, ktoré budú musieť mať právne zakotvenie vo vnútroštátnom právnom poriadku každého členského štátu, respektíve v právnom poriadku každého štátu, ktorého správny akt bude spôsobilý pôsobiť v inom štáte svojimi extrateritoriálnymi účinkami.

³⁷⁶ Každopádne, nie všetky administratívne konania spadajú pod uplatnenie čl. 6 dohovoru. Bližšie k tomu JAKAB, R. Právo na spravodlivý proces v administratívnych veciach pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In: *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi: III. ústavné dni: zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 286 – 296. ISBN 9788081522079.

³⁷⁷ Pozri HORVAT, M. Právo na spravodlivý proces vo vzťahu k správne trestaniu tzv. iných správnych deliktov. In: *Bratislavské právnické fórum 2015*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2015, s. 654 – 665. ISBN 978-80-7160-411-2.

2.4 Princíp permanentného zabezpečenia informovanosti jednotlivých štátov

V ére informačnej bezobmedzenosti časom a priestorom je požiadavka na permanentné zabezpečenie informovanosti jednotlivých štátov, v ktorých majú nastať alebo už nastali extrateritoriálne účinky cudzieho správneho aktu (rozhodnutia), ľahko splniteľná. Prístup k dôležitým informáciám o úkonoch, ktoré majú alebo môžu mať vplyv na platnosť aktu s extrateritoriálnymi účinkami, je dôležitým prvkom smerujúcim k dosiahnutiu istoty o použiteľnosti toho-ktorého aktu, respektíve o zmene či zrušení takého aktu. Takisto by na zabezpečenie poznatku o stálej existencii extrateritoriálnych účinkov aktu mal informačný systém zahrňovať informácie o aktuálnych právnych predpisoch, ktoré môžu ovplyvniť alebo už ovplyvnili účinky predmetného správneho aktu.

Je faktom, že aj vo vnútroštátnych podmienkach po vydaní správneho aktu, ktorý následne nadobudne právoplatnosť, je často problematické overovať, či právoplatný správny akt nebol na základe mimoriadnych opravných prostriedkov zmenený alebo zrušený. Môžu nastať prípady, keď sú právoplatné správne akty zaradené medzi podklady ku konaniam pri vydávaní iných, respektíve ďalších správnych aktov. Ak tieto podklady disponujú vyznačenou doložkou právoplatnosti, príslušný orgán rozhodujúci v inej veci sa už v zásade nezaoberá faktom novej dodatočnej zmeny alebo zrušenia tohto podkladu, čo však často môže mať až nedozerné následky spočívajúce napríklad vo vzniku majetkovej škody alebo inej závažnej ujmy. Keďže podľa slovenského vnútroštátneho práva účastníkovi správneho konania nevzniká povinnosť vrátiť či zlikvidovať rozhodnutie s doložkou právoplatnosti, ktoré bolo dodatočne zmenené či zrušené, je tu riziko použitia pôvodného, reálne už nepoužiteľného rozhodnutia. Aj keď z hľadiska vyhodnocovania podkladov na rozhodnutie by sa správny orgán mal presvedčiť, či sú všetky podklady aktuálne, ponecháva na účastníkovi konania, ktorý predložil rozhodnutie iného orgánu s vyznačenou doložkou právoplatnosti, dôveru, že predložený podklad sa dá použiť. Preto sa orgán v inom konaní vôbec nemusí dozvedieť, že vo veci predkladaného podkladu na vydanie iného rozhodnutia boli využité mimoriadne opravné prostriedky, napríklad, že bol proti takémuto rozhodnutiu podaný protest prokurátora, prípadne, že bolo také rozhodnutie preskúmané mimo odvolacieho konania, či bolo o ňom uskutočnené obnovené konanie, alebo bolo preskúmané súdom v správnom súdnictve. Tomuto nedostatku „neznalosti o aktuálnom pôsobení aktu“ je v prípade aktov s extrateritoriálnymi účinkami nutné zabrániť. Bez ohľadu na to, či vnútroštátne orgány riadiace sa právnou úpravou využijú na overenie platnosti aktu úradný postup alebo nie.

Každý orgán, ktorý realizuje konanie, ktorého výsledkom je správny akt s extrateritoriálnymi účinkami, reálnymi alebo potenciálnymi, by mal mať zákonnú povinnosť zadávať do informačného systému, ktorý by sa mal na tento účel vytvoriť, všetky údaje potrebné na zistenie existencie aktu, jeho vlastností vrátane právoplatnosti, vykonateľnosti, ako aj možných extrateritoriálnych účinkov. Informačné systémy

verejnej správy na Slovensku, ktoré sú využívané, v správnom konaní odbreňujú účastníka konania od predkladania takých podkladov, ktoré sú v informačných systémoch už obsiahnuté.³⁷⁸ Toto odbyrokratizovanie sa týka účastníka konania, avšak omnoho väčší význam by malo, ak by mal do informačných systémov využívaných verejnou správou prístup každý orgán, ktorý bude údaje z týchto systémov potrebovať na svoju rozhodovaciu činnosť.

Vzhľadom na uvedené by sa mali vytvoriť špeciálne informačné systémy na uchovávanie tých správnych aktov, ktoré sa majú vyznačovať extrateritoriálnymi účinkami, a to s prístupom pre všetky orgány vrátane orgánov cudzích štátov, keďže extrateritoriálne účinky predmetných rozhodnutí by sa mali vzťahovať aj na územie štátov týchto orgánov.

Konkretizácia údajov povinne zadávaných do tohto špeciálneho informačného systému by mala rešpektovať zásadu minimalizácie, teda zadávať by sa mali iba nevyhnutné údaje. Okrem konkrétneho rozhodnutia by tento informačný systém mal zahŕňať aj údaje o podaných mimoriadnych opravných prostriedkoch bez ohľadu na to, či už konania o podaných mimoriadnych opravných prostriedkoch boli ukončené, ako aj údaje o výsledkoch konaní o podaných mimoriadnych opravných prostriedkoch. Tento informačný systém by bol prospešný pre vnútroštátne orgány, ako aj pre orgány cudzieho štátu, opäť však s nutnou špecifikáciou či konkretizáciou orgánov s prístupovými právami do informačného systému. Samozrejmosťou by bolo nevyhnutné zadávanie údajov o zmenách v právnych predpisoch, ktoré spôsobia nepoužiteľnosť aktu. Povinnými údajmi zaznamenanými v informačnom systéme by boli údaje o zmene, ako aj o zrušení správneho aktu s extrateritoriálnymi účinkami.

2.5 Zavedenie jednotného informačného systému

Jednotný informačný systém, v ktorom by dotknuté štáty sústredovali všetky správne akty s extrateritoriálnymi účinkami, má význam nielen pre oblasť správneho práva, ale nezanedbateľný je aj vplyv na odvetvie trestného práva. Zavedenie jednotného informačného systému a jeho funkčnosť by znamenali predovšetkým prelom v hodnotení páchatel'a protiprávneho konania, navyše, poznatky z informačného systému sprístupneného oprávneným štátnym orgánom by prispeli k správnej a dôslednej kvalifikácii prípadného protiprávneho konania.

Vplyv právoplatného rozhodnutia vydaného cudzím orgánom o protiprávnom konaní subjektu na kvalifikáciu ďalšieho konania je nesporný. Samozrejme, je tu viacero špecifik, začínajúcich od posudzovania, či možno konanie v zahraničí považované a tam aj prejednané ako protiprávne, využiť ako podklad na rozhodovanie

³⁷⁸ Znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy upravil zákon č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon proti byrokracii), v znení neskorších predpisov.

podľa slovenských vnútroštátnych predpisov. Niet vážnejšej námietky voči takejto koncepcii. Za nezanedbateľný fakt je potrebné považovať, že extrateritoriálne účinky rozhodnutí cudzích orgánov o priestupku alebo o inom správnom delikte môžu mať vplyv na posudzovanie konania páchatel'a, napríklad ako trestného činu krádeže podľa Trestného zákona účinného v Slovenskej republike. Podobne, posudzovanie bezúhonnosti osoby ako často nevyhnutného predpokladu na výkon špecifických činností by bolo objektívnejšie pri poznaní kompletného správania, teda všetkých konaní osoby aj v zahraničí, pokiaľ sa o nich príslušný orgán má ako dozvedieť, a zároveň môže vyhodnotiť použiteľnosť takýchto rozhodnutí pri konštatovaní nesplnenia požiadavky bezúhonnosti.

Nadštátny význam by mal jednotný informačný systém s prístupom príslušných orgánov štátov, ktorým by toto oprávnenie vyplývalo z medzinárodnej zmluvy. Medzi jedny z typických, zároveň však, žiaľ, zrejme najčastejších prípadov správnych aktov, pri ktorých je extrateritoriálny účinok viac ako žiaduci, patria rozhodnutia o uložení sankcie zákazu činnosti viesť motorové vozidlo. Je známym problémom, že ak je v Slovenskej republike príslušným orgánom právoplatne sankcia zákazu viesť napríklad osobné motorové vozidlo, tento zákaz sa rigorózne vzťahuje na územie Slovenskej republiky. V iných štátoch vodič, ktorému za protiprávne konanie, konkrétne za porušenie predpisov na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, bol uložený zákaz činnosti viesť motorové vozidlo, bezproblémovo vykonáva činnosť, teda vedenie motorového vozidla, pretože sa tak deje na území iného štátu, kde rozhodnutie nepôsobí. Práve z uvedených dôvodov je nevyhnutné nielen zmluvne zakotviť jednotný informačný systém, ale zároveň vymedziť, ktoré správne akty budú v tomto systéme evidované a ktoré orgány budú mať do systému prístup. Týmto spôsobom sa zadosťučiní možnostiam, ktoré ponúka súčasný stav vedy a techniky.

Vplyvu rozhodnutí cudzích orgánov na vnútroštátne posudzovanie a správnu kvalifikáciu ďalšieho protiprávneho konania subjektu sme sa venovali aj na odbornom vedeckom fóre.³⁷⁹ Podstatou problematiky je skúmanie, či a do akej miery sú rozhodnutia o uložení sankcie, právoplatne uloženej v zahraničí za protiprávne konanie osoby, spôsobilé byť podkladom na posudzovanie skutku ako trestného činu krádeže podľa § 212 ods. 1 písm. g) Trestného zákona v Slovenskej republike. Teda, či sa cudzie rozhodnutie vyznačuje extrateritorialitou a akým spôsobom sa príslušné orgány Slovenskej republiky dozvedia o rozhodnutí vydanom cudzím orgánom. S tým potom súvisí aj parciálna otázka, či sa rešpektovanie zákazu inkriminácie, so zohľadnením práva na spravodlivý proces podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, môže vzťahovať aj na zisťovanie akéhokoľvek údaja od páchatel'a o jeho prípadnom protiprávnom skutku v zahraničí. Totiž, skutková

³⁷⁹ Bližšie SEMAN, T. Extrateritoriálne účinky rozhodnutí cudzích orgánov o priestupku alebo o inom správnom delikte a ich vplyv na posudzovanie konania páchatel'a ako trestného činu krádeže podľa Trestného zákona. In: *Košické dni trestného práva 2023: ochrana vlastníckeho práva normami trestného práva: zborník vedeckých príspevkov z celoštátnej interdisciplinárnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Košice: Právnická fakulta, 2023. ISBN 9788057402701, s. 354 – 369.

podstata trestného činu krádeže obsahuje, okrem iného, ustanovenie o zohľadnení predchádzajúceho protiprávneho konania páchatel'a proti cudziemu majetku, majúceho povahu iného skutku než trestného činu, obvykle majúceho charakter priestupku. Prejednanie priestupku príslušnými orgánmi v Slovenskej republike a právoplatné rozhodnutie s vyslovením viny je relevantným podkladom pri posudzovaní neskoršieho konania páchatel'a ako trestného činu, a to napriek tomu, že iné znaky v takýchto prípadoch nie sú a ani nemusia byť naplnené. Protiprávnosť činu namiereného proti majetku teda nespočíva vo výške spôsobenej škody ani v spôsobe spáchania skutku, napríklad vlámaním alebo na veci, ktorú má iný na sebe alebo pri sebe. Zákonodarca skutkovou podstatou trestného činu krádeže odmieta tolerovať ďalšie spáchanie skutku krádeže jeho opakovanou „miernou“ kvalifikáciou ako priestupok. Preto ak sa páchatel' už v minulosti dopustil protiprávneho konania, príslušnými orgánmi kvalifikovaného ako priestupok proti majetku, avšak páchatel' sa obdobného konania dopúšťa opakovane, jeho konanie môže naplniť skutkovú podstatu trestného činu krádeže podľa Trestného zákona. Ak je spáchanie priestupku, o ktorom bolo právoplatne rozhodnuté, zaevidované v ústrednej evidencii priestupkov vedenej ústredným orgánom štátnej správy,³⁸⁰ zistenie tejto skutočnosti na účel trestného konania nie je problematické. Iná situácia nastáva, ak sa páchatel' dopustil konania proti majetku, ktoré má znaky priestupku alebo iného „netrestného“ konania s povahou verejnoprávneho deliktu, v zahraničí a o tomto jeho čine bolo právoplatne rozhodnuté cudzím orgánom. **Práve z dôvodu prístupu k údajom o spáchaní protiprávneho konania osoby v zahraničí je opodstatnené zavedenie medzištátneho informačného systému, z ktorého budú relevantné údaje dostupné príslušným orgánom štátov, ktorým toto oprávnenie bude vyplývať z medzinárodnej zmluvy.** Keďže skutková podstata trestného činu krádeže v naznačenom zmysle nevylučuje „spáchanie iného obdobného konania“ v zahraničí, v aktuálnej právnej situácii sa dôvodne zaoberáme otázkou, či rozhodnutie cudzieho orgánu môže mať účinky aj v Slovenskej republike, a tým zásadne ovplyvniť posudzovanie páchatel'ovho skutku ako trestného činu krádeže.

Bez zavedenia informačného systému na registráciu správnych aktov, ktoré môžu mať vážny vplyv na zistenie skutočného stavu veci a kvalifikáciu konania osoby už nie ako priestupku, ale ako trestného činu, má riešenie naznačenej otázky viacero problematických prvkov. V aktuálnej situácii by napríklad príslušné orgány v Slovenskej republike museli skúmať nielen existenciu extrateritoriálnych účinkov cudzích rozhodnutí o protiprávnom konaní proti majetku nedosahujúcim úroveň trestného činu, ale zároveň by sa museli zaoberať skúmaním, respektíve overením splnenia podmienok, ktoré predchádzali vydaniu daného rozhodnutia, či rešpektujú

³⁸⁰ Ústredná evidencia priestupkov je upravená v § 89, § 89a zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Podľa druhej vety § 89a ods. 1 v spojení s § 89 zákona o priestupkoch ústrednú evidenciu priestupkov vedie ústredný orgán štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí úsek štátnej správy, v ktorom došlo k porušeniu povinnosti zakladajúcej priestupok. Ak takto nemožno určiť ústredný orgán štátnej správy, je ním vo veciach pôsobnosti Slovenskej republiky Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.

pravidlá spravodlivého procesu. Až na základe týchto zistení by mohli ustáliť, ktoré konkrétne cudzie rozhodnutie bude mať účinky v Slovenskej republike, teda mimo štátu vydania rozhodnutia, a to v zmysle ovplyvnenia posudzovania skutku páchať. Ide o vážnu otázku, pretože cudzie rozhodnutie môže potom na Slovensku znamenať naplnenie znakov skutkovej podstaty trestného činu. V demonštrovanom príklade však bude dôležité ustáliť aj skúmanie vnútroštátneho príslušného orgánu, ako postupovať v prípade, ak skutok, ktorý bol v zahraničí posudzovaný ako priestupok proti majetku a bolo o ňom právoplatne rozhodnuté, by evidentne nebolo možné subsumovať pod skutkovú podstatu priestupku proti majetku podľa vnútroštátnych predpisov Slovenskej republiky, aktuálne podľa zákona o priestupkoch. Tieto problémy sú však riešiteľné spomínaným informačným systémom. Zavedenie informačného systému by zahŕňovalo nielen evidenciu rozhodnutí, ale osvedčovalo by aj dodržanie spravodlivého konania podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, pričom ide o právo na spravodlivé súdne konanie podľa prvého odseku článku 6 Dohovoru,³⁸¹ pričom v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva³⁸², ako aj judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky,³⁸³

³⁸¹ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 209/1992 Zb., je medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná a je postavený na úroveň ústavného zákona v zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy SR: „*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.*“ To znamená, že v Slovenskej republike má každá fyzická osoba a právnická osoba zaručené právo na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru. Bolo by v rozpore s princípmi právneho štátu, ak by právo na spravodlivý proces nebolo dodržané.

³⁸² Podľa ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva nie je rozhodujúca klasifikácia protiprávneho konania na správne delikty a trestné delikty vnútroštátnym právnym poriadkom. Príkladom sú rozsudky z 2. septembra 1998 Kadubec proti Slovensku a Lauko proti Slovensku, v ktorých išlo o právo na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia o postihu za priestupok súdom. Tu Európsky súd pre ľudské práva vychádzal najmä zo zákona o priestupkoch adresovaného všetkým občanom, nie iba obmedzenej skupine občanov a aj sankcie, ktoré boli v predmetných veciach uložené (pokuty vo výške 1000 Sk a 300 Sk), považoval za sankcie represívneho charakteru. Európsky súd pre ľudské práva dospel k záveru, že ide o trestné veci a to bez ohľadu na relatívne nízke sankcie (matiaxe penale, criminal matters).

³⁸³ V rozsudku Najvyššieho súdu SR z 1. marca 2012, sp. zn. 8 Sžo 88/2010 (tento rozsudok pre svoju dôležitosť bol publikovaný aj v odbornom časopise *Zo súdnej praxe* č. 18/2012) je uvedené, že súčasťou práva na spravodlivý proces je právo na spravodlivé súdne konanie, ktoré subsumuje základné súdno-procesné princípy. V podobe ústavných princípov sú nadradené Občianskemu súdnému poriadku (poznamenujeme, že v súčasnosti je Občiansky súdny poriadok už zrušený, preto v aktuálnej procesnej právnej úprave pôjde o zákon o civilnom sporovom konaní, zákon o civilnom mimosporovom konaní a Správny súdny poriadok) a Trestnému poriadku. Zo štrasburskej judikatúry vyplýva, že **tieto princípy sa vzťahujú aj na konanie správne** a exekučné. Princípmi spravodlivého procesu sú najmä princíp „rovnosti zbraní, kontradiktórnosť súdneho konania, právo osobnej prítomnosti na konaní a zákaz inkriminácie vlastnej osoby“. Zdôrazňujeme, že podľa uvedeného rozsudku Najvyššieho súdu SR **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 čl. 6 Dohovoru.** S ohľadom na charakter priestupkového konania, keďže **priestupok má charakter trestného obvinenia**, treba vychádzať zo všeobecných

sa tieto pravidlá vzťahujú aj na ďalšie úradné postupy a konania, zohľadňujúc, že kategorizácia protiprávnych konaní v jednotlivých štátoch (je vždy vecou konkrétneho štátu, ako vymedzí hranicu medzi jednotlivými kategóriami deliktov, teda či sa konanie bude považovať za delikt administratívny alebo za delikt trestný), nie je rozhodujúca na uplatnenie povinnosti dodržať princípy spravodlivého procesu³⁸⁴.

V zmysle ustanovenia § 212 ods. 1 písm. g) Trestného zákona³⁸⁵ trestný čin krádeže spácha ten, kto si prisvojí cudziu vec tým, že sa jej zmocní, a bol za obdobný čin v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch postihnutý. Je evidentné, že sa prísnejšie, teda už ako trestný čin, postihuje napríklad opakovaná drobná krádež. Nutnosť dosiahnuť nápravu páchatel'a prísnejším postihnutím je tu založená na opakovanom konaní páchatel'a v krátkom časovom období, konkrétne ide o dvanásť mesiacov, počítaných odo dňa právoplatnosti rozhodnutia o postihu páchatel'a za obdobný čin do dňa spáchania nového skutku. Zistenie predchádzajúceho spáchania protiprávneho konania je bezproblémové, pokiaľ ide o priestupok evidovaný v ústrednej evidencii priestupkov podľa § 89a zákona o priestupkoch.³⁸⁶

Zo zákona o priestupkoch³⁸⁷ vyplýva, že vlastnú centrálnu evidenciu priestupkov vedú všetky ústredné orgány štátnej správy, teda ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy. **Evidencia priestupkov sa vedie na účely trestného**

zásad spravodlivého procesu. **Medzi všeobecné záruky spravodlivého procesu patrí zákaz inkriminácie vlastnej osoby.** Obsahom zásady inkriminácie vlastnej osoby je právo nepodieľať sa na vlastnom obvinení a právo mlčať.

³⁸⁴ Bližšie v JAKAB, R. Právo na spravodlivý proces v administratívnych veciach pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In: *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi: III. ústavné dni: zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 286 – 296. ISBN 9788081522079.

³⁸⁵ Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov. Protispoločenská závažnosť konania v týchto prípadoch nie je založená na naplnení ani jedného znaku skutkovej podstaty trestného činu krádeže, s vymedzením v ustanoveniach písmen a) až f) v prvom odseku § 212 Trestného zákona: „*Kto si prisvojí cudziu vec tým, že sa jej zmocní a a) spôsobí tak malú škodu, b) čin spácha vlamaním, c) bezprostredne po čine sa pokúsi uchovať si vec násilím alebo hrozbou bezprostredného násilia, d) čin spácha na veci, ktorú má iný na sebe alebo pri sebe, e) takou vecou je vec z úrody z pozemku, ktorý patrí do poľnohospodárskeho pôdneho fondu, alebo drevo nachádzajúce sa na lesnom pozemku, alebo ryba z rybníka s intenzívnym chovom, f) čin spácha na veci, ktorej odber podlieha spoplatneniu na základe osobitného predpisu.*“

³⁸⁶ Podľa zákona č. 372/1990Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, evidencia priestupkov je však dvojaká. Jednak každý správny orgán, ktorý je príslušný prejednať priestupok vrátane jeho prejednaní v blokovom konaní, vedie evidenciu priestupkov. Okrem toho, ústrednú evidenciu priestupkov vedie ústredný orgán štátnej správy podľa 89 zákona o priestupkoch. Ústredným orgánom štátnej správy vo veciach priestupkov je ústredný orgán štátnej správy Slovenskej republiky, do ktorého pôsobnosti patrí úsek štátnej správy, v ktorom došlo k porušeniu povinnosti zakladajúcej priestupok. Ak takto nemožno určiť ústredný orgán štátnej správy, je ním vo veciach pôsobnosti Slovenskej republiky Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.

³⁸⁷ Bližšie v SREBALOVÁ, M. a et al. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. 2. Bratislava: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-89603-93-0, SPIŠIAKOVÁ, H. *Zákon o priestupkoch – komentár*. 2. Bratislava: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-571-0220-5, KOŠIČIAROVÁ, S. *Zákon o priestupkoch: podrobný komentár s judikatúrou*. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-465-7, HAMULÁKOVÁ, Z. a M. HORVÁT. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer,

konania, civilného procesu alebo správneho konania, osvedčovania bezúhonnosti a spoľahlivosti fyzickej osoby.³⁸⁸ Evidencia priestupkov obsahuje všetky dôležité údaje o páchatelovi a priestupku tak, aby boli použiteľné aj na účely iných konaní.³⁸⁹ **Je evidentné, že zavedenie informačného systému pre dotknuté štáty môže byť iba prospešné a zjednodušilo by prístup k údajom, ktoré by dané cudzie orgány získali iba problematicky alebo by ich nezískali vôbec.**

Z aktuálnej právnej úpravy na Slovensku vyplýva, že poskytovanie údajov z evidencie priestupkov nie je viazané iba na vnútroštátne orgány Slovenskej republiky. Zákon o priestupkoch ustanovuje, že „*údaje z evidencie priestupkov sa poskytujú a) osobe uvedenej v evidencii, b) súdom, c) orgánom činným v trestnom konaní, d) orgánom oprávneným objasňovať priestupky a správnym orgánom oprávneným prejednávať priestupky aj podľa osobitného zákona, e) iným orgánom, o ktorých to ustanovuje osobitný zákon (napríklad Slovenskej informačnej služby, Policajnému zboru), f) súdom, justičným a správnym orgánom iných štátov*“.³⁹⁰

Priestupky proti majetku sú v § 50 zákona o priestupkoch upravené takto: „*Priestupku sa dopustí ten, kto úmyselne spôsobí škodu na cudzom majetku krádežou, spreneverou, podvodom alebo zničením alebo poškodením veci z takého majetku, alebo sa o takéto konanie pokúsi.*“³⁹¹ Krádež je teda iba jedným z viacerých pojmových znakov priestupku.

Keďže skutková podstata trestného činu krádeže podľa § 212 odseku 1 písmena g) Trestného zákona **nie je viazaná na miesto spáchania obdobného činu**, je potrebné odpovedať predovšetkým na otázku, ako sa príslušný orgán, či už orgán činný v trestnom konaní alebo orgán oprávnený prejednávať priestupok, dozvie o právoplatnom rozhodnutí o obdobnom skutku spáchanom mimo územia Slovenskej republiky, o ktorom rozhodol príslušný orgán cudzieho štátu. Zároveň je dôležité dať odpoveď na otázku, či skutok, za ktorý bol postihnutý páchatel' v zahraničí, by bol aj v Slovenskej republike posudzovaný ako „obdobný čin“ na účely naplnenia skutkovej podstaty trestného činu krádeže podľa § 212 ods. 1 písm. g) Trestného

2019. ISBN 9788057101420, HORVAT, M. *Administratívna zodpovednosť právnických osôb*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-8168-715-0.

³⁸⁸ Porov. ustanovenie § 89a odsek 2 zákona č. 372/1990Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

³⁸⁹ Ustanovenie § 89a odsek 3 znie: „*Ak osobitný zákon neustanovuje inak, evidencia priestupkov obsahuje tieto údaje o priestupku a jeho páchatelovi: a) titul, meno a priezvisko, b) rodné číslo alebo dátum narodenia, ak páchatel' nemá rodné číslo, c) adresu pobytu, d) štátnu príslušnosť, e) údaj o doklade totožnosti, f) miesto, dátum a čas spáchania priestupku, g) označenie priestupku vrátane príslušného ustanovenia zákona, stručný popis skutku a následok jeho spáchania, h) spôsob vybavenia veci, i) uloženú sankciu a ochranné opatrenie, j) označenie a sídlo správneho orgánu, ktorý priestupok prejednal, k) dátum prejednania priestupku v blokovom konaní alebo dátum nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia, l) evidenčné číslo pokutového bloku alebo bloku na pokutu nezaplatenú na mieste, alebo registratúrnú značku právoplatného rozhodnutia.*“

³⁹⁰ Ide o ustanovenie § 89a odsek 4 zákona č. 372/1990Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

³⁹¹ Ustanovenie § 50 odsek 1 zákona č. 372/1990Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Podľa druhého odseku je sankciou za tento priestupok pokuta do 331 eur.

zákona. Z formulácie skutkovej podstaty trestného činu nevyplýva, že by sa spáchanie predchádzajúceho „obdobného skutku“ viazalo **výlučne na územie Slovenskej republiky**. Dôležité je, že predchádzajúci skutok, hoci aj menej závažný, teda dosahujúci úroveň priestupku či inak označeného menej závažného protispoločenského konania, bol spáchaný, a to **bez ohľadu na štát, v ktorom bol tento predchádzajúci „obdobný skutok“ spáchaný**. Na účel naplnenia skutkovej podstaty trestného činu krádeže bude relevantné posúdenie, že i keby „nový“ skutok samostatne nedosahoval úroveň trestného činu, v spojení s predchádzajúcim obdobným skutkom už túto protispoločenskú závažnosť dosahuje. **Miesto spáchania predchádzajúceho obdobného skutku je irelevantné**. Ak o predchádzajúcom skutku bolo právoplatne rozhodnuté príslušným štátnym orgánom cudzieho štátu, takéto rozhodnutie pre štátne orgány Slovenskej republiky pri posudzovaní naplnenia skutkovej podstaty trestného činu krádeže podľa § 212 odseku 1 písmena g) Trestného zákona bude mať teda účinky nielen na území štátu jeho vydania, ale aj **účinky extrateritoriálne**, teda na území iného štátu. Rozhodnutie príslušného orgánu cudzieho štátu tak môže nadobudnúť význam **na účely hodnotenia iného konania osoby už ako trestného činu**, a tým vyvolá **extrateritoriálne účinky** cudzieho rozhodnutia na území iného štátu.

Na účel posúdenia konania osoby ako trestného činu krádeže podľa § 212 odseku 1 písmena g) Trestného zákona bude teda pre vnútroštátne orgány Slovenskej republiky dôležité okrem vnútroštátnych rozhodnutí **zohľadňovať aj správne akty cudzích štátov, ktorými sa deklaruje spáchanie „obdobného skutku“ mimo územia Slovenskej republiky**, teda v zahraničí, pretože tieto akty orgánov cudzích štátov môžu byť relevantným podkladom na kvalifikovanie konania osoby ako trestného činu podľa Trestného zákona účinného v Slovenskej republike. Pôjde teda o cudzie správne akty, pri ktorých budú individuálne zohľadňované ich **extrateritoriálne účinky** pri kvalifikovaní konania páchatel'a ako trestného činu krádeže.

Spáchanie „obdobného skutku“ na účel zistenia naplnenia skutkovej podstaty trestného činu krádeže podľa § 212 odseku 1 písmena g) Trestného zákona sa osvedčuje jednak listinami, ako aj obsahom relevantných evidencií. Zásadne ide o verejné listiny, či už vnútroštátne alebo zahraničné, ktoré autoritatívne a záväzne deklarujú spáchanie „obdobného skutku“. Najčastejšie teda pôjde o konkrétne právoplatné rozhodnutia vnútroštátnych alebo zahraničných orgánov moci. Na rozdiel od konkrétnych rozhodnutí obsahujú relevantné evidencie iba údaje vychádzajúce z takýchto právoplatných rozhodnutí, pričom však tieto údaje budú spôsobilým podkladom na kvalifikovanie aktuálne posudzovaného konania ako trestného činu krádeže podľa § 212 odseku 1 písmena g) Trestného zákona.

V Slovenskej republike sa spáchanie „obdobného skutku“ na účely kvalifikovania konania ako trestného činu krádeže podľa § 212 odseku 1 písmena g) Trestného zákona zásadne preukazuje dokumentáciou, pochádzajúcou z vnútroštátnych registrov či iných zdrojov. Základným zdrojom zisťovania spáchania predchádzajúceho „obdobného skutku“ s povahou trestného činu je register trestov. Zistenie pochádzajúce z údajov trestného registra je prakticky jednoznačné, ak ide o rozhodnutia

vydané súdmi členských štátov Európskej únie a súdmi iných štátov, ak to ustanovuje medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná. **Zákon o registri trestov**³⁹² upravuje získavanie, zhromažďovanie, spracúvanie a výmenu údajov, uchovávanie a uschovávanie dokumentácie a poskytovanie informácií o osobách, ktoré boli právoplatne odsúdené súdmi v trestnom konaní, o osobách, pri ktorých bolo právoplatne podmienene zastavené trestné stíhanie súdom alebo prokurátorom, o osobách, pri ktorých bol v trestnom konaní schválený zmier a zastavené trestné stíhanie súdom alebo prokurátorom, o nadväzujúcich rozhodnutiach alebo opatreniach, ktoré súvisia s rozhodnutiami o právoplatnom odsúdení súdmi v trestnom konaní a o právoplatnom podmienene zastavení trestného stíhania súdom alebo prokurátorom, tiež o iných skutočnostiach významných pre trestné konanie. Register trestov vedie Generálna prokuratúra Slovenskej republiky a **súčasťou registra trestov sú aj informácie o odsúdeniach a ostatných súvisiacich rozhodnutiach vydaných súdmi iných členských štátov Európskej únie a súdmi iných štátov, ak to ustanovuje medzinárodná zmluva.**³⁹³ Tieto údaje a informácie sa poskytujú **na účely trestného konania**, civilného procesu, správneho súdneho procesu alebo správneho konania, ochrany a bezpečnosti štátu a tiež na účely osvedčovania bezúhonnosti a spoľahlivosti osoby.³⁹⁴ Problematickým sa ukazuje preukazovanie spáchania „obdobného skutku“, ako to vyžaduje § 212 odsek 1 písmeno g) Trestného zákona, ak sa osoba dopustila trestného činu alebo obdobného skutku v štáte, ktorý nie je členským štátom Európskej únie a s ktorým Slovenská republika nemá uzatvorenú relevantnú medzinárodnú zmluvu.

Je evidentné, že problém zisťovania spáchania „obdobného skutku“ na úrovni priestupku v zahraničí nie je plne vyriešený registrom trestov. Túto situáciu môže vyriešiť práve jednotný informačný systém pre štáty, ktoré sa zaviazu využívať ho. Týmto informačným systémom by sa určite vyriešilo aj v súčasnosti problematické preukazovanie postihnutia za „obdobný čin“ spáchaný v štáte, ktorý nie je členským štátom Európskej únie a s ktorým Slovenská republika nemá doposiaľ uzatvorenú relevantnú medzinárodnú zmluvu.

Podľa nášho názoru na splnenie podmienky spáchania „obdobného činu“ na účel ustanovenia § 212 odseku 1 písmena g) Trestného zákona nie je rozhodujúce, na území ktorého štátu bol spáchaný a ani to, či o páchatelovej zodpovednosti rozhodoval cudzí mocenský orgán. Dopustenie sa „obdobného skutku“ v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch zvyšuje závažnosť ďalšieho skutku, hoci by inak tento nový skutok nenaplnil znaky skutkovej podstaty trestného činu. Reálnym problémom však ostáva, ako sa orgán činný v trestnom konaní dozvie o spáchaní

³⁹² Zákon č. 330/2007 Z. z. o registri trestov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

³⁹³ Bližšie pozri článok 22 Európskeho dohovoru o vzájomnej pomoci v trestných veciach (oznámenie č. 550/1992 Zb.) v znení Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o vzájomnej pomoci v trestných veciach z 20. apríla 1959 (oznámenie č. 12/1997 Z. z.).

³⁹⁴ Porov. § 1 zákona č. 330/2007 Z. z. o registri trestov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

takého skutku, ak tento nie je predmetom evidencie v registri trestov. Z požiadaviek spravodlivého procesu vyplýva, že rešpektujúc zákaz inkriminácie **nie je možné požadovať, respektíve zisťovať od páchatel'a žiadny údaj, a to ani čiastkový, o tom, či v minulosti cudzí orgán moci právoplatne rozhodol o jeho protiprávnom skutku, ani o tom, či sa v aktuálnom období realizuje akékoľvek sankčné úradné konanie vo vzťahu k páchatel'ovi**. Ak sa páchatel' dopustil skutku v zahraničí, príslušné orgány zohľadnia rozhodnutie cudzieho štátu o tomto skutku, avšak so súčasným obligatónym zisťovaním, či takýto skutok možno považovať za „obdobný čin“, ako to vyžaduje formulácia skutkovej podstaty v § 212 odseku 1 písmena g) Trestného zákona.

Podľa nášho názoru je preto plne opodstatnené **zavedenie jednotného informačného systému na sústredenie všetkých správnych aktov vrátane aktov s povahou rozhodnutia o správnom delikte s prístupom pre vymedzený okruh vnútroštátnych aj zahraničných oprávnených subjektov**. Tým sa zabezpečí extrateritoriálne pôsobenie tých aktov, ktoré budú potenciálnym podkladom na rozhodovanie orgánov iného štátu v súlade s jeho predpismi. Samozrejme, tak ako každý informačný systém, aj tento sa bude musieť vyznačovať ochranou pred zneužitím.

Okrem extrateritoriálnych účinkov cudzích rozhodnutí, s vplyvom na posudzovanie a následné kvalifikovanie ďalšieho protiprávneho konania v Slovenskej republike môže mať rozhodnutie o uložení sankcie v zahraničí **extrateritoriálne účinky aj na posudzovanie bezúhonnosti osoby v Slovenskej republike**.

Vplyvu rozhodnutí cudzích orgánov na posudzovanie bezúhonnosti osoby v Slovenskej republike podľa vnútroštátnych predpisov sme sa venovali v rámci vedeckej činnosti, ktorej výsledky tiež zdôvodňujú **zavedenie jednotného informačného systému na sústredenie všetkých správnych aktov, ktoré môžu mať vplyv na posudzovanie bezúhonnosti osoby v Slovenskej republike**.³⁹⁵

Podstata spočíva vo fakte, že rozhodnutie o uložení sankcie v zahraničí môže mať extrateritoriálne účinky vo vzťahu k posudzovaniu bezúhonnosti osoby podľa právnych predpisov Slovenskej republiky. Podľa viacerých právnych predpisov Slovenskej republiky sa na výkon rozličných činností, povolaní a zamestnaní vyžaduje splnenie podmienky bezúhonnosti. Jednotlivé zákony ustanovujú, čo je potrebné na ich účel za bezúhonnosť považovať. Princiipiálne ide o požiadavku, aby sa osoba v minulosti nedopustila protiprávneho konania, ktoré súvisí s budúcou činnosťou, zamestnaním alebo výkonom povolania. Je teda dôležité zaoberať sa otázkou, či a do akej miery sú rozhodnutia o uložení sankcie právoplatne uloženej v zahraničí za protiprávne konanie osoby spôsobilé byť podkladom na posudzovanie bezúhonnosti tejto osoby v Slovenskej republike. Teda, či sa cudzie rozhodnutie

³⁹⁵ Pre podrobnejšie oboznámenie sa s predmetnou témou odkazujeme na zdroj SEMAN, T. Rozhodnutie o uložení sankcie v zahraničí a jeho extrateritoriálne účinky na posudzovanie bezúhonnosti osoby v Slovenskej republike. In: *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav: zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 43 – 70. ISBN 9788057402350, online: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2023/pravf/extrateritorialne-ucinky-cudzich-spravnych-rozhodnuti.pdf>.

vyznačuje extraterritorialitou a akým spôsobom sa slovenský orgán verejnej správy dozvie o rozhodnutí vydanom cudzím správnym orgánom. Navrhovaný **jednotný informačný systém by jednoznačne vyriešil preukazovanie splnenia podmienky bezúhonnosti aj vzhľadom na správanie dotknutého posudzovaného subjektu v zahraničí.**

Bezúhonnosť je teda podľa viacerých právnych predpisov Slovenskej republiky nevyhnutnou zákonnou podmienkou výkonu niektorých činností, povolaní a zamestnaní. Prikladom je živnostenské podnikanie, výkon činnosti advokátov, notárov a iných povolaní, pôsobenie v štátnozamestnaneckom pomere či v silových zložkách štátu. Bezúhonnosť je vyžadovaná už Ústavou Slovenskej republiky³⁹⁶ či Exekučným poriadkom³⁹⁷ a mnohými ďalšími právnymi predpismi, ku ktorým patria napríklad aj zákon o doprave na dráhach,³⁹⁸ Zákonník práce³⁹⁹ či zákon o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti⁴⁰⁰ v nadväznosti na zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve.⁴⁰¹ Podľa vnútroštátneho práva Slovenskej republiky sa napríklad aj evidencia priestupkov vedie nielen na účely trestného konania a civilného procesu alebo správneho konania, ale aj na účely osvedčovania bezúhonnosti a spoľahlivosti fyzickej osoby.⁴⁰² V najväčšom rozsahu sa však bezúhonnosť preukazuje dokumentáciou z registra trestov,⁴⁰³ či už výpisom z registra trestov alebo odpisom z registra trestov, a to na základe viacerých zákonov.

Zákon o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície⁴⁰⁴ sú osobitnými zákonmi, upravujúcim štátnu službu vrátane podmienok do jej prijatia, ku ktorým patrí aj bezúhonnosť. Podmienky prijatia do štátnej služby

³⁹⁶ Ústava Slovenskej republiky (č. 460/1992 Zb. v platnom znení) vyžaduje bezúhonnosť hneď dvakrát. Bezúhonnosť je podľa článku 134 ods. 4 ústavy jednou z podmienok vymenovania za sudcu ústavného súdu, a podľa článku 141a ods. 3 ústavy jednou z podmienok ustanovenia za predsedu, podpredsedu a za člena Súdnej rady Slovenskej republiky. Kedy sa osoba považuje na účely daných článkov za bezúhonnú, je predmetom úpravy zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

³⁹⁷ Zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov, v znení neskorších predpisov, vyžaduje splnenie podmienky bezúhonnosti nielen pre súdneho exekútora, ale aj pre osoby, zapisované do zoznamu koncipientov.

³⁹⁸ Zákon č. 514/2009 Z. z. o doprave na dráhach, v znení neskorších predpisov.

³⁹⁹ Zákon č. 311//2001 Z. z. Zákonník práce, v znení neskorších predpisov.

⁴⁰⁰ Zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

⁴⁰¹ Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

⁴⁰² Porov. § 89, § 89a ods. 1, 2, 7 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov.

⁴⁰³ Zákon č. 330/2007 Z. z. o registri trestov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

⁴⁰⁴ Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície, v znení neskorších predpisov.

ustanovuje aj zákon o štátnej službe profesionálnych vojakov a jednou z podmienok je bezúhonnosť.⁴⁰⁵

Bezúhonnosť je upravená aj v zákone o ochrane utajovaných skutočností,⁴⁰⁶ upravujú ju aj zákon o rozhodcovskom konaní,⁴⁰⁷ zákon o verejnom obstarávaní,⁴⁰⁸ zákon o sociálnom poistení,⁴⁰⁹ zákon o štátnej službe,⁴¹⁰ ktorý okrem iného zakotvuje požiadavku bezúhonnosti pre cudzinca na území Slovenskej republiky, keď ustanovuje, že občan, ktorý nie je štátnym občanom Slovenskej republiky a uchádza sa o prijatie do štátnej služby, preukazuje bezúhonnosť výpisom z registra trestov vydaným príslušným orgánom krajiny, ktorej je štátnym príslušníkom; ak sa taký doklad v danej krajine nevydáva, nahrádza výpis z registra trestov rovnocenná listina vydaná príslušným súdnym orgánom alebo administratívnym orgánom alebo čestné vyhlásenie osvedčené príslušným orgánom krajiny. Výpis z registra trestov alebo listina, ktorá ho nahrádza, nesmú byť pri ich predložení staršie ako tri mesiace, musia byť opatrené osvedčením podľa osobitného predpisu⁴¹¹ a predložené spolu s osvedčeným prekladom do štátneho jazyka; u občana Českej republiky sa osvedčený preklad výpisu z registra trestov alebo listiny, ktorá ho nahrádza, do štátneho jazyka nevyžaduje.⁴¹² Extrateritoriálne účinky má tak nielen výpis z registra trestov vydaný príslušným orgánom cudzieho štátu, ale extrateritoriálne účinky má aj rovnocenná listina vydaná príslušným súdnym orgánom alebo administratívnym orgánom cudzieho štátu alebo čestné vyhlásenie osvedčené príslušným orgánom cudzieho štátu. Ak by bol zavedený jednotný informačný systém pre rozhodnutia cudzích orgánov s extrateritoriálnymi účinkami, uvedené ustanovenia by sa naplnili získaním potrebných údajov o bezúhonnosti práve z tohto informačného systému.

Bezúhonnosť je ďalej vyžadovaná aj podľa zákona o výkone práce vo verejnom záujme⁴¹³ v rámci predpokladov výkonu práce vo verejnom záujme, pričom fyzická osoba, ktorá nie je štátnym občanom Slovenskej republiky, na účel preukázania bezúhonnosti predloží pred uzavretím pracovnoprávneho vzťahu zamestnávateľovi výpis z registra trestov alebo obdobný doklad vydaný štátom, ktorého

⁴⁰⁵ Zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

⁴⁰⁶ Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

⁴⁰⁷ Zákon č. 244/2002 Z. z. o rozhodcovskom konaní, v znení neskorších predpisov.

⁴⁰⁸ Porovnaj § 184o zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁴⁰⁹ Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, v znení neskorších predpisov, upravuje požiadavku bezúhonnosti v súvislosti s členstvom v dozornej rade Sociálnej poisťovne a v súvislosti s riaditeľmi pobočiek Sociálnej poisťovne.

⁴¹⁰ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe, v znení neskorších predpisov.

⁴¹¹ Ide o Dohovor o zrušení požiadavky vyššieho overenia zahraničných verejných listín z 5. októbra 1961 (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 213/2002 Z. z.).

⁴¹² Porovnaj § 38 ods. 6 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe, v znení neskorších predpisov.

⁴¹³ Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme, v znení neskorších predpisov.

je občanom.⁴¹⁴ V týchto prípadoch má výpis z registra trestov, ako aj obdobný doklad vydaný cudzím štátom extrateritoriálne účinky na území Slovenskej republiky, avšak zadovažovanie predmetného dokladu o bezúhonnosti by nebolo potrebné pri zavedení jednotného informačného systému. Nami navrhovaný informačný systém môže byť jednoznačným prínosom napríklad pri vyhlásení mimoriadnej situácie, ak cudzinec so štatútom odídencu⁴¹⁵ nemôže z objektívnych dôvodov preukázať bezúhonnosť, pretože podľa aktuálnej úpravy zákona o výkone práce vo verejnom záujme môže fyzická osoba počas trvania mimoriadnej situácie preukázať bezúhonnosť aj čestným vyhlásením, ktoré predloží zamestnávateľovi pred vznikom pracovného pomeru.⁴¹⁶ Požiadavku bezúhonnosti musí spĺňať aj veriteľ podľa zákona o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov.⁴¹⁷

Bezúhonnosť je vyžadovaná aj na účely výkonu povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy podľa zákona o cestnej doprave,⁴¹⁸ pričom cudzinec preukazuje bezúhonnosť výpisom z registra trestov alebo obdobným dokladom vydaným štátom, ktorého je občanom. Ak ide o osobu, ktorá vykonávala takúto činnosť v inom členskom štáte, bezúhonnosť sa preukazuje aj obdobným výpisom z registra členského štátu usadenia alebo osvedčením príslušného orgánu tohto členského štátu.⁴¹⁹

⁴¹⁴ Ustanovenia § 3 ods. 7 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme, v znení neskorších predpisov.

⁴¹⁵ Podľa § 2 písm. j) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov, odídencom je cudzinec, ktorému Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky na základe rozhodnutia vlády Slovenskej republiky poskytlo dočasné útočisko.

⁴¹⁶ V zmysle § 14b zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme, v znení neskorších predpisov, ak fyzická osoba preukázala bezúhonnosť čestným vyhlásením považuje sa za bezúhonnú, ak sa nepreukáže opak. Zákonodarcu zakotvil prezumpciu pravdivosti čestného vyhlásenia cudzinca. Preukázanie nepravdivosti čestného vyhlásenia je podľa zákona dôvodom na okamžité skončenie pracovného pomeru. Avšak fyzická osoba, ktorá preukázala bezúhonnosť čestným vyhlásením a jej pracovný pomer trvá, je povinná do uplynutia dvoch mesiacov od odvolania mimoriadnej situácie preukázať bezúhonnosť výpisom z registra trestov alebo obdobným dokladom vydaným príslušným orgánom. Ak fyzická osoba túto povinnosť nesplní, pracovný pomer sa skončí uplynutím dvoch mesiacov od odvolania mimoriadnej situácie.

⁴¹⁷ Zákon č. 129/2010 Z. z. o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov. Podľa § 20 ods. 5, 6 tohto zákona povolenie poskytovať spotrebiteľské úvery udeľuje Národná banka Slovenska a všetky podmienky na udelenie povolenia je veriteľ povinný dodržiavať nepretržite počas celej doby platnosti povolenia. Ak ide o cudzinca, bezúhonnosť sa preukazuje dokladom o bezúhonnosti obdobným výpisom z registra trestov vydaným príslušným orgánom štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, alebo príslušným orgánom štátu jeho trvalého pobytu, alebo štátu, v ktorom sa obvykle zdržiava, a to dokladom nie starším ako tri mesiace a predloženým spolu s jeho úradne overeným prekladom do slovenského jazyka. Doklad o bezúhonnosti má extrateritoriálne účinky, keďže cudzinec, ktorý doklad predkladá, ho získava od príslušných orgánov ktoréhokoľvek iného štátu. Zákonodarcu teda ustanovil, že na účely konkrétneho osobitného zákona Slovenská republika bude rešpektovať doklad o bezúhonnosti, vydaný príslušným subjektom cudzieho štátu a predložený cudzincom, a tento doklad predložený cudzincom bude mať extrateritoriálne účinky na území Slovenskej republiky, keďže sa ním zaväzne preukáže splnenie podmienky bezúhonnosti, vyžadovanej týmto konkrétnym osobitným zákonom. Jednotný informačný systém by celý postup dokázal zjednodušiť.

⁴¹⁸ Zákon č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave, v znení neskorších predpisov.

⁴¹⁹ Porov. § 6 ods. 3 zákona č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave, v znení neskorších predpisov.

Prevádzkovanie cestnej dopravy má cezhraničnú povahu a požiadavky na bezúhonnosť sú zakotvené v článku 6 nariadenia (ES) č. 1071/2009.⁴²⁰ Strata bezúhonnosti sa uvádza vo vnútroštátnom elektronickom registri prevádzkovateľov cestnej dopravy.⁴²¹ V prípade zavedenia jednotného informačného systému by sa v ňom mohli evidovať aj relevantné údaje z elektronického registra prevádzkovateľov cestnej dopravy.

Požiadavka bezúhonnosti je ďalej obsiahnutá aj v živnostenskom zákone.⁴²² Tento zákon obsahuje ustanovenie vo vzťahu k osobám, ktoré nie sú štátnymi občanmi Slovenskej republiky. Splnenie všeobecnej podmienky prevádzkovania živnosti môže osoba spoločenstva, ktorá nie je štátnym občanom Slovenskej republiky, preukázať aj výpisom z registra trestov vydaným v domovskom členskom štáte alebo v členskom štáte pôvodu fyzickej osoby,⁴²³ alebo ak sa taký výpis nevydáva, rovnocennou listinou vydanou príslušným súdnym orgánom alebo administratívnym orgánom. Ak sa také doklady nevydávajú, alebo ak takýto výpis alebo rovnocennú listinu príslušné orgány v domovskom členskom štáte alebo v členskom štáte pôvodu fyzickej osoby nevydajú do dvoch mesiacov od podania žiadosti, osoba musí túto skutočnosť preukázať čestným vyhlásením vykonaným pred orgánom domovského členského štátu alebo členského štátu pôvodu, ktorý je kompetentný overiť jeho obsah a pravosť podpisu. Doklady nesmú byť pri ich predkladaní staršie ako tri mesiace a musia byť predložené spolu s prekladom do štátneho jazyka.⁴²⁴ Živnostenský zákon spomenutým cudzím aktom priznáva extrateritoriálne účinky, avšak zadovažovanie predmetných aktov by nebolo potrebné pri existencii jednotného informačného systému.

Ako sme naznačili, z analýzy právnych predpisov vyžadujúcich splnenie podmienky bezúhonnosti potrebnej na výkon niektorých povolání, zamestnaní alebo funkcií vyplýva, že cudzie štáty, ktoré vydajú žiadateľovi doklad o bezúhonnosti, sa riadia vlastnými predpismi a so Slovenskou republikou nemusia byť v zmluvnom vzťahu v zmysle bilaterálnej či multilaterálnej medzinárodnej zmluvy. Predmetné doklady s povahou verejnej listiny takto získavajú extrateritoriálne účinky, ktoré sú priznávané zákonmi Slovenskej republiky. Podľa nášho názoru, aj demonštrovanie

⁴²⁰ Nariadenie 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, publikované v Úradnom vestníku Európskej únie 14. 11. 2009.

⁴²¹ Porov. § 6 ods. 4 zákona č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave, v znení neskorších predpisov.

⁴²² Ide o zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon), v znení neskorších predpisov, podľa ktorého bezúhonnosť patrí k všeobecným podmienkam prevádzkovania živnosti.

⁴²³ Podľa § 66f ods. 2 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon), v znení neskorších predpisov, na účely tohto zákona sa rozumie **domovským členským štátom** jeden alebo viaceré členské štáty, v ktorom alebo v ktorých štátny príslušník členského štátu získal odbornú kvalifikáciu, a **členským štátom pôvodu** sa rozumie členský štát, v ktorom mal štátny príslušník členského štátu bydlisko pred príchodom na územie Slovenskej republiky.

⁴²⁴ Porov. § 66f ods. 1 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon), v znení neskorších predpisov.

získavania dokladov o bezúhonnosti by bolo zjednodušené zavedením jednotného informačného systému, ktorý by zároveň vyriešil problematiku predkladania čestných vyhlásení v prípadoch, kde by obstaranie dokladu o bezúhonnosti nebolo z objektívnych príčin možné.

2.6 Definovanie skupiny správnych aktov, ktoré majú principiálne extrateritoriálnu povahu

Z hľadiska reálnej existencie takých správnych aktov, ktoré nevyhnutne majú alebo majú mať extrateritoriálne účinky, sa ukazuje potrebným stanoviť výpočet konkrétnych druhov aktov s extrateritoriálnymi účinkami.

Po ustálení okruhu druhov správnych aktov s extrateritoriálnymi účinkami, pričom výpočet by mohol mať taxatívnu povahu s možným rozšírením v budúcnosti, bude nevyhnutné vysloviť požiadavky na ich náležitosti vrátane prvkov, ktoré zabezpečia spoľahlivé preukázanie originality daného správneho aktu. U dokladov ako výsledkov administratívnej činnosti pôjde predovšetkým o ochranné prvky.

Správne akty s extrateritoriálnymi účinkami by tu boli vo dvoch kategóriách, a to podľa toho, či by sa vzťahovali na osoby alebo na veci, teda s povahou *in personam* alebo s povahou *in rem*.

Medzi správne akty s extrateritoriálnymi účinkami bude možné zaradiť najmä osobné doklady, teda občianske preukazy, cestovné doklady, vodičské preukazy, prípadne aj iné oprávnenia na vedenie motorových vozidiel, rôzne ďalšie identifikačné preukazy, používané a použiteľné aj mimo štátu ich vydania. Tiež by sem mali patriť oprávnenia na výkon niektorých činností predovšetkým odbornej povahy (napríklad činnosti optické či elektrotechnické), oprávnenia na obsluhu vybraných technických zariadení a podobne.

Do tohto okruhu aktov by mali patriť aj rozhodnutia týkajúce sa osobného stavu, doklady o vybranom okruhu dosiahnutého vzdelania, prípadne doklady o akomkoľvek dosiahnutom vzdelaní či dosiahnutej odbornosti. Pri dokladoch o vzdelaní by sa potom rozlišovalo, či má štát skúmať použiteľnosť dokladov o vzdelaní, tzv. uznávanie dokladov o vzdelaní, alebo by to už bolo vyriešené v medzinárodnej zmluve. V tejto súvislosti problematikou, ktorej bude určite potrebné venovať náležitú pozornosť, by boli správne akty orgánov štátov, ktoré nie sú uznané medzinárodným spoločenstvom. Išlo by najmä o situácie okupačnej povahy, keď obyvateľstvo územia okupovaného iným štátom, v zásade bez vlastného podielu na tejto situácii, by disponovalo správnymi aktmi vydanými okupačnými orgánmi, respektíve orgánmi, ktorých povaha by z medzinárodnoprávneho aspektu nemala legitímny charakter.⁴²⁵

⁴²⁵ K tomu bližšie v HANDRLICA, J. Legitimita a fakticita při určování cizího práva v mezinárodním právu správním. In: JAKAB, R., E. BERNÍKOVÁ a D. REPIŠČÁKOVÁ, eds. *Správne právo bez hraníc*. Košice: ŠafárikPress, 2024, s. 7 – 24. ISBN 978-80-574-0294-7; HANDRLICA,

Okrem dokladov vzťahujúcich sa na osoby, teda doklady a oprávnenia s povahou *in personam*, do kategórie vypočítaných správnych aktov by sa tiež zaradovali akty s povahou *in rem*, teda by sa tu nachádzali rozhodnutia alebo iné akty osvedčujúce technickú spôsobilosť technických zariadení, dopravných prostriedkov a podobne.⁴²⁶

2.7 Definovanie okruhu správnych aktov principiálne bez extrateritoriálnej povahy

Pre komplexnosť skúmanej problematiky je potrebné venovať sa aj takým správnym aktom, ktorých extrateritorialita absolútne neprichádza do úvahy, teda je principiálne vylúčená, respektíve nemožná. Tento fakt vyplýva zo skutočnosti, že extrateritorialita znamená pôsobenie aktu mimo územia štátu, ktorý akt vydal. Takže správne akty viažuce sa na územie, respektíve na nehnuteľnosti na území Slovenskej republiky budú vyvolávať účinky iba na tomto území. Pôjde napríklad o všetky druhy územných rozhodnutí, teda rozhodnutie o využití územia a rozhodnutie o umiestnení stavby. V praxi sa to bude teda týkať tých administratívnych aktov, akými sú vyhlásené chránené územia (chránené vtáčie územie, chránené ložiskové územie, chránené prírodné zdroje a ďalšie rozhodnutia tohto druhu podľa osobitných zákonov). Takisto pôjde o správne akty viažuce sa na stavby ako nehnuteľnosti, čo znamená všetky druhy rozhodnutí v konaní o výstavbe, ako sú stavebné povolenie, povolenie na užívanie stavby, rozhodnutia o odstránení stavby a ďalšie. Patríť sem budú správne akty vzťahujúce sa k nehnuteľnostiam, ako napríklad potvrdenia o splnení požiarnebezpečnostných podmienok zariadení umiestnených v stavbách, takisto stanoviská či vyjadrenia dotknutých orgánov ako podklady v správnych konaniach v rámci rozhodovacej činnosti týkajúcej sa územia či stavieb.

Principiálne nebudú mať extrateritoriálne účinky všetky rozhodnutia o kategorizácii pôdy, teda o zaradení druhu pozemku ako orná pôda, zastavaná plocha, stavebný pozemok, trvalý trávny porast atď.

V jednotlivých oblastiach spravovania sa vyskytujú akty, ktoré opäť z princípu môžu mať iba účinky na území Slovenskej republiky. K takým aktom budú patriť lesné hospodárske plány, ktoré, samozrejme, môžu regulovať hospodárenie iba v lesoch a na lesných pozemkoch na území Slovenskej republiky.

J., G. PROKOPOVÁ, L. SERHIICHUCK a V. SHARP. The enigma of recognition of administrative acts issued by non-recognised regimes. *Juridical Tribune*. 2023, 13(4), s. 513 – 535.

⁴²⁶ Ku konkretizácii transteritoriálnych správnych aktov odkazujeme na zdroj: JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020. DOI: 10.33542/TSA2020-919-1. ISBN 9788081529191, s. 65 – 128.

Vylúčenie extrateritoriálnych účinkov je teda jednoznačne dané pri takých aktoch, ktorými sa zriaďujú či vyhlasujú národné parky, chránené kultúrne pamiatky, prírodné rezervácie, chránené stromy a ďalšie.

Podobne tu budú akty, ktorými sa zriaďujú alebo osvedčujú štatúty objektov s povahou vojnových hrobov či chránených hrobov.

Oprávnenia na výkon určitých činností sa takisto budú môcť vzťahovať iba na územie Slovenskej republiky. To je výkon špecifických činností, ako sú lesná stráž, poľovnícka stráž, rybárska stráž, poľná stráž.

Okrem toho pôjde o rozhodnutia konštituujúce oprávnenia typu dovoleného správania, ako napríklad povolenie na odber vôd viažuce sa, pochopiteľne, iba na vody vo vodných tokoch a vodných nádržiach na území Slovenskej republiky. V tejto skupine aktov budú tiež rozhodnutia v energetike, ako sú licencie na činnosti viažuce sa na činnosti na území Slovenskej republiky, licencie či iné oprávnenia v oblastiach, ako sú dobývanie nerastov na území Slovenskej republiky, oprávnenia na činnosti súvisiace s vykonávaním staníc technickej kontroly, pokiaľ sa budú územne vzťahovať na územie Slovenskej republiky.

Osobitne je potrebné zmieniť sa o fiktívnych aktoch, ktoré pozná nielen teória správneho práva, ale existujú aj v praxi, a to na základe právnej úpravy. Otázkou je, či takýto typ administratívnych aktov môže mať extrateritoriálne účinky. Z povahy fiktívneho aktu vyplýva, že takýto akt nebol vydaný v písomnej forme, ale na jeho vznik mali vplyv iné právne skutočnosti, respektíve okolnosti, predovšetkým plynutie času a nečinnosť. Fiktívne akty môžu byť pozitívne alebo negatívne. Príkladom negatívneho fiktívneho aktu je negatívne rozhodnutie podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám,⁴²⁷ keď po podaní žiadosti o sprístupnenie informácie žiadateľ nedostane ani požadovanú informáciu a ani rozhodnutie o nevyhovení žiadosti spojené s dôvodmi. Judikatúra správneho súdnictva je jednotná v tom, že negatívny fiktívny akt, ktorý je výsledkom „mlčania“ povinnej osoby, je vzhľadom na absenciu uvedenia dôvodov takého rozhodnutia, ako povinnej súčasti obsahových náležitostí správneho aktu, nepreskúmateľný a nevydaný v súlade s administratívnymi procesnými predpismi, teda *de facto* aj *de iure* nezákonný. „Fiktívne rozhodnutie je už svojou povahou nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.“⁴²⁸ Negatívne fiktívne rozhodnutie, hoci aj *expressis verbis* zakotvené v právnej úprave, neznamena legalizáciu protiprávnej nečinnosti príslušného orgánu, je len prostriedkom na dosiahnutie, takpovediac, vyššej miery ústretovosti k účastníkovi konania v právnej neistote, do ktorej sa dostal bez vlastného zavinenia v dôsledku pasivity príslušného orgánu. Bez ohľadu na toto konštatovanie, fiktívny akt už z aspektu jeho charakteru, teda, že reálne, fyzicky nejestvuje, nemôže

⁴²⁷ Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informácií), v znení neskorších predpisov, v § 18 ods. 3 ustanovuje: „Ak povinná osoba v lehote na vybavenie žiadosti neposkytla informácie či nevydala rozhodnutie a ani informáciu neprístupnila, predpokladá sa, že vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť informáciu. Za deň doručenia rozhodnutia sa v tomto prípade považuje tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti (§ 17).“

⁴²⁸ 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.

vyvolávať účinky mimo štátu jeho pôvodu. To sa týka negatívnych aktov, ktoré sú výsledkom pasivity príslušných orgánov. Pokiaľ ide o pozitívne fiktívne akty, aj tu potreba pristupovať k posudzovaniu ich možných extrateritoriálnych účinkov opatrne. Ide o situácie, keď zákon upravuje vznik právneho aktu ako výsledok mlčania príslušného orgánu v určitom časovom úseku, čoho výsledkom je nadobudnutie práva alebo iný pozitívny výsledok pre adresáta právnej normy, ktorým je účastník administratívneho konania. Predpokladom pozitívneho fiktívneho rozhodnutia je spravidla podanie bezchybného návrhu na začatie konania a márne uplynutie konkrétnej lehoty, v ktorej má príslušný orgán vydať rozhodnutie o tejto žiadosti. Vzhľadom na možnosť podania žiadosti s chybami, prípadne subjektom, ktorý nie je oprávnený takú žiadosť podať, je pozitívny správny akt ako výsledok pasivity príslušného orgánu nespôsobilý preukázať splnenie podmienok na vydanie tohto aktu.⁴²⁹ Pasivita subjektu, ktorý je podľa zákonnej úpravy povinný v určitom časovom úseku rozhodnúť, respektíve vydať iný administratívny akt ako výsledok zákonného procesného postupu, by napriek zákonnej aprobácii nečinnosti nemala smerovať k vzniku aktu, ktorý by bol spôsobilý vyvolať právne účinky mimo územia štátu pôvodu tohto aktu. Prvkom, ktorý vylučuje extrateritoriálne účinky fiktívneho aktu, je fyzická neexistencia tohto aktu, teda že nejestvuje v písomnej forme, pričom z tohto dôvodu by bolo zakaždým nejasné, aké konkrétne práva alebo ktoré konkrétne povinnosti pre dotknutý subjekt z takého aktu vyplývajú. Inak povedané, záväznú existenciu práv a povinností viažucich sa ku konkrétnemu subjektu nie priamo zo zákona, teda *ex lege*, ale na základe fiktívneho aktu nie je možné preukázať nejestvujúcou verejnou listinou. Problematiku fiktívnych aktov uzavrieme tak, že z hľadiska právnej istoty by tento typ aktov, či už sú pozitívne alebo negatívne, nemal byť zaradený medzi akty spôsobilé disponovať extrateritoriálnymi

⁴²⁹ Príkladom z minulosti je pozitívne fiktívne rozhodnutie upravené v ustanovení § 85 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, v znení neskorších predpisov, s účinnosťou do 31. decembra 2019. Podmienkou pozitívneho fiktívneho rozhodnutia však bolo podanie bezchybnej žiadosti. Poznnamenávame, že pozitívne fiktívne rozhodnutie bolo iba možnosťou rozhodnutia, pretože orgán ochrany prírody mohol v zákonnej lehote vydať písomné rozhodnutie. Teda, fiktívne rozhodnutie o vyhovení žiadosti prichádzalo do úvahy iba v prípade nečinnosti príslušného orgánu ochrany prírody. Ak orgán ochrany prírody nevydal písomné rozhodnutie do 30 dní od podania žiadosti, nastala *ex lege* fikcia rozhodnutia, avšak bez ohľadu na to, či žiadosť bola perfektná alebo nie. Na uvedenom príklade je možné dostatočne demonštrovať citlivosť otázky zákonného fiktívneho rozhodnutia. Ak by orgán ochrany prírody bol nečinný a žiadosť by nespĺňala zákonné požiadavky, pozitívne fiktívne rozhodnutie by bolo *de iure* aj *de facto* protiprávne, a aj tento fakt zdôvodňuje smerovanie k minimalizácii, respektíve upúšťaniu od právneho zakotvenia pozitívnych administratívnych aktov. Príkladov vypustenia ustanovení o fiktívnych rozhodnutiach z textu zákona existuje viacero. Spomeňme zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov. Kým nebolo zrušené, jeho ustanovenie § 8 odsek 3 znelo: „*Ak splnomocnencovi prípravného výboru nebolo do 40 dní od začatia konania doručené rozhodnutie ministerstva o odmietnutí registrácie, združenie vznikne dňom nasledujúcim po uplynutí tejto lehoty; tento deň je dňom registrácie. Na žiadosť splnomocnenca prípravného výboru mu ministerstvo zašle jedno vyhotovenie stanov, na ktorom vyznačí deň registrácie.*“ Toto ustanovenie bolo zrušené zákonom č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku.

účinkami.⁴³⁰ Poukazujeme v tejto súvislosti na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vydané v správnom súdnictve, podľa ktorých fiktívne rozhodnutie je už svojou povahou nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov. Ide o fiktívne rozhodnutia subjektov územne patriacich do Slovenskej republiky. „*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.*“⁴³¹ 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. Pozitívne fiktívne akty sú síce pre svoju povahu kvázi prijateľnejšie, avšak aj tu absencia dôvodov ich existencie spôsobuje nepreskúmateľnosť týchto aktov. Preto by aj potenciálne fiktívne akty, ktoré by dokonca mali mať účinky mimo štátu pôvodu, teda účinky extrateritoriálne, trpeli nedostatkom, ktorým je ich nepreskúmateľnosť. Ak teda hovoríme o administratívnoprávnych aktoch s extrateritoriálnymi účinkami, je plne vylúčené pôsobenie takýchto aktov vo fiktívnej podobe mimo územia štátu, kde boli vydané. A to práve pre absenciu konkretizácie práv a povinností adresátov tohto aktu. Nie je totiž možné vykonať rozhodnutie, ktorého obsah je neznámy. Rezultujeme, že fiktívne rozhodovanie, ktorého výsledkom sú fiktívne akty, prichádza do úvahy iba v úzko špecifikovaných prípadoch a výlučne v rámci vnútroštátnej aplikačnej praxe. Fiktívne rozhodovanie v súvislosti s aktmi disponujúcimi extrateritoriálnymi účinkami nemôže, a to ani potenciálne, predstavovať vonkajšiu formu správnych aktov z dôvodu absolútnej absencie konkretizácie náležitostí týchto aktov, teda nielen z dôvodu absencie konkretizácie subjektu, ale aj ním nadobudnutých konkrétnych práv či uložených konkrétnych povinností. Z hľadiska právnej istoty považujeme právne zakotvenie, respektíve existenciu a realizáciu fiktívnych administratívnych aktov s extrateritoriálnymi účinkami, za vylúčené. Teda, pokiaľ ide o administratívne akty s extrateritoriálnymi účinkami, vzhľadom na uvedené nie je možné o ich fiktívnej podobe vôbec uvažovať. Obsah fiktívnych administratívnych aktov s mienenými extrateritoriálnymi účinkami by bol nepreskúmateľný, pričom s fiktívnou verejnou listinou by si mimo štátu, ktorého príslušný orgán ju vydal, nedokázal poradiť 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.

⁴³⁰ Komplexnejšie sa problematike fiktívnych aktov venujeme v samostatnej práci, ktorá bola súčasťou riešenia projektu VEGA 1/0203/18 Transteritoriálne správne akty členských štátov Európskej únie, a pre podrobnejšie oboznámenie sa s predmetnou témou odkazujeme na zdroj SEMAN, T. *Administratívnoprávne aspekty fiktívneho rozhodovania v právnom štáte a fiktívne transteritoriálne administratívnoprávne akty*. In: Právne rozpravy on-screen. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici – Belianum, 2020. ISBN 9788055717708, s. 283 – 294.

⁴³¹ SEMAN, T. *Pojem a účinky transteritoriálnych aktov orgánov verejnej správy*. In: Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. Zborník vedeckých prác. Košice: ŠafárikPress, 2018. ISBN 978-80-8152-679-4, s. 45.

Zhrnieme, že v tejto skupine správnych aktov bez extrateritoriálnych účinkov teda budú zahrnuté iba také správne akty, ktoré sa určitým spôsobom viažu výlučne na vnútroštátne územie alebo na objekty nachádzajúce sa na území Slovenskej republiky a takisto na činnosti vykonávané vo vzťahu k územiu a objektom na území Slovenskej republiky.

2.8 Zabezpečenie jednotnosti obsahových aj formálnych náležitostí správnych aktov vydávaných vo forme dokladov

V prípade správnych aktov, ktoré majú finálnu formu dokladov, je vhodné štandardizovať ich obsahové aj formálne náležitosti. Pri formáte dokladu zjednotenie veľkosti zjednoduší zaobchádzanie s dokladom aj jeho uchovávanie oprávneným subjektom. V týchto prípadoch, pokiaľ to obsahové náležitosti dokladu umožňujú, za vhodnú považujeme veľkosť platobnej karty. Plastové doklady a potvrdenia vo formáte takýchto rozmerov tak umožnia unifikovanú manipuláciu. Príkladom sú občianske preukazy, vodičské preukazy, dokumenty o splnení technických požiadaviek na rôzne zariadenia, ako napríklad osvedčenie o technickej spôsobilosti motorového vozidla či osvedčenie o emisnej kontrole. Pri dokladoch, ktoré z hľadiska množstva údajov na nich uvádzaných by síce technicky množstvo údajov na takomto formáte obsiahli, avšak ak by napríklad malá veľkosť písma sťažovala jednoduché čítanie, v takých prípadoch je opäť možné unifikovať formát dokumentu, respektíve dokladu na väčší. Na jednotlivú identifikáciu obsahových náležitostí správnych aktov vydávaných vo forme dokladov by slúžili čip, čiarový kód alebo QR kód.

2.9 Zabezpečenie autenticity elektronicky doručovaných rozhodnutí

Pozoruhodným prvkom, v istom zmysle nedostatkom, ktorý súvisí s rozhodnutiami vydávanými orgánmi verejnej správy v Slovenskej republike, je absencia ochranných prvkov na elektronicky doručovaných rozhodnutiach. Týka sa to nielen rozhodnutí s extrateritoriálnymi účinkami, ale akéhokoľvek rozhodnutia. V klasických rozhodnutiach, ktoré sa vyhotovujú v písomnej podobe a sú doručované adresátovi, je najvýznamnejším ochranným prvkom originálny odtlačok okrúhlej pečiatky, ako aj originálny podpis oprávnenej osoby. V prípade rozhodnutí, ktoré sú doručované elektronicky, tieto dve náležitosti absentujú. Namiesto toho je v rozhodnutí autorizácia doložka, ktorá však sama osebe nepredstavuje záruku pravosti rozhodnutia. Ak by na elektronicky doručovanom rozhodnutí bol čiarový kód alebo QR kód,

treba povedať, že na ich dešifrovanie je potrebné nielen čítacie zariadenie, ale najmä prístup k určitej úradnej databáze rozhodnutí, aby v prípade zosnímania čiarového kódu alebo QR kódu bolo dešifrované nielen to, o aké rozhodnutie ide, ale práve dôležité je stotožnenie, že toto rozhodnutie je pravé. Vyhodenie čiarového kódu alebo QR kódu prostredníctvom na to určených softvérov napriek skutočnosti, že by išlo o falšovanie verejnej listiny, nie je možné úplne vylúčiť. Súčasné možnosti výpočtovej techniky a informačných technológií preto nevyklúčujú neoprávnené vyhotovenie takých rozhodnutí, ktoré nikdy neboli vydané príslušným orgánom. Preto *de lege ferenda* je nevyhnutné uvažovať o vytvorení voľne prístupnej databázy rozhodnutí, ktorá sa bude vyznačovať tým, že po oskenovaní čiarového kódu alebo QR kódu sa dané rozhodnutie nielen zobrazí ako celok, ale bude zároveň potvrdená jeho autorizácia. Samozrejme, k čiarovému kódu alebo QR kódu bude mať v takom prípade prístup nielen každý orgán, ale aj akýkoľvek subjekt, ktorému to adresát rozhodnutia predložením jeho elektronickej verzie s autorizačnou doložkou umožní. V naznačenom zmysle potom bude potrebné zabezpečiť, aby do uvedenej databázy mali prístup aj cudzie orgány kdekoľvek v Európskej únii, aby v prípade potreby dokázali overiť pravosť predkladaného rozhodnutia, a tým, samozrejme, aj záväznosť jeho obsahu. V uvedenej databáze by sa totiž nevyhnutne po oskenovaní čiarového kódu alebo QR kódu zobrazili aj údaje o prípadnej zmene daného rozhodnutia alebo o jeho zrušení, čo je možné považovať za výnimočne pozitívny prvok pri posudzovaní pravosti rozhodnutia, ale najmä jeho obsahu.

V. MOŽNÉ ZMENY PRÁVNEJ ÚPRAVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

V rámci tejto kapitoly zameriavame pozornosť jednak na charakteristiku súčasnej právnej úpravy súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, na podmienky priznania vykonateľnosti, účastníkov konania, postup správneho súdu atď.⁴³² Následne upriamime pozornosť na skúmanie rozsahu aplikovateľnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy poukazujúc na súčasné aplikačné problémy, ako aj navrhujúc možné úpravy v právnej regulácii tohto konania, prípadne aj v právno-aplikačnej praxi. Napokon sa zaoberáme aj tým, či vo vzťahu k správnym aktom členských štátov, ktoré majú priame účinky na území iných členských štátov, existujú dôvody, ktoré umožňujú vylúčiť ich účinok na území dotknutého členského štátu a či na takúto možnosť odmietnutia účinkov cudzích správnych aktov reflektuje v dostatočnej miere aj právna úprava Slovenskej republiky, t. j. či existuje také konanie, v rámci ktorého by bolo možné domáhať sa vylúčenia negatívnych účinkov cudzieho správneho aktu na území Slovenskej republiky.

1 Charakteristika súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

V podmienkach Slovenskej republiky existuje osobitný procesný postup, ktorý reguluje činnosť správneho súdu a účastníkov konania pri rozhodovaní o uznaní a vykonateľnosti správnych aktov vydaných cudzími orgánmi verejnej správy, prípadne súdmi, vo veciach týkajúcich sa výkonu verejnej správy. Ide o tzv. konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, ktoré je upravené v § 420 až 429 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“).

⁴³² Pozri aj SEMAN, T. Preskúvanie cudzích správnych aktov v Slovenskej republike. In: JAKAB, R., SEMAN, T. a JANČÁT, T. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo Šafárik-Press, 2020, s. 151 – 178 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191.

Vykonateľnosť rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy bola do právneho poriadku Slovenskej republiky zaradená od 1. januára 2003 z dôvodu záväzkov vyplývajúcich pre Slovenskú republiku z medzinárodných zmlúv. Konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy nepatrí práve ku konaniam typickým pre správne súdnictvo. Ide o osobitné konanie vo vzťahu k administratívnym rozhodnutiam vydaným cudzím štátom, ktoré zákonodarca bez bližšieho zdôvodnenia novelou – zákonom č. 424/2002 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, zaradil do piatej časti Občianskeho súdneho poriadku ako šiestu hlavu „vykonateľnosť rozhodnutí cudzích správnych orgánov“ (§ 250w až 250y). Táto hlava bola neskôr doplnená o § 250ya zákonom č. 183/2011 Z. z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov.⁴³³

V čase prijímania súčasne účinného Správneho súdneho poriadku (v roku 2015) bola predchádzajúca právna úprava tohto konania obsiahnutá v Občianskom súdnom poriadku v obsahovo totožnej podobe a prevzatá do Správneho súdneho poriadku ako jeden typ osobitného súdneho konania (štvrtá časť, siedma hlava, prvý oddiel). Možno teda konštatovať, že toto konanie pred správnym súdom je v našich podmienkach od roku 2003, hoci od roku 2016 v inej forme, no s rovnakým obsahom.

Ako sme už uviedli, konanie o vykonateľnosti cudzích správnych aktov je aktuálne právne upravené v Správnom súdnom poriadku. Koncepcia zmienenej právnej úpravy nemusí byť definitívna, zohľadňujúc výsledky vedeckého výskumu najmä v súvislosti s analýzou nielen potenciálnych, ale aj reálnych problémov spojených s autoritatívnym vyslovením či nevyslovením vykonateľnosti cudzích rozhodnutí. Cieľom nasledujúcej časti vedeckej monografie bude poukázať na právnu úpravu súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov s paralelnou analýzou súvisiacich problémov a vyústením do konkrétnych námietok smerujúcich k revidovaniu pravidiel konania o vykonateľnosti cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní a ich žiaducej modifikácii *de lege lata* v nasledujúcich novelizáciách Správneho súdneho poriadku.

1.1 Realizácia správneho súdneho konania ako podmienka vykonateľnosti konkretizovaných cudzích správnych aktov

Bez zásadnejšej polemiky je možné vysloviť, že každý štát ako suverén je oprávnený skúmať, či rozhodnutie vydané orgánom cudzieho štátu môže, respektíve

⁴³³ BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok: komentár*. 1. V Prahe: C. H. Beck, 2018. Veľké komentáre. ISBN 978-80-7400-678-4. s. 1552.

či bude mať účinky aj v Slovenskej republike. V podmienkach Slovenskej republiky je takýmto orgánom správny súd.⁴³⁴ Praktickosť právnej úpravy súdneho konania o vykonateľnosti cudzích aktov spočíva v skúmaní splnenia zákonných podmienok, ktoré sú nevyhnutné na autoritatívne vyslovenie povinného „rešpektovania“ individuálneho aktu cudzieho orgánu vo vnútroštátnych pomeroch nášho štátu a smerujú k relatívne definitívnemu ustáleniu použiteľnosti cudzích aktov, či už ide o individuálne právne akty vo forme rozhodnutí alebo dokladov, osvedčení. Na ilustráciu uvedieme, že za správne akty sa považujú aj také obvyklé akty, akými sú doklady totožnosti, oprávnenia, licencie, rozhodnutia o uzavretí manželstva alebo podobného zväzku, potvrdenia o technickej spôsobilosti dopravných prostriedkov, osvedčenia o odbornej spôsobilosti fyzických osôb na vymedzené činnosti či rôzne doklady o vzdelaní, rozhodnutia o uložení sankcie, rozhodnutia o uložení iných peňažných či nepeňažných povinností. Samozrejme, každý štát si sám ustanovuje, ktoré akty a prečo bude uznávať ako transteritoriálne akty bez potreby rozhodovania o ich vykonateľnosti, respektíve „rešpektovateľnosti“ v Slovenskej republike, a pri ktorých aktoch si vymieni povinné predchádzajúce súdne konanie ako nevyhnutný procesný postup smerujúci k nadobudnutiu účinkov extrateritoriálnej povahy vo vzťahu k Slovenskej republike. Napríklad v podmienkach Slovenskej republiky si daňovník za určitých podmienok môže uplatniť nezdaniteľnú časť základu dane na manželku žijúcu s ním v spoločnej domácnosti, ak splní všetky zákonné podmienky. Vzhľadom na skutočnosť, že existujú štáty s právnou úpravou zakotvujúcou možnosť legálnej existencie manželstva muža s viacerými ženami, subjekt s daňovou rezidenciou, napriek legitímne uzatváraným manželstvám v čase pred nadobudnutím štátneho občianstva Slovenskej republiky, evidentne nebude oprávnený využiť spomínané ustanovenia vnútroštátnych predpisov, pretože v Slovenskej republike manželstvo môže byť tvorené iba jedným mužom s jednou ženou. Podobné paralely potom nachádzame aj v dedičskom práve, samozrejme, zohľadňujúc prípadnú potrebu použitia medzinárodného práva súkromného. Podobne, štátu záleží na reálnej kvalite deklarovaného dosiahnutého vzdelania, preto by uznávanie akéhokoľvek dosiahnutého vzdelania, či už v oblasti medicíny, techniky a podobne, bez stanovenia jasných kritérií, mohlo mať nežiaduce dôsledky. Samostatnou oblasťou skúmania, ktorá si zasluhuje osobitnú pozornosť, sú extrateritoriálne účinky aktov, ktoré vydali orgány štátneho útvaru neuznaného Slovenskou republikou, respektíve neuznaného medzinárodným spoločenstvom. Obyvatelia, či presnejšie občania takýchto územných útvarov, sa v zásade bez vlastného pričinenia dostávajú do spornej situácie, keď akýkoľvek mocenský akt orgánu hoci okupovaného územia by mohol mať účinky aj v zahraničí, avšak pre medzinárodným spoločenstvom neuznanú legitímnosť mocenského orgánu sa jeho akty javia nepoužiteľnými. Rešpektovanie aktu nelegitímneho cudzieho orgánu by

⁴³⁴ V Slovenskej republike pôsobia tri správne súdy, ktorých sídlom sú Bratislava, Banská Bystrica a Košice, a jeden Najvyšší správny súd v Bratislave.

totiž mohlo viesť k záveru o uznaní legitímnosti orgánu, čo samo v sebe nesie paradox.⁴³⁵

Práve z dôvodu naznačených problémov musí mať štát eminentný záujem na presnej špecifikácii mocenských aktov, ktoré vydali orgány cudzích štátov a ktoré by sa mali vyznačovať automatickými extrateritoriálnymi účinkami vyplývajúcimi z transteritoriálnej povahy týchto aktov bez potreby vyslovenia vykonateľnosti, a medzi aktmi, ktoré budú môcť na území Slovenskej republiky vyvolať účinky až po realizácii procesného postupu smerujúceho k autoritatívnemu vysloveniu vykonateľnosti cudzích aktov v Slovenskej republike.

1.2 Problematika preukázania reálneho dodržania pravidiel spravodlivého procesu v administratívnom konaní pred cudzím orgánom pri rozhodovaní o vykonateľnosti cudzích správnych aktov slovenskými správnymi súdmi

Jednou z podmienok pri preskúmaní administratívneho konania, ktoré v zahraničí predchádzalo vydaniu rozhodnutia cudzieho orgánu, v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy, je skúmanie, či u účastníka konania nedošlo k odňatiu možnosti zúčastniť sa na konaní. Správny súd však musí vnímať problematiku práva účasti na konaní v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, a to v nadväznosti na pravidlá spravodlivého procesu podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Spravodlivý proces podľa vnútroštátnych právnych predpisov Slovenskej republiky zohľadňuje právo na spravodlivý proces podľa Dohovoru.

Podľa článku 1 odseku 2 prvej vety Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „Ústava SR“) je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. Podľa článku 7 odseku 5 Ústavy SR 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. Z článku 7 odseku 5 Ústavy SR teda jednoznačne vyplýva, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý bol publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 209/1992 Zb., je medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská

⁴³⁵ K tomu pozri HANDRLICA, J., G. PROKOPOVÁ, L. SERHIICHUCK a V. SHARP. The enigma of recognition of administrative acts issued by non-recognised regimes. *Juridical Tribune*. 2023, **13**(4), s. 513 – 535.

republika viazaná. Preto je Dohovor v zmysle článku 7 odsek 5 Ústavy SR postavený na úroveň ústavného zákona. Z uvedeného vyplýva, že v Slovenskej republike má každá fyzická a každá právnická osoba zaručené právo na spravodlivý proces v zmysle článku 6 Dohovoru. To sa týka procesu vedeného v Slovenskej republike slovenskými orgánmi. V uvedenom zmysle tieto postuláty jednoznačne prezentuje aj Najvyšší súd Slovenskej republiky v svojej rozhodovacej činnosti, konkrétne v rozsudku sp. zn. 8 Sžo 88/2010.⁴³⁶ V predmetnom rozsudku Najvyšší súd Slovenskej republiky okrem iného uvádza: „*Bolo by v rozpore s princípmi právneho štátu, ak by právo na spravodlivý proces nebolo dodržané. (...) Súčasťou práva na spravodlivý proces je právo na spravodlivé súdne konanie, ktoré subsumuje základné súdno-procesné princípy. V podobe ústavných princípov sú nadradené Občianskemu súdnemu poriadku⁴³⁷ a Trestnému poriadku. Zo štrasburskej judikatúry vyplýva, že tieto princípy sa vzťahujú aj na konanie správne a exekučné. Princípmi spravodlivého procesu sú najmä princíp ‚rovnosti zbraní, kontradiktórnosť súdneho konania, právo osobnej prítomnosti na konaní a zákaz inkriminácie vlastnej osoby‘.*“

Z textu citovaného rozsudku teda jednoznačne možno vyvodiť, že i) v súlade s princípmi právneho štátu musí byť právo na spravodlivý proces dodržané, ii) súčasťou práva na spravodlivý proces je právo na spravodlivé súdne konanie, ktoré subsumuje základné súdno-procesné princípy a tieto princípy sú v podobe ústavných princípov nadradené súdno-procesným predpisom, iii) z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že tieto princípy sa vzťahujú aj na konanie správne, inými slovami na administratívne konanie a iv) k princípom spravodlivého procesu patrí aj „právo osobnej prítomnosti na konaní“.

Môžeme ešte doplniť, že princípy spravodlivého procesu sa navzájom dopĺňajú a nie sú od seba izolované. Ak sa, napríklad, uplatňuje právo osobnej prítomnosti na konaní, to znamená zároveň aj možnosť uplatniť na tomto konaní princíp „rovnosti zbraní“, rešpektovanie kontradiktórnosti konania a, samozrejme, rešpektovanie zákazu inkriminácie vlastnej osoby. Teda osoba, proti ktorej sa vedie konanie, musí mať možnosť domôcť sa práva na spravodlivý proces v zmysle článku 6 Dohovoru a na dodržanie pravidiel spravodlivého procesu má prihliadať aj správny súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov.

Skúmanie dodržania pravidiel spravodlivého procesu má význam preto, lebo autoritatívne správnym súdom vyslovená vykonateľnosť cudzích rozhodnutí sa môže týkať nielen rozhodnutí orgánov štátov, ktoré sú členskými štátmi Európskej únie, ale sa môže týkať aj rozhodnutí orgánov štátov, ktoré nie sú členskými štátmi Európskej únie ani zmluvnými štátmi.⁴³⁸ Princípy spravodlivého konania sa opierajú nielen

⁴³⁶ V čase vydania spomínaného rozsudku Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhodoval v správnom súdnictve ako súd s najvyššou autoritou v správnom súdnictve a tento rozsudok bol publikovaný aj v časopise *Zo súdnej praxe* č. 18/2012.

⁴³⁷ Pochopiteľne, v súčasnosti je potrebné dané rozhodnutie vnímať v súvislostiach aktuálne účinných súdno-procesných predpisov.

⁴³⁸ Na niektoré problémy pri rozhodovaní správneho súdu o vykonateľnosti cudzích aktov orgánov verejnej správy sme poukázali už pri riešení vedeckého projektu „Transteritoriálne správne akty

o Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ale aj o ňaň nadväzujúcu judikatúru najvyšších súdnych autorít. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v článku 6 zaručuje *právo na spravodlivý proces*, a práve tento článok je potrebné vnímať v kontexte s piatym odsekom článku 7 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý znie: „*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.*“ Opäť zdôrazňujeme, že Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd je medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná, a v zmysle piateho odseku článku 7 Ústavy Slovenskej republiky je postavený na úroveň ústavného zákona. To znamená, že v Slovenskej republike má každá fyzická a právnická osoba zaručené právo na spravodlivý proces v zmysle článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a bolo by v rozpore s princípmi právneho štátu, ak by právo na spravodlivý proces nebolo dodržané. Zároveň výrazne akcentujeme, že Slovenská republika, rešpektujúc transteritoriálne správne akty cudzích orgánov, sa nevzdáva požiadaviek na spravodlivý proces, ako vyplývajú z Dohovorom, a zároveň však *a priori* dôveruje cudzím orgánom, že pravidlá spravodlivého procesu boli nimi dodržané. Pri transteritoriálnych aktoch je však vylúčená možnosť preskúmania spravodlivého procesu, ktorý mal predchádzať vydaniu transteritoriálneho aktu cudzieho orgánu, pretože princípy práva na spravodlivý proces sa vzťahujú nielen na súdne konanie, ale spravidla aj na správne konanie. Ide teda o dôveru voči orgánu iného štátu, že tento orgán dodržal všetky, nielen niektoré princípy spravodlivého konania. Čo je pomerne pozoruhodné, nenašli sme zdroj, ktorý by princípy spravodlivého konania vymenoval ako kompletný celok. Je otázne, či sú tieto princípy ohraničené alebo nie je možné ich taxatívny výpočet urobiť. Totiž aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva odkazuje na princípy spravodlivého konania a z nich sa demonštratívne uvádzajú štyri princípy, a to: princíp „rovnosti zbraní“, „kontradiktórnosť konania“, „právo osobnej prítomnosti na konaní“ a „zákaz inkriminácie vlastnej osoby“. Podľa jednotlivých rozhodnutí, ktorými boli identifikované porušenia princípov spravodlivého konania, k týmto princípom potom patrí aj právo účastníka úradného konania byť poučený o jeho právach v každom štádiu konania, povinnosť konať s účastníkom konania v jazyku, ktorému rozumie, takisto právo na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov, právo na náležité odôvodnenie rozhodnutia a ďalšie.⁴³⁹

členských štátov Európskej únie” (VEGA 1/0203/18). Ku konkretizácii výsledkov tohto výskumu viac napr.: SEMAN, T. *Spravodlivý administratívny proces s občanom slovenskej republiky v zahraničí pri rozhodovaní správneho súdu o vykonateľnosti cudzích 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 9788081528026, s. 75 – 95.

⁴³⁹ Princípom spravodlivého konania sa sčasti venuje aj monografia SEMAN, T. *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, ISBN 978-80-8152-424-0, s. 106 – 110.

Pri transteritoriálnych správnych aktoch sa rešpektuje cudzie rozhodnutie, ktorému sa dôveruje aj v zmysle plného dodržania všetkých princípov spravodlivého konania.

1.3 Priebeh súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy

Súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je upravené v Správnom súdnom poriadku.⁴⁴⁰ Toto konanie sa netýka transteritoriálnych aktov, na ktorých vykonateľnosť v Slovenskej republike nie je potrebné uskutočnenie žiadneho úradného konania, pretože extrateritoriálne účinky týchto aktov sú ich typickou vlastnosťou. Predmetné súdne konanie sa vzťahuje na tie rozhodnutia cudzích orgánov, ktoré môžu nadobudnúť extrateritoriálne účinky, teda vykonateľnosť v Slovenskej republike až po realizácii súdneho konania na základe Správneho súdneho poriadku, pokiaľ správny súd rozhodne o vykonateľnosti týchto rozhodnutí cudzích orgánov, teda ak správny súd vysloví, že konkrétne rozhodnutie orgánu cudzieho štátu je v Slovenskej republike vykonateľné.

Podmienky súdneho prieskumu v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy sú štyri a musia byť kumulatívne splnené. Prvou podmienkou vyslovenia vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia je, že rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané. Ďalej musí byť splnená druhá podmienka, že rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky. Tretia podmienka sa týka zisťovania procesného postupu, ktorý predchádzal vydaniu rozhodnutia cudzieho orgánu, pričom správny súd v rámci súdneho prieskumu musí ustáliť, že odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä či bol riadne oboznámený o začatí konania a predvolaný na výsluch. A napokon, štvrtou podmienkou vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia je, že 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.⁴⁴¹

⁴⁴⁰ Správny súdny poriadok nadobudol účinnosť 1. júla 2016 a za približne osem rokov bol už dvanásťkrát novelizovaný, a to zákonom č. 88/2017 Z. z., zákonom č. 344/2018 Z. z., zákonom č. 413/2019 Z. z., zákonom č. 187/2021 Z. z., zákonom č. 423/2020 Z. z., zákonom č. 512/2021 Z. z., zákonom č. 151/2022 Z. z., zákonom č. 375/2022 Z. z., zákonom č. 398/2022 Z. z., zákonom č. 150/2022 Z. z., zákonom č. 151/2022 Z. z. a zákonom č. 239/2023 Z. z.

⁴⁴¹ Štyri podmienky ako predmet súdneho prieskumu v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy sú právne upravené v § 425 Správneho súdneho poriadku: „*Správny súd v konaní preskúmava, či a) rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané, b) rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky, c) odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä či bol riadne oboznámený o začatí konania a predvolaný na*

Ako už bolo uvedené, právna úprava súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je zahrnutá medzi konania o návrhoch v iných veciach a je v zásade stručná. Ide o ustanovenia § 420 až § 429 Správneho súdneho poriadku. Podľa uvedených ustanovení sa navrhovateľ môže návrhom domáhať vydania rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy a rozhodnutia cudzieho súdu vo veciach, o ktorých rozhodujú orgány verejnej správy (ďalej len „cudzí orgán 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.⁴⁴² Ide teda o také rozhodnutia, ktoré musia byť povinne podrobené súdnemu konaniu o ich vykonateľnosti v Slovenskej republike. Bez takéhoto rozhodnutia nebudú predmetné rozhodnutia cudzích orgánov v Slovenskej republike vykonateľné, čiže žiadnemu subjektu nevznikne povinnosť ich rešpektovať. Uvedené ustanovenie, samozrejme, predpokladá aj také akty, ktoré nebude potrebné, respektíve nebude možné podrobiť súdnemu konaniu o vykonateľnosti, pretože Slovenskej republike vyplýva záväzok vykonávať rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy či už z medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, alebo z právne záväzného aktu Európskej únie. Táto vnútroštátna úprava jednoznačne zohľadňuje jednak členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii a z toho vyplývajúcu prípadnú priamu aplikovateľnosť záväzných aktov Európskej únie aj vo vzťahu k cudzím rozhodnutiam, ako aj zohľadňuje tzv. zmluvný základ pre rešpektovanie cudzích rozhodnutí, pretože sa na tom dohodla Slovenská republika s inými štátmi medzinárodnou zmluvou.

Účastníkmi tohto typu súdneho konania sú zásadne navrhovateľ a odporca. Navrhovateľom je osoba, o ktorej právo alebo právom chránený záujem v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy ide. Odporcom je osoba, o ktorej povinnosť v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy ide.⁴⁴³ Pozitívne možno hodnotiť ustanovenie Správneho súdneho poriadku o možnosti vstupu prokurátora do tohto súdneho konania.⁴⁴⁴ Umožnenie vstupu prokurátora do súdneho konania má zdôraznenie aj v zákone o prokuratúre,⁴⁴⁵ podľa ktorého prokuratúra vykonáva aj všeobecný dozor nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy. Totiž, k právnym prostriedkom, ktorými prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy, patrí aj vstup do konania pred správny súd podľa osobitného predpisu.⁴⁴⁶ Prokurátor vykonáva

výsluch, d) 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.“

⁴⁴² Porov. ustanovenie § 420 Správneho súdneho poriadku.

⁴⁴³ Porov. ustanovenie § 421 až § 423 Správneho súdneho poriadku.

⁴⁴⁴ Podľa § 46 Správneho súdneho poriadku je prokurátor oprávnený vstúpiť do ktoréhokoľvek konania pred správny súd. Toto oprávnenie prokurátora nie je dotknuté ani v súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy.

⁴⁴⁵ Ide o zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, v znení neskorších predpisov.

⁴⁴⁶ Porov. § 22 odsek 1 písm. d) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, v znení neskorších predpisov.

dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy pri výkone verejnej správy v rozsahu ustanovenom zákonom o prokuratúre a výkon dozoru funkčne súvisí s uplatnením oprávnení prokurátora v konaní pred správny súdom podľa osobitného predpisu.⁴⁴⁷ V uvedených súvislostiach práve prokurátor môže poukázať na prípadné nesplnenie podmienok na vyslovenie vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia, pričom k týmto podmienkam patria aj pravidlá spravodlivého procesu vzťahujúce sa na konanie, ktoré predchádzalo vydaniu predmetného cudzieho rozhodnutia.

Pokiaľ ide o náležitosti návrhu na začatie konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, v takomto návrhu sa musí okrem všeobecných náležitostí podania uviesť označenie druhu návrhu, označenie odporcu, označenie rozhodnutia a cudzieho orgánu verejnej správy, ktorý ho vydal a deň jeho vydania, opísanie rozhodujúcich skutočností a návrh výroku rozhodnutia. K návrhu musí byť pripojené rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy a jeho úradný preklad do štátneho jazyka; to neplatí, ak toto rozhodnutie bolo vyhotovené v českom jazyku.⁴⁴⁸ Pripojenie rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy a jeho úradný preklad do štátneho jazyka, ktorým je slovenský jazyk, sa na prvý pohľad môže javiť ako postačujúce. V realite však samotné rozhodnutie cudzieho orgánu môže navonok vykazovať znaky zákonného rozhodnutia, ktorému však predchádzalo konanie bez dodržania všetkých atribútov spravodlivého procesu.

Súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy sa vyznačuje aj aplikáciou zásady rýchlosti konania, prejavenu v zakotvení rozhodnutia o návrhu, čo však nie vždy musí byť pozitívom. Konkrétne, podľa § 426 Správneho súdneho poriadku správny súd rozhodne o návrhu bez pojednávania a bez výsluchu odporcu. V porovnaní s preskúvanou podmienkou konania, ktoré malo predchádzať cudziemu rozhodnutiu, ustanovenou v § 425 písmene c) Správneho súdneho poriadku, teda, „*c) odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä či bol riadne oboznámený o začatí konania a predvolaný na výsluch*“, sa práve toto zakotvenie súdneho konania povinne bez pojednávania a bez výsluchu odporcu javí ako *a priori* zasahujúce do pravidiel spravodlivého konania, hoci nepopierame, že je tu zreteľné uplatnenie zásady hospodárnosti konania. V reálnej situácii je odporca spravidla subjektom, ktorému z rozhodnutia vyplýva povinnosť, preto sa dá predpokladať jeho eminentný záujem brániť sa. Nejde však o výnimočné ustanovenie, pretože právna úprava rozhodovania aj v iných veciach preferuje zásadu písomnosti, keď teda súd skúma iba predložené písomnosti. Reálne sú teda účastníci konania neprítomní. Okrem tejto skutočnosti je problematickou aj situácia rozhodovania bez administratívneho spisu cudzieho orgánu vo veci. *De lege ferenda*, ako poukážeme aj v ďalšom texte, považujeme za dôležité zaoberať sa otázkou povinného preskúmania spisového materiálu z konania pred cudzím orgánom, ktoré predchádzalo

⁴⁴⁷ Porov. § 20 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, v znení neskorších predpisov.

⁴⁴⁸ Porov. § 424 ods. 1, 2 Správneho súdneho poriadku.

vydaniu cudzieho rozhodnutia. V epoche elektronickej komunikácie predloženie, či presnejšie zaslanie kompletného, žurnalizovaného a konvertovaného originálu spisového materiálu nemôže predstavovať nijakú technickú prekážku. Právne zakotvenie povinného predkladania „elektronického spisu“ vo vnútroštátnom práve, vychádzajúc z potenciálnych medzinárodných zmlúv, môže byť iba prínosom. Uplatňujúc princíp reciprocitý môže byť zakotvenie predkladania administratívneho spisu v elektronickej podobe do medzinárodnej zmluvy užitočné pre všetky dotknuté zmluvné štáty.

Výsledkom konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy môže byť vyhovenie návrhu, ako aj nevyhovenie návrhu.

Zamietnutie návrhu prichádza do úvahy, ak súd zistí nesplnenie hoci len jednej zo štyroch podmienok vyhovenia návrhu. Teda ak správny súd po preskúmaní zistí, že neboli súčasne splnené všetky podmienky ustanovené v § 425, návrh uznesením zamietne.⁴⁴⁹ Reálne teda súd zistí, že rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy nie je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané. Prípadne zistí, že rozhodovanie vo veci patrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky. Súd tiež môže zistiť, že odporcovi bola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä že nebol riadne oboznámený o začatí konania alebo nepredvolaný na výsluch. Napokon súd môže zistiť nesplnenie štvrtej podmienky, teda že v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy sa ukladá plnenie, ktoré nie je podľa právneho poriadku Slovenskej republiky prípustné alebo vykonateľné, alebo je inak v rozpore s verejným poriadkom. Na zamietnutie návrhu stačí nesplnenie jednej podmienky, ale môže ísť o kumuláciu viacerých podmienok, ktoré nie sú splnené. Dokonca nie je vylúčená ani situácia, že nebude splnená ani jedna podmienka na vyhovenie návrhu.

Ak správny súd po preskúmaní zistí súčasne splnenie všetkých podmienok ustanovených v § 425, uznesením rozhodne, že rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné. Vo výroku uvedie označenie rozhodnutia a cudzieho orgánu verejnej správy, ktorý ho vydal, a deň jeho vydania.⁴⁵⁰ Zistenie kumulatívneho splnenia všetkých podmienok pre vyhovenie návrhu bude znamenať, že rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané, že rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky, že odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä že bol riadne oboznámený o začatí konania a predvolaný na výsluch, a napokon, že 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.

Pokiaľ ide o cudzie rozhodnutie, na ktorého vykonanie je potrebné predchádzajúce súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

⁴⁴⁹ Porov. § 427 odsek 1 Správneho súdneho poriadku.

⁴⁵⁰ Porov. § 427 odsek 2 Správneho súdneho poriadku.

uskutočnené v správnom súdnictve podľa Správneho súdneho poriadku, bez výnimky takéto rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy možno na území Slovenskej republiky vykonať len na základe rozhodnutia správneho súdu podľa § 427 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, teda len na základe uznesenia správneho súdu, podľa ktorého rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné.⁴⁵¹ A rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy, o ktorom správny súd uznesením rozhodol, že je vykonateľné, sa vykoná ako rozhodnutie orgánu verejnej správy Slovenskej republiky.⁴⁵²

Okrem toho treba zdôrazniť, že Správny súdny poriadok zohľadňuje členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii, čo sa premietlo aj do jeho ustanovenia § 429, podľa ktorého sa ustanovenia o konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy v právnom styku s členskými štátmi Európskej únie použijú len v rozsahu, v akom osobitný predpis neustanovuje inak.

1.4 Podmienky na vyslovenie vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia ako súčasť procesných ustanovení súdneho konania v správnom súdnictve

Podmienkou vydania požadovaného súdneho rozhodnutia je kumulatívne splnenie štyroch podmienok, vymedzených v § 425 Správneho súdneho poriadku, ktoré preskúmava správny súd. Každú podmienku podrobíme stručnej deskripcii s krátkym výkladom.

Ako prvé musí správny súd 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. Teda, ak má správny súd priznať vykonateľnosť rozhodnutiu cudzieho orgánu verejnej správy, túto vlastnosť jednoznačne musí mať rozhodnutie aj v štáte jeho vydania. Správny súd bude skúmať, či posudzované cudzie rozhodnutie je vykonateľné v štáte jeho vydania k okamihu datovania slovenského súdneho rozhodnutia o vykonateľnosti. Formou potvrdenia vykonateľnosti rozhodnutia je doložka vykonateľnosti, ktorú na rozhodnutie umiestni príslušný orgán, prípadne, ak rozhodnutie neobsahuje doložku vykonateľnosti, vykonateľnosť môže potvrdiť príslušný cudzí orgán aj osobitne.

Druhou oblasťou skúmania správneho súdu v súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy je otázka *právomoci* orgánov verejnej správy. Správny súd musí preskúmať, či rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky. Pochybenie v určení právomoci je takou procesnou chybou, na ktorú *ex officio* musí prihliadnuť slovenský správny

⁴⁵¹ Porov. § 428 odsek 1 Správneho súdneho poriadku.

⁴⁵² Porov. § 428 odsek 2 Správneho súdneho poriadku.

súd. Povinnému preskúmaniu správnym súdom podlieha len overenie oprávnenia cudzieho orgánu konať v danej administratívnej veci, pretože základným predpokladom konania akéhokoľvek orgánu je jeho právomoc konať. Ak správny súd zistí, že rozhodovanie vo veci patrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky, teda že predmetné preskúmané rozhodnutie je síce vydané cudzím, ale z pohľadu slovenského práva nepríslušným orgánom, v takom prípade slovenský správny súd nevydá rozhodnutie o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy.

Ako tretie je správny súd povinný preskúmať, či odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy *odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní*, najmä či bol riadne oboznámený o začatí konania a predvolaný na výsluch. Overenie splnenia tejto podmienky je dôležitým predpokladom úspešnosti návrhu. Tu je dôležité zaoberať sa otázkou, v akej miere je správny súd reálne spôsobilý preskúmať procesný postup cudzieho správneho orgánu. Rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy navonok totiž môže deklarovať dodržanie zákonného postupu, teda procesu, v ktorom sa rozhodovalo o povinnosti odporcu. Správny súd avšak bude povinný zistiť, či v skutočnosti odporca mal alebo nemal odňatú možnosť zúčastniť sa na konaní. Požiadavka na umožnenie riadnej účasti na konaní je kladená na každý procesný postup, ak má spĺňať požiadavku spravodlivého procesu. Právo na spravodlivý proces patrí k právam, ktoré sú ustanovené Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Isteže, existuje aj možnosť konania bez prítomnosti osoby, ktorej sa konanie týka, no v takých prípadoch musia byť splnené požiadavky na umožnenie účasti na konaní. Nositeľ moci nemôže za to, ak osoba, ktorej sa konanie týka, z vlastnej vôle svoju účasť odmieta napríklad tým, že napriek včasnému a riadnemu upovedomeniu sa na konanie nedostaví, neuplatňuje dobrovoľne svoje práva, nepodáva námietky či opravné prostriedky. 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. 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.⁴⁵³ Rozhodnutie, vydané nositeľom moci síce z formálneho hľadiska môže pôsobiť zákonne a mať aj presvedčivé odôvodnenie, avšak v skutočnosti proces, predchádzajúci vydaniu rozhodnutia, možno nezodpovedal pravidlám naň kladeným. Zistenie slovenského správneho súdu môže byť odlišné od obsahu odôvodnenia posudzovaného administratívneho rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy, v ktorom sa možno iba deklaruje splnenie podmienky riadnej účasti

⁴⁵³ O práve na dostatočné odôvodňovanie rozhodnutí pozri viac SEMAN, T. *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, ISBN 978-80-8152-424-0, s. 69 – 76.

na konaní, pričom reálny priebeh konania pred cudzím orgánom mohol byť iný. Slovenský správny súd môže zistiť odňatie možnosti dotknutej osoby riadne sa zúčastniť na konaní zo spisového materiálu cudzieho správneho orgánu, ktorého predloženie slovenskému správneému súdu v konaní o vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia je dostatočne dôvodné. Ak však prípadné pochybenie v procese pred cudzím správnym orgánom v jeho spise nie je zaznamenané, obsah spisu môže pôsobiť ako dokument o právne bezchybnom procesnom postupe. Napríklad, zo spisu cudzieho orgánu verejnej správy môže byť zrejmé nevyužitie opravných prostriedkov, no reálne nie je vylúčené, že účastníkovi konania pred cudzím orgánom verejnej správy bola predložená na podpísanie zápisnica s vyhlásením, že sa vzdáva opravných prostriedkov, pričom mu nebol náležite vysvetlený následok jeho počinu a reálne ani nerozumel, čoho sa vlastne vzdal. Z uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 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 a judikoval: *„Zmyslom a účelom posudzovania podmienky (...), 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 preskúvanie 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.“* Ústavný súd v súvislosti s konaním o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy teda poukázal na *spravodlivý proces*. Preto je potrebné, aby slovenský správny súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy upriamil primeranú pozornosť obrane dotknutej osoby a skúmal možný, respektíve dotknutou osobou tvrdený nesúlاد v rozhodnutí deklarovaného procesu s jeho skutočným priebehom.

Napokon ako štvrté bude správny súd preskúmavať, či sa v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy ukladá *plnenie*, ktoré je podľa právneho poriadku Slovenskej republiky prípustné alebo vykonateľné, alebo nie je inak v rozpore s verejným poriadkom. Prípustnosť a vykonateľnosť plnenia budú musieť zodpovedať vnútroštátnemu právu. *Verejný poriadok* v slovenskom práve zaraďujeme k nedefinovaným právnym pojmom, vyskytuje sa osemkrát v Ústave Slovenskej republiky a v množstve iných všeobecne záväzných právnych predpisov. Iný *rozpor s verejným poriadkom* bude musieť súd skúmať so zohľadnením obsahu pojmu „verejný poriadok“ v konkrétnych súvislostiach a poukázať naň v odôvodnení svojho rozhodnutia.

Súdny proces je ďalej charakteristický tým, že o návrhu rozhodne správny súd bez pojednávania a bez výsluchu odporcu. V tomto type súdneho rozhodovania sa neuplatňuje zásada bezprostrednosti ani zásada ústnosti. Súd môže o návrhu rozhodnúť dvojako, teda, zjednodušene vyjadrené, návrh môže byť úspešný alebo neúspešný. 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. Výlučne na základe rozhodnutia správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy, ktoré podlieha súdnemu konaniu, 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 s akýmkoľvek iným rozhodnutím orgánu verejnej správy Slovenskej republiky. Rozdielom bude iba to, že na cudzie rozhodnutie sa neumiestňuje doložka vykonateľnosti,⁴⁵⁴ ale toto rozhodnutie pôsobí v spojení s rozhodnutím súdu o jeho vykonateľnosti.

2 Nedostatky v právnej úprave a aplikačnej činnosti v rámci konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

V rámci tejto časti kapitoly sa nezameriavame na celý rozsah právnej regulácie tohto konania a jeho interpretáciu, ale iba na parciálnu problematiku týkajúcu sa rozsahu aplikovateľnosti tohto konania, t. j. na aké cudzie správne akty je aplikovateľné. Na základe toho je možné konštatovať, že cieľom výskumu, ktorého výsledky sú zhmotnené v tejto časti práce, je skúmanie rozsahu aplikovateľnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, poukázanie na súčasné aplikačné problémy a následne návrh možných úprav v právnej regulácii, prípadne aj v právo-aplikačnej praxi⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Komentár k Správnomu súdnemu poriadku o absencii doložky vykonateľnosti uvádza: „V tom prípade zákon už nevyžaduje potvrdenie o vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia, pretože rozhodnutie o vykonateľnosti doložku vykonateľnosti v celom rozsahu nahrádza.“ BARICOVÁ, J., M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ a kol.: *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-7400-678-4, s. 1565.

⁴⁵⁵ Výsledky výskumu uvedené v tejto časti práce boli priebežne publikované v JAKAB, R. Uznávanie cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní: aktuálny stav, aplikačné problémy, budúce výzvy. In: JAKAB, R., E. BERNÍKOVÁ a D. REPIŠČÁKOVÁ, eds. *Správne právo bez hraníc: zborník vedeckých prác*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2024, s. 75 – 93. ISBN 978-80-574-0294-7.

Pri skúmaní daného problému vychádzame z dvoch hypotéz. V prvom rade vychádzame z toho, že v podmienkach Slovenskej republiky sú legislatívne podmienky prípustnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy vymedzené príliš reštriktívne. Po druhé vychádzame tiež z toho, že v činnosti správnych súdov nie sú dôsledne dodržiavané legislatívne podmienky prípustnosti vzťahujúce sa na konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy v dôsledku ich extenzívneho výkladu.

2.1 Podmienky prípustnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

Ako bolo uvedené v úvodnej časti tejto kapitoly, právna regulácia konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je obsiahnutá v ustanovení § 420 až 429 Správneho súdneho poriadku. Na účely vymedzenia podmienok prípustnosti tohto konania sú relevantné iba dve ustanovenia, a to je to prvé – § 420, a zároveň aj to posledné – § 429. Za účelom exaktnosti uvádzame dané ustanovenia v celom znení.

Vychádzajúc z ustanovenia § 420 Správneho súdneho poriadku: „*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 (ďalej len „cudzí orgán 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.*“⁴⁵⁶

Pre úplnosť uvádzame aj celé znenie ustanovenia § 429 Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého: „*Ustanovenia o tomto konaní sa v právnom styku s členskými štátmi Európskej únie použijú len v rozsahu, v akom osobitný predpis neustanovuje inak.*“⁴⁵⁷

Z daných citovaných ustanovení je možné vo vzťahu k podmienkam prípustnosti tohto konania vyvodiť, že do úvahy prichádza iba v dvoch prípadoch. Po prvé, ak záväzok vykonať rozhodnutie cudzieho správneho orgánu explicitne vyplýva z medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná. Po druhé vtedy, ak záväzok vykonať rozhodnutie cudzieho správneho orgánu vyplýva z právne záväzného aktu Európskej únie; no za predpokladu, že nie je osobitnými predpismi stanovený iný postup. V čom zrejme bude problém.

⁴⁵⁶ Ust. § 420 Správneho súdneho poriadku.

⁴⁵⁷ Ust. § 429 Správneho súdneho poriadku.

2.1.1 Závazok vykonať cudzie rozhodnutie vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy

Aby medzinárodná zmluva mohla byť právnym základom prípustnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, je nevyhnutné, okrem toho, aby bola záväzná pre Slovenskú republiku, obsahovala explicitný záväzok uznať, vykonať alebo iným spôsobom dať účinky cudziemu rozhodnutiu na území Slovenskej republiky. Na tieto účely nepostačuje iba existencia všeobecného záväzku spolupráce a pomoci medzi zmluvnými štátmi a ich orgánmi. Požiadavka explicitného uvedenia existencie záväzku zmluvného štátu uznať/vykonať/inak priznať účinky vyplývajúce zo zásady zákonnosti uvedenej v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého: „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“

V rámci európskeho regiónu bolo uzavretých viacero medzinárodných dohôd, ktoré regulovali, resp. regulujú systém vzájomného uznávania správnych rozhodnutí. V tomto ohľade bola významná najmä aktivita Rady Európy. Spomedzi multilaterálnych dohôd je potrebné upriamiť pozornosť najmä na nasledujúce medzinárodné dohody: Európska dohoda o akademickom uznávaní univerzitných kvalifikácií uzavretá v Paríži 14. decembra 1959, Dohoda o uznávaní kvalifikácií týkajúcich sa vysokoškolského vzdelania v európskom regióne uzavretá v Lisabone dňa 11. apríla 1997, Dohoda OECD o vzájomnej administratívnej pomoci v daňových veciach uzavretá v Štrasburgu dňa 25. januára 1988, Európska dohoda o regulácii pohybu osôb medzi členskými štátmi Rady Európy uzavretá v Paríži dňa 12. decembra 1957 a pod. Viaceré z týchto medzinárodných zmlúv už boli prekonané vo vzťahu medzi členskými štátmi Európskej únie v dôsledku prijatia harmonizovaných pravidiel na úrovni práva Európskej únie.

Spomedzi uvedených príkladov možno poukázať na znenie čl. 13 ods. 2 Dohody OECD o vzájomnej administratívnej pomoci v daňových veciach uzavretej v Štrasburgu dňa 25. januára 1988. Podľa tohto ustanovenia: „*Exekučný titul dožadujúceho štátu bude v odôvodnených prípadoch bez zbytočného odkladu odo dňa prijatia žiadosti o administratívnu pomoc v súlade s ustanoveniami účinnými v dožiadanom štáte najmä prijatý, uznaný, doplnený alebo nahradený exekučným titulom dožiadaného štátu.*“

Z daného ustanovenia dohody explicitne vyplývajú záväzok zmluvného štátu priznať účinky exekučnému titulu iného zmluvného štátu, a za tým účelom uznať a vykonať ho na území dožiadaného štátu. Takéto ustanovenie medzinárodnej dohody je teda dostatočným právnym základom na vykonateľnosť cudzieho správneho rozhodnutia v podmienkach Slovenskej republiky v rámci skúmaného konania pred správnym súdom.

Uznávanie cudzích správnych rozhodnutí je taktiež realizované prostredníctvom bilaterálnych dohôd medzi štátmi. Predmet takýchto bilaterálnych dohôd býva obdobný ako predmet medzinárodných zmlúv regionálneho charakteru, a to najmä: cudzinci, voľný pohyb osôb, uznávanie a výkon sankcií, vzájomná administratívna

pomoc, ochrana spotrebiteľa, uznanie registrovaných certifikátov, schválenie výrobkov, sociálne zabezpečenie, rozhodnutia v rámci burzového obchodu a pod.⁴⁵⁸ Iba vo veľmi obmedzenom rozsahu sa záväzok vzájomného uznávania a vykonateľnosti vzťahuje *an block* na všetky správne rozhodnutia orgánov verejnej správy zmluvných štátov.

Ako bude uvedené v nasledujúcej časti tejto kapitoly, v činnosti správnych súdov v rámci tohto konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je často ako právny základ prípustnosti tohto konania používaná bilaterálna zmluva o právnej pomoci medzi zmluvnými štátmi. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že tieto zmluvy sa zameriavajú najmä na právnu pomoc v občianskych a trestných veciach, prípadne obchodných veciach. To obzvlášť platí v otázke uznávania a výkonu cudzích rozsudkov. Nie je štandardné, aby upravovali aj uznávanie a výkon správnych rozhodnutí. Ak to tak je, je to skôr výnimka.

Slovenské správne sudy sa v tejto otázke často odvolávajú najmä na Zmluvu medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o právnej pomoci poskytovanej justičnými orgánmi a úprave niektorých právnych vzťahov v občianskych a trestných veciach⁴⁵⁹. Už z názvu danej zmluvy vyplýva, že sa týka spolupráce v občianskych a trestných veciach, nie však v správnych veciach. Ani z obsahu danej zmluvy nie je možné vyvodit' záväzok Slovenskej republiky uznať, vykonať alebo priznať účinky správnym rozhodnutiam vydaným českými orgánmi verejnej správy *a vice versa*. No slovenské správne sudy s obľubou využívajú túto zmluvu ako právny základ na prípustnosť konania o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy.

Jedným (a možno jediným) príkladom, keď takáto bilaterálna zmluva obsahuje aj záväzok vykonať správne rozhodnutia, je Zmluva medzi vládou Československej socialistickej republiky a vládou Francúzskej republiky o právnej pomoci, uznaní a výkone rozhodnutí v občianskych, rodinných a obchodných veciach⁴⁶⁰. V čl. 19 ods. 1 tejto zmluvy je uvedené, že: „*Ustanovenia tejto časti sa vzťahujú na uznanie a výkon rozhodnutí vydaných súdnymi orgánmi oboch štátov v občianskych, rodinných a obchodných veciach. Tieto ustanovenia sa vzťahujú aj na správne konanie, ak je prípustné rozhodnutie správneho orgánu preskúmať súdom.*” Podľa tejto zmluvy sa teda podmienky uznávania a výkonu rozhodnutí vzťahujú aj na rozhodnutia orgánov verejnej správy vydané v správnom konaní za predpokladu, že takéto rozhodnutia bolo možné preskúmať súdom.

⁴⁵⁸ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., M. G. PÉREZ, J. J. P. GARCÍA a C. A. CANO. Foreign Administrative Acts: General Report. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (ed.). *Recognition of Foreign Administrative Acts* [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2016, s. 11 [cit. 2023-1-13]. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law. ISBN 978-3-319-18973-4.

⁴⁵⁹ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 193/1993 Z. z.

⁴⁶⁰ Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 83/1985 Zb.

2.1.2 Závazok vykonať cudzie rozhodnutie vyplývajúce z právneho aktu Európskej únie

Druhý prípad prípustnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy je daný vtedy, ak záväzok vykonať takéto rozhodnutie vyplýva pre Slovenskú republiku z právne záväzného aktu Európskej únie. Aj keď z právne záväzného aktu Európskej únie vyplýva takýto záväzok, toto konanie sa nebude aplikovať v právnom styku medzi členskými štátmi vtedy, ak osobitný predpis stanovuje inak.

Vychádzajúc zo záverov výskumu, ktorý je prezentovaný aj v predchádzajúcich kapitolách tejto práce, je možné konštatovať, že ak právne akty Európskej únie stanovujú záväzok uznať, resp. vykonať správne rozhodnutie iného členského štátu, stanovujú štandardne osobitný harmonizovaný postup uznávania alebo priznávajú takýmto správnym rozhodnutiam priame účinky bez potreby uznávania. Inak povedané, toto konanie sa uplatní iba vtedy, ak síce právne predpisy Európskej únie stanovujú záväzok uznať a vykonať cudzie správne rozhodnutie, no nestanovujú žiaden postup, resp. nepriznávajú im priame účinky. V právnom styku medzi členskými štátmi je to skôr výnimka, pričom nedokážeme uviesť ani konkrétny príklad. Skôr sa to uplatní vo vzťahu k nečlenským štátom, keď z práva Európskej únie bude vyplývať požiadavka voči členským štátom uznať/vykonať správne rozhodnutie nečlenského štátu.

Prečo sa toto konanie nebude aplikovať v právnom styku medzi členskými štátmi? V prvom rade právo Európskej únie vo vzťahu k uznávaniu niektorých správnych aktov členských štátov zavádza režim tzv. priamych právnych účinkov na území všetkých ostatných alebo niektorých členských štátov. Ide o tzv. transteritoriálne správne akty. Ak pôjde o takéto správne akty, potom konanie o ich vykonateľnosti sa nemôže uplatniť, keďže majú priame účinky na území Slovenskej republiky. Napríklad vo vzťahu k povoleniu vyviezť kultúrny majetok (vývozné povolenie) mimo Spoločenstva stanovuje nariadenie č. 116/2009⁴⁶¹ v článku 2, že: „vývozné povolenie platí v rámci celého Spoločenstva“.

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. Medzi takéto prípady patrí automatické uznávanie a vymáhanie pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a iných opatrení⁴⁶², ako

⁴⁶¹ Nariadenie Rady (ES) č. 116/2009 z 18. decembra 2008 o vývoze tovaru kultúrneho charakteru.

⁴⁶² 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.

aj zo správnych rozhodnutí v súvislosti so spätným vymáhaním dávok v oblasti sociálneho zabezpečenia⁴⁶³.

V druhom rade existuje mnoho prípadov, keď právo Európskej únie stanovilo povinnosť členských štátov uznať/vykonať správne rozhodnutie iného členského štátu, no zároveň právo Európskej únie zaviedlo aj osobitný postup tohto uznávania, ktorý sa buď aplikoval priamo (upravený v nariadení), alebo bol harmonizovaný na úrovni členských štátov (upravený v smernici alebo rámcovom rozhodnutí). Výsledkom tohto procesu je, že členský štát na základe uplatnenia harmonizovaného procesného postupu uzná/vykoná správne rozhodnutie iného orgánu verejnej správy iného členského štátu. Ide o tzv. model vzájomného uznávania správnych aktov *ex actu* (alebo *per recognitionem*)⁴⁶⁴.

Právo Európskej únie však neupravuje jednotný model vzájomného uznávania cudzích správnych aktov *ex actu* aplikovateľný na všetky cudzie správne akty. Naopak, vytvára samostatné režimy uznávania toho-ktorého typu správneho aktu. Pričom aj medzi jednotlivými typmi správnych aktov existujú rozdiely. Medzi takéto režimy uznávania cudzích správnych aktov *ex actu* na báze harmonizovaného práva Európskej únie patria najmä: uznávanie odborných kvalifikácií⁴⁶⁵, rozhodnutie o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín⁴⁶⁶, rozhodnutie ukladajúce povinnosť zaplatiť peňažnú sankciu v inom členskom štáte⁴⁶⁷. V každom prípade aj v týchto prípadoch platí, že o vykonateľnosti takéhoto správneho rozhodnutia sa nebude rozhodovať v rámci posudzovaného konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov podľa Správneho súdneho poriadku. O ich vykonateľnosti sa bude rozhodovať v rámci osobitného harmonizovaného postupu orgánom, ktorý je na to určený osobitným predpisom.

V činnosti slovenských správnych súdov je možné evidovať (ako bude aj demonštrované neskôr), že realizujú konanie o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho správneho orgánu aj v prípadoch, keď takéto rozhodnutia majú na základe práva Európskej únie priame právne účinky na území Slovenskej republiky (napr. rozhodnutia o vyrubení finančnej pohľadávky členského štátu vrátane školného verejnej vysokej školy), alebo podliehajú osobitným harmonizovaným postupom uznávania

⁴⁶³ Čl. 78, 79 a 82 nariadenia č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.

⁴⁶⁴ Bližšie v KÖNIG, K. *Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte*. Köln: Carl Heymanns Verlag, 1965, s. 70., HANDRLICA, J. *Úvod do mezinárodného práva správneho*. V Praze: C. H. Beck, 2022. Beckova edice právní instituty. ISBN 9788074009013, DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 227. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4., HANDRLICA, J. Transteritoriální správní akty. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017.

⁴⁶⁵ Smernica EP a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.

⁴⁶⁶ Smernica Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín.

⁴⁶⁷ Rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie.

(napr. rozhodnutia vo veciach správnych deliktov na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky⁴⁶⁸). V týchto prípadoch nie je daná právomoc správnych súdov konať podľa ustanovení § 420 až 429 Správneho súdneho poriadku.

2.2 Analýza vybraných rozhodnutí správnych súdov v rámci konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

Za účelom potvrdenia alebo falzifikácie stanovených hypotéz sme vykonali aj analýzu vybraných rozhodnutí vydaných správnymi súdmi v konaniach o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy podľa ustanovenia § 420 až 429 Správneho súdneho poriadku a konaní o vykonateľnosti rozhodnutí správnych orgánov podľa ustanovenia § 250w až 250ya Občianskeho súdneho poriadku účinného do 30. júna 2016. Podľa súčasnej právnej úpravy, ako aj podľa predchádzajúcej právnej úpravy boli podmienky prípustnosti tohto konania (vrátane ostatných podmienok a postupov) totožné.

Výber analyzovaných rozhodnutí bol realizovaný prostredníctvom informačného systému judikaty.info, pričom boli vybrané iba rozhodnutia za obdobie od roku 2012⁴⁶⁹ do roku 2023. Vybrané boli všetky rozhodnutia generované týmto systémom vydané v stanovenom období, ktoré mali v predmete konania uvedené „o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy“ alebo „o vykonateľnosti rozhodnutí správnych orgánov“. Presnosť záverov mohlo ovplyvniť to, že nie všetky rozhodnutia správnych súdov sú zaznamenané v danom informačnom systéme, ako aj to, že predmet konania mohli mať uvedený modifikovane. No aj napriek týmto faktorom bolo možné získať širšiu paletu rozhodnutí z rôznych správnych súdov, s odchýlkami v predmete konania, pričom na základe analýzy bolo možné vyvodiť určité závery pre potreby tohto „neexaktného“ výskumu.

Na základe uvedených kritérií bolo vygenerovaných celkovo 30 rozhodnutí krajských súdov (ktoré vykonávali pôsobnosť správneho súdu). Nižšie vygenerované číslo nebolo prekvapujúce, keďže toto konanie je v rámci správneho súdnictva skôr „okrajové“. Zároveň už samotné číslo naznačuje, že podmienky prípustnosti tohto

⁴⁶⁸ Bližšie v KLIMEK, L. a B. ŠRAMEL. *Vzájomné uznávanie peňažných sankcií v Európskej únii*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 9788081685811., KLIMEK, L. *Mutual recognition of judicial decisions in European criminal law: Vzájomné uznávanie justičných rozhodnutí v európskom trestnom práve*. Cham: Springer International Publishing Switzerland, 2017. ISBN 978-3-319-44375-1., KLIMEK, L. *Zákon o uznávaní a výkone rozhodnutí, ktorými sa ukladá trestná sankcia spojená s odňatím slobody v Európskej únii. Komentár*. 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 9788057104308.

⁴⁶⁹ Počnúc 1. 1. 2012 vstúpila do účinnosti vyhláška Ministerstva spravodlivosti SR č. 482/2011 Z. z. o zverejňovaní súdnych rozhodnutí v znení neskorších predpisov, na základe ktorej dochádza k zverejňovaniu súdnych rozhodnutí.

konania sú reštriktívne. V dôsledku reštriktívnych podmienok sa toto konanie zrejme ani nezačína.

Spomedzi všetkých 30 analyzovaných rozhodnutí sa 23 z nich týkalo návrhu českej vysokej školy na vykonanie jej rozhodnutia o určení školného za prekročenie štandardnej dĺžky štúdia. Ako už bolo uvedené, rozhodnutie o školnom verejnej vysokej školy podlieha osobitnému postupu v intenciách smernice Rady 2010/24/EÚ zo 16. marca 2010 o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení, ktorá bola implementovaná do právneho poriadku Slovenskej republiky zákonom č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov⁴⁷⁰. Z toho vyplýva, že vykonateľnosť rozhodnutí cudzích verejných vysokých škôl vo veciach poplatkov za vysokoškolské štúdium nie je podmienená vydaním pozitívneho rozhodnutia v správnom súdnictve⁴⁷¹. V intenciách daných predpisov sa takéto pohľadávky majú vykonať bez potreby akéhokoľvek uznania rovnako ako finančné pohľadávky daného štátu na to príslušným orgánom (spravidla daňovými úradmi). Ak teda bol podaný návrh na vydanie rozhodnutia správnym súdom v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy v takejto veci, správny súd mal dané konanie zastaviť pre nedostatok právomoci.

V skutočnosti boli rozhodnutia správnych súdov rozmanité. V 15 z 23 prípadov bolo návrhu vyhovené, t. j. správny súd rozhodol, že rozhodnutie vysokej školy o určení školného je vykonateľné v Slovenskej republike, pričom právnym základom mala byť zmluva medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o právnej pomoci poskytovanej justičnými orgánmi a úprave niektorých právnych vzťahov v občianskych a trestných veciach⁴⁷². Iba v troch prípadoch bolo rozhodnuté o zastavení konania pre nedostatok právomocí. V piatich prípadoch bolo rozhodnuté inak, t. j. napr. o zastavení kvôli odvolaniu návrhu, resp. kvôli nezaplatenému súdnemu poplatku. Teda iba v troch z 23 prípadov správne súdy rozhodli správne v rozsahu medzi prípustnosti tohto konania.

⁴⁷⁰ Bližšie v JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: R. JAKAB, T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 65 – 128 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191, JANČÁT, L. Hmotnoprávne aspekty správneho deliktu držiteľa vozidla. *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2021, 40(2), s. 5 – 33. ISSN 1336-6912.

⁴⁷¹ 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*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019, s. 163 – 176. ISBN 978-80-8152-802-6, s. 174.

⁴⁷² Prípadne aj čl. 76 bod 2. prvá a druhá veta nariadenia EP a Rady (ES) č. 883/2004 zo dňa 29. 4. 2009 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, podľa ktorého na účely vykonávania tohto nariadenia si poskytnú orgány a inštitúcie členských štátov svoje služby a konajú tak, akoby vykonávali vlastné právne predpisy.

V piatich prípadoch správne súdy rozhodovali o návrhu Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky, ktoré bolo dožiadané Nórskom o zabezpečenie vykonania ich pohľadávok na cle, pričom právnym základom bola Dohoda OECD o vzájomnej administratívnej pomoci v daňových veciach. Ako sme už uviedli, z danej dohody vyplýva pre Slovenskú republiku záväzok prijať, uznať a vykonať takéto rozhodnutia cudzích správnych orgánov. Takže v danom prípade bol daný právny základ na uskutočnenie tohto konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy. Aj napriek tomu však všetkých päť návrhov bolo zamietnutých z dôvodu, že neboli preukázané podmienky na priznanie vykonateľnosti – a to, že adresát rozhodnutia sa dozvedel alebo mohol dozvedieť, že v Nórsku je voči nemu vedené takéto konanie, ktorého výsledkom bolo predmetné rozhodnutie.

V jednom prípade bolo rozhodované o návrhu Mesta Rokycany v Českej republike o vykonateľnosti rozhodnutia o uložení sankcie za priestupok na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, pričom správny súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy návrhu vyhovel. Uznávanie rozhodnutí o správnych deliktoch na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky podlieha osobitnému harmonizovanému postupu podľa rámcového rozhodnutia Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie, ktoré bolo implementované do slovenského právneho poriadku zákonom 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 predpisov⁴⁷³. Vzhľadom na to, že existuje osobitný postup v právnom styku medzi členskými štátmi, nemalo sa realizovať konanie o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy správnym súdom. Naopak, toto konanie malo byť zastavené. Na druhej strane o uznaní tohto rozhodnutia podľa osobitného postupu mal rozhodnúť Okresný súd Bratislava I (v súčasnosti Mestský súd Bratislava I).

Predmetom posledného analyzovaného rozhodnutia v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy bolo spätné vymáhanie dávky sociálneho poistenia, ktorá bola vyplatená neprávom. Navrhovateľom bol Úrad práce ČR krajskej pobočky v Brne. Správny súd aj v tomto prípade návrhu vyhovel poukazujúc na to, že záväzok vykonať takéto rozhodnutie vyplýva zo Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o právnej pomoci poskytovanej justičnými orgánmi a úprave niektorých právnych vzťahov v občianskych a trestných veciach. No rovnako ako v predchádzajúcom prípade, aj na výkon rozhodnutí o spätnom vymáhaní pohľadávok sa vzťahuje osobitný harmonizovaný postup podľa čl. 78,

⁴⁷³ Bližšie v JANČÁT, L. A few notes to the notion “criminal” for the purposes of the council framework decision 2005/214/JHA in the context of road traffic offences. In: *Bratislava legal forum 2022: administrative punishment and administrative sanctions in Europe*. 1. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2022, s. 45 – 57. ISBN 9788071606758., JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: R. JAKAB, T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 65 – 128 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191, s. 112 – 118.

79 a 82 nariadenia č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia. Aj v danom prípade malo byť konanie o vykonateľnosti pred správnym súdom zastavené pre nedostatok právomocí.

Na základe analýzy vybraných rozhodnutí správnych súdov vydaných v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy možno vyvodit' nasledujúce závery:

- i) v 25 prípadoch z 30 bola predmetom rozhodnutia v konaní o vykonateľnosti pred správnym súdom taká vec, ktorá nespádala do jeho právomocí, ale mala byť vyriešená podľa osobitných predpisov na základe práva Európskej únie;
- ii) iba v 3 prípadoch z uvedených 25 prípadov správny súd rozhodol správne, t. j. že konanie zastavil pre nedostatok právomocí;
- iii) iba v 5 prípadoch z 30 boli splnené podmienky prípustnosti konania správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy (hoci návrh bol zamietnutý z dôvodu nepreukázania hmotnoprávnych podmienok);
- iv) vo všetkých prípadoch, v rámci ktorých správny súd rozhodol o vykonateľnosti rozhodnutia aj pri absencii jeho právomocí (17 prípadov), právnym základom, z ktorého sa odvodzoval záväzok takéto rozhodnutie vykonať, bola Zmluva medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o právnej pomoci poskytovanej justičnými orgánmi a úprave niektorých právnych vzťahov v občianskych a trestných veciach, z ktorej však takýto záväzok explicitne ani nevyplyva.

2.3 Úvahy o možných zmenách právnej úpravy

Z posúdenia aktuálnej právnej úpravy regulujúcej rozsah prípustnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, ako aj z analýzy vybraných rozhodnutí správnych súdov v takých konaniach vyplýva, že medze prípustnosti sú stanovené príliš úzko. V dôsledku toho iba málo rozhodnutí cudzích správnych orgánov môže podliehať takémuto konaniu o vykonateľnosti. Z toho dôvodu je takéto konanie nie veľmi často využívané.

Pokiaľ však ide o správne rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy z nečlenských štátov Európskej únie, zastávame názor, že existencia právneho základu vo forme záväzku vyplývajúceho z medzinárodnej zmluvy, či už multilaterálnej alebo bilaterálnej, je potrebná. Tým sa zabezpečí reciprocita uznávania a výkonu správnych rozhodnutí, ako aj ochrana verejného poriadku pre prípad správneho rozhodnutia nesúladneho so slovenským právnym poriadkom a s verejnými záujmami. Vykonateľnosť rozhodnutia sa totiž môže týkať akéhokoľvek štátu, ktorý nemusí byť v rámci právneho poriadku a hodnôt tak blízko ako členské štáty Európskej únie.

No na strane druhej by bolo potrebné uvoľniť tieto medze na účely vykonateľnosti správnych rozhodnutí orgánov verejnej správy členských štátov Európskej

únie. Domnievame sa, že v týchto prípadoch by nebolo potrebné trvať na existencii záväzku vykonať správne rozhodnutie, či už v rámci medzinárodnej zmluvy alebo práva Európskej únie. Inak povedané, všetky správne rozhodnutia orgánov verejnej správy členského štátu Európskej únie by mohli podliehať konaniu o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy pred správnym súdom. V rámci tohto konania by sa posudzovalo, či sú splnené materiálne podmienky vykonateľnosti (vykonateľnosť rozhodnutia v domovskom štáte, konkurencia právomocí, garancia práva na spravodlivý proces či prípustnosť plnenia). Samozrejme, naďalej by ostalo zachované, že toto konanie sa neuplatní vtedy, ak osobitný predpis stanovuje inak, t. j. v prípade priznania priamych účinkov správnych rozhodnutí na území iných štátov alebo v prípade existencie osobitného harmonizovaného postupu uznávania a výkonu správnych rozhodnutí členských štátov.

Takéto uvoľnenie medzi vo vzťahu k rozhodnutiam orgánov verejnej správy členských štátov Európskej únie má opodstatnenie v tom, že všetky členské štáty sú budované na obdobných hodnotách, ich právny poriadok je harmonizovaný, na konanie správnych orgánov sa aplikujú rovnaké zásady vyvoditeľné aj zo *soft law* Rady Európy. Napokon je potrebné upriamiť pozornosť aj na existenciu princípu lojálnej spolupráce medzi Európskou úniou a členskými štátmi uvedeného v čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii, ktorým je možné uvoľňovanie medzi taktiež odôvodniť. „*Podľa zásady lojálnej spolupráce sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv. Členské štáty prijímú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie. Členské štáty pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijímú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.*“⁴⁷⁴

Zároveň je vhodné podotknúť, že obdobný systém vzájomného uznávania správnych rozhodnutí v rámci osobitného konania o vykonateľnosti pred správnymi súdmi by mal platiť vo všetkých členských štátoch Európskej únie. Návrh na zmenu teda nesmeruje len vo vzťahu k slovenskej právnej úprave, ale aj vo vzťahu k úprave práva EÚ, ktoré by stanovilo požiadavku harmonizácie právnych poriadkov jednotlivých členských štátov v oblasti vzájomnej vykonateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy členských štátov Európskej únie inkorporovaním takéhoto osobitného konania v rámci správneho súdnictva. To by sa týkalo správnych rozhodnutí, na ktoré by sa nevzťahoval osobitný režim podľa osobitných predpisov.

⁴⁷⁴ Čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii.

3 Vytvorenie právneho základu konania o odmietnutí účinkov cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní

V druhej kapitole tejto monografie boli vymedzené jednotlivé kategórie správnych aktov, ktoré majú v podmienkach Európskej únie cezhraničné účinky, a to na základe posúdenia ich spoločných znakov. Na základe toho je možné správne akty s potenciálnym cezhraničným účinkom v rámci podmienok Európskej únie kategorizovať takto:

Do prvej kategórie patria správne akty, ktoré majú automatický priamy účinok aj na území iných (spravidla všetkých) členských štátov s tým, že hostiteľské členské štáty nemôžu modifikovať tento účinok správnych rozhodnutí. Základom na vydávanie správnych aktov je teda sekundárne právo Európskej únie, najmä vo forme nariadení alebo smerníc, pričom toto právo nestanovuje konkrétne podmienky, za akých možno účinky takýchto rozhodnutí odmietnuť, pozastaviť či uplatniť akúkoľvek výhradu. Táto kategória správnych rozhodnutí sa označuje ako tzv. pravé (rýdze) transteritoriálne správne akty.⁴⁷⁵

Do druhej kategórie je možné zaradiť také správne akty, ktoré síce majú automatický priamy účinok aj na území ostatných členských štátov, no tieto hostiteľské členské štáty majú k dispozícii oprávnenia modifikovať účinok týchto správnych aktov. Aj v tomto prípade je právnym základom sekundárne právo Európskej únie vo forme nariadení a smerníc, no tieto priamo upravujú možnosť buď odmietnuť účinky správnych rozhodnutí na území hostiteľského štátu, alebo pozastaviť tieto účinky na dobu existencie určitého ohrozenia chráneného záujmu, prípadne podrobiť takéto rozhodnutia ešte určitej dodatočnej verifikácii zo strany hostiteľského štátu. Určitým extrémnym prípadom modifikácie účinkov správnych rozhodnutí je oprávnenie hostiteľského štátu zrušiť takéto rozhodnutie vydané domovským štátom. Ako bolo uvedené, ide o extrémny prípad, keďže zasahuje výrazným spôsobom do zásady, že správne rozhodnutia (aj s cezhraničnými účinkami) preskúmava, vykonáva nad nimi dohľad, ruší a mení jedine domovský štát, t. j. štát, ktorý takéto rozhodnutie vydal. Táto kategória sa označuje ako tzv. modifikované transteritoriálne správne akty.⁴⁷⁶

Tretia kategória pozostáva z takých správnych aktov, ktoré majú potenciálny cezhraničný účinok, no ten je na území hostiteľských štátov priznaný iba na základe

⁴⁷⁵ Pozri HANDRLICA, J. *Transteritoriální správní akty: studie z mezinárodního správního práva*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 9788088018155, JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020. DOI: 10.33542/TSA2020-919-1. ISBN 9788081529191.

⁴⁷⁶ Pozri JAKAB, R. Defence of an EU member state against the effects of transnational administrative acts. *Juridical Tribune* [online]. 2020, **10**(Special Issue), 32-48 [cit. 2024-3-15]. ISSN 2248 – 0382. Dostupné na internete: <https://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An10vs/3.%20Radomir%20Jakab.pdf>.

osobitného aktu uznania. Hostiteľský štát má teda právo preveriť takéto rozhodnutia z hľadiska splnenia podmienok a až na základe prijatia jeho aktu uznania nadobúda takéto rozhodnutie cezhraničné účinky. Pričom v rámci tejto kategórie sú obsiahnuté také typy správnych rozhodnutí, ktorých uznávanie (podmienky a postup) sú dané právom Európskej únie, najmä vo forme smernice alebo rámcového rozhodnutia. Tie sú následne implementované do právneho poriadku členského štátu. Vzhľadom na to existuje v rámci všetkých členských štátov rovnaký režim uznávania takýchto rozhodnutí, uplatňujú sa rovnaké podmienky uznania, resp. odmietnutia uznania a rovnaký procesný postup. Táto kategória sa označuje ako tzv. správne rozhodnutia podliehajúce uznaniu na základe harmonizovaných pravidiel vyplývajúcich z práva Európskej únie.⁴⁷⁷

Do štvrtej kategórie patria taktiež správne akty, ktorých cezhraničné účinky nastávajú na základe aktu uznania zo strany hostiteľského štátu. No na rozdiel od predchádzajúcej kategórie nie je pri týchto typoch rozhodnutí harmonizovaná právna úprava podmienok a postupu uznávania v rámci práva Európskej únie. Preto sa akt uznania realizuje za podmienok a podľa postupu vyplývajúceho z národného práva toho-ktorého členského štátu a v prípade absencie takejto národnej regulácie (čo je skôr pravidlo) potom na základe podmienok a postupov vyplývajúcich z multilaterálnych alebo bilaterálnych dohôd medzi členskými štátmi. V konečnom dôsledku aj národná regulácia odkazuje na medzinárodné zmluvy, ktoré sú základom uznania takéhoto správneho rozhodnutia. Túto kategóriu možno opísať ako tzv. správne akty podliehajúce uznaniu na základe pravidiel vyplývajúcich z národného práva a/alebo medzinárodného práva⁴⁷⁸.

Napokon piatu kategóriu tvoria správne akty, ktoré sú výsledkom spoločného nadnárodného rozhodovacieho procesu, do ktorého sú zapojené príslušné orgány členských štátov, štandardne aj orgány Európskej únie. Cezhraničný účinok nadobúdajú na základe toho, že sú spoločne prijaté všetkými alebo dotknutými členskými štátmi zapojenými do spoločného rozhodovacieho procesu. Právnym základom existencie týchto rozhodnutí, ako aj takéhoto typu nadnárodného procesu sú právne akty Európskej únie – či už nariadenia alebo smernice. Tieto správne akty patriace do tejto kategórie sa označujú ako zložené (kompozitné) správne akty, prípadne ako nadnárodné (transnacionálne) správne akty, alebo ako správne akty prijaté v rámci nadnárodného rozhodovacieho procesu.⁴⁷⁹

⁴⁷⁷ Pozri v JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ. In: JAKAB, R. a D. REPIŠČÁKOVÁ, eds. *Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav: zborník vedeckých prác*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 29 – 32. ISBN 9788057402350.

⁴⁷⁸ Pozri tiež JAKAB, R. Uznávanie cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní: aktuálny stav, aplikačné problémy, budúce výzvy. In: JAKAB, R., E. BERNÍKOVÁ a D. REPIŠČÁKOVÁ, eds. *Správne právo bez hraníc: zborník vedeckých prác*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2024, s. 75 – 93. ISBN 978-80-574-0294-7.

⁴⁷⁹ K tomu pozri WILBRANDT-GOTOWICZ, M. Judicial Control in Integrated Composite Administrative Proceedings – Monism or Duality of Protection of Individual Rights? *Studia Iuridica Lub-*

Uvedené kategórie sa medzi sebou líšia v tom, do akej miery, v akom rozsahu môže hostiteľský štát vplývať na existenciu a intenzitu účinkov cudzieho správneho aktu na svojom území, t. j. do akej miery môže ovplyvniť účinky cudzieho správneho aktu na svojom teritóriu. Pri pravých rýdzich transteritoriálnych správnych aktoch je vplyv hostiteľského členského štátu na existenciu a intenzitu účinkov cudzieho správneho aktu na jeho území žiaden alebo minimálny (pri teoretickom uplatnení všeobecných výnimiek alebo národnej identity). Pri modifikovaných transteritoriálnych správnych aktoch sa vplyv hostiteľského členského štátu na účinky cudzieho aktu zväčšuje, keďže môže byť celkovo odmietnuť účinky na svojom území, alebo ich pozastaviť na určitú dobu či preveriť splnenie podmienok na jeho vydanie aj podľa jeho pravidiel. V extrémnom prípade môže aj zrušiť takéto rozhodnutie. Pri správnych aktoch podliehajúcich uznaniu zo strany hostiteľského štátu podľa harmonizovaných pravidiel platí, že účinky nadobudnú na území hostiteľského štátu na základe aktu uznania. Hostiteľský štát *a priori* uzná cudzie správne rozhodnutie. Odmietne uznať ho iba v taxatívne vymedzených prípadoch. Teda tento postup zväčšuje mieru vplyvu hostiteľského štátu na existenciu a intenzitu účinkov cudzieho správneho aktu na jeho území, keďže účinky nenastanú priamo, ale až uznaním, pričom môže odmietnuť uznanie, ak budú dané dôvody taxatívne vymedzené v práve Európskej únie. V prípade správnych aktov podliehajúcich uznaniu na základe pravidiel národného práva a medzinárodného práva, miera vplyvu hostiteľského štátu bude ešte väčšia. Pri uznávaní bude totiž vychádzať z preskúmania podmienok uznania vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, z existencie faktickej reciprocity v uznávaní medzi dotknutými štátmi, z preskúmania potreby ochrany verejného poriadku v hostiteľskom štáte, z preskúmania uplatnenia garancií práva na spravodlivý proces a pod. Pri tomto type teda existuje oveľa širšia miera úvahy o uznaní alebo neuznaní ako pri predchádzajúcom type. Napokon, pri zložených (kompozitných) či nadnárodných (transnacionálnych) správnych aktoch hostiteľský členský štát bude priamo zaangažovaný do procesu prijímania takéhoto správneho rozhodnutia. Už v dôsledku tejto okolnosti je možné konštatovať, že miera jeho vplyvu na existenciu a intenzitu účinkov takéhoto správneho aktu bude značne veľká.

Spomedzi uvedených kategórií správnych aktov s potenciálnymi cezhraničnými účinkami je z hľadiska ochrany vlastných národných záujmov členského štátu najproblematickejšia kategória pravých (rýdzich) transteritoriálnych správnych aktov, ako aj v menšom rozsahu kategória modifikovaných transteritoriálnych správnych aktov. Pri ostatných kategóriách má členský štát možnosť ovplyvniť, či daný správny akt bude mať účinok na jeho území ešte predtým, ako takýto účinok nadobudne.

Preto je z tohto pohľadu potrebné zamerať pozornosť na transteritoriálne správne akty, a vo vzťahu k nim skúmať najmä to, či existujú dôvody, keď môže členský štát odmietnuť účinky takéhoto správneho aktu na svojom území. Zároveň, či existujú postupy na úrovni členského štátu umožňujúce mu odmietnuť tieto účinky,

rešpektujúc princíp zákonnosti. V ostatne zmienenom je pozornosť venovaná najmä podmienkam v Slovenskej republike.

Vychádzame pritom z hypotézy, že aj vo vzťahu k správnym aktom členských štátov, ktoré majú priame účinky na území iných členských štátov, existujú dôvody, ktoré umožňujú vylúčiť ich účinok na území dotknutého členského štátu. Zároveň vychádzame z hypotézy, že v podmienkach Slovenskej republiky nie je stanovený všeobecný postup regulujúci odmietnutie účinkov priamo vykonateľných cudzích správnych aktov na území Slovenskej republiky.

3.1 Dôvody odmietnutia účinkov cudzích správnych aktov

Pri identifikovaní dôvodov odmietnutia cudzích správnych aktov vychádzame z doterajších výsledkov výskumu riešiteľského kolektívu, ktoré boli čiastočne publikované vo vedeckej monografii *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*⁴⁸⁰. Za účelom komplexnosti spracovania danej témy preto uvádzame tieto výsledky s úpravami, ktoré vyplynuli z výskumu po vydaní danej monografie.

Právo Európskej únie (ako ani právo Slovenskej republiky) nestanovuje explicitný výpočet dôvodov, pre ktoré by bolo možné odmietnuť účinky priamo vykonateľných cudzích správnych aktov na území iného členského štátu. Tieto dôvody je potrebné vyabstrahovať z práva Európskej únie, a to jednak z primárneho, ako aj sekundárneho. Na základe uplatnenia abstrakcie by bolo možné vyvodit' dve kategórie dôvodov. Jednak všeobecné dôvody, ako aj špecifické dôvody. Všeobecné dôvody odmietnutia účinku sú vyvoditeľné hlavne z primárneho práva Európskej únie a súvisia s dôvodmi, pre ktoré členský štát vo všeobecnosti môže vzniesť výhradu voči uplatňovaniu určitého európskeho pravidla na svojom území. Tieto dôvody sa budú vzťahovať na obe kategórie transteritoriálnych správnych aktov, na pravé aj modifikované. Špecifické dôvody sú vyvoditeľné hlavne zo sekundárneho práva Európskej únie. Tie umožňujú modifikovať priamy účinok cudzích správnych aktov v konkrétnom prípade a vo vzťahu ku konkrétnemu typu správneho aktu. Nebudú mať teda všeobecné uplatnenie, ale len vo vzťahu ku konkrétnemu typu modifikovaného správneho aktu⁴⁸¹.

⁴⁸⁰ JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020. DOI: 10.33542/TSA2020-919-1. ISBN 9788081529191.

⁴⁸¹ Tie boli bližšie analyzované v 2. kapitole tejto práce.

3.1.1 Všeobecné dôvody

Ako už bolo uvedené, všeobecné dôvody obrany hostiteľského členského štátu možno odvodiť 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 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 v podmienkach primárneho práva Európskej únie nový. Existuje už od prijatia Maastrichtskej zmluvy. Pravdou však je, že 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.*“⁴⁸² Okrem toho niektoré ústavné sudy začali používať pojem „ústavná identita“ na zvýraznenie tzv. tvrdého jadra ústavy, ktoré nemôže byť dotknuté zo strany Európskej únie.⁴⁸³

Práve táto zvýšená popularita daného princípu v postlisabonskom období mala za následok aj zvýšenú aktivitu rozhodovacej činnosti Súdneho dvora Európskej únie v súvislosti s implementáciou princípu rešpektovania národnej identity⁴⁸⁴, ako aj ústavných súdov jednotlivých členských krajín pri vymedzovaní svojej ústavnej identity⁴⁸⁵. Z toho teda vyplýva, že jednotlivé členské štáty sa vyhradzujú voči Európskej únii aj využitím princípu národnej identity.

⁴⁸² CLOOTS, E. *National Identity in EU Law*. 1. Oxford: Oxford University Press, 2015. s. 4. ISBN 9780198733768.

⁴⁸³ AVBELJ, M. Theory of European Union. *European Law Review* [online]. 2011, 36(6), s. 818 [cit. 2024-3-15]. Dostupné na internete: <https://ssrn.com/abstract=1976376>.

⁴⁸⁴ Rozsudok z 2. júla 1996, Komisia proti Luxemburskému veľkovejvodstvu, 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.

⁴⁸⁵ 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

Uplatnenie tohto princípu má relevanciu aj vo vzťahu k medziam limitov povinného rešpektovania cudzích transteritoriálnych správnych aktov na svojom území, ktorých prostredníctvom sa realizuje horizontálna harmonizácia práva Európskej únie. Na základe toho možno vyvodit', 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. Typickým príkladom možnosti odmietnutia účinkov cudzieho transteritoriálneho správneho aktu by bol prípad, ak by niektorý z členských štátov udelil dovozné povolenie na 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 správnyimi 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 je teda transteritoriálny správny akt nástrojom na zabezpečenie voľného pohybu tovaru, osôb, služieb a kapitálu, členský štát sa aj v prípade využitia tohto nástroja môže brániť uplatnením výnimiek, ktoré priznáva právo Európskej únie.

V prípade, ak sa transteritoriálnym správnyim aktom realizuje voľný pohyb tovarov⁴⁸⁶, 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.“*

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.

⁴⁸⁶ 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.

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 fungovaní Európskej únie), ako aj voľný pohyb služieb (čl. 62 Zmluvy o fungovaní Európskej únie). Aj tieto výnimky sú teda aplikovateľné ako dôvody obrany hostiteľského členského štátu proti transteritoriálnym správnyim 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 správnyim aktom iného štátu, ako aj pri zohľadnení charakteru transteritoriálnych správnyim aktov ako individuálnych správnyim aktov prijímaného administratívnyim orgánom členského štátu, je možné uzavrieť, že v rámci obrany sú aplikovateľné ako dôvody obrany najmä: verejný poriadok, verejná bezpečnosť a verejnú zdravie. Nie je účelom tejto práce skúmať rozsah týchto pojmov pod vplyvom doterajšej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a národných súdov⁴⁸⁷. V tomto rozsahu odkazujeme už na publikované výstupy vymedzujúce rozsah týchto pojmov pre účely aplikácie jednotlivých výnimiek.⁴⁸⁸

3.1.2 Špecifické dôvody

Do druhej kategórie dôvodov umožňujúcich hostiteľskému štátu brániť sa voči cudziemu transteritoriálnemu správnyim aktu sú tzv. špecifické dôvody obrany. Tie sa uplatňujú vo vzťahu k jednotlivým typom transteritoriálnych správnyim aktov,

⁴⁸⁷ Rozsudok Súdneho dvora EÚ v spojených veciach Rezguia Adoui proti Belgicku a Mestu Liège; resp. Dominique Cornuaille proti Belgicku, 115 a 116/81, ECLI:EU:C:1982:183; Rozsudok Súdneho dvora EÚ Finsko proti Jan-Erik Anders Ahokainen a Mati Leppik. C-434/04, ECLI:EU:C:2006:609, s. I – 9171, bod 28., 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, Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Luxemburské veľkovojsvodstvo proti Aimé Richardt a Les Accessoires Scientifiques SNC. C-367/89, ECLI:EU:C:1991:376, Zb. 1991, s. I – 4621, Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Luxemburské veľkovojsvodstvo proti Aimé Richardt a Les Accessoires Scientifiques SNC. C-367/89, ECLI:EU:C:1991:376, Zb. 1991, s. I – 4621, 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, 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.

⁴⁸⁸ REPIŠČÁKOVÁ, D. Verejný poriadok ako dôvod na uplatnenie výnimky podľa čl. 36 ZFEÚ. In: JAKAB, R. a D. REPIŠČÁKOVÁ. *Extrateritoriálne účinky cudzích správnyim rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav: zborník vedeckých prác*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 135 – 152. ISBN 9788057402350., VALDHANS, J. a K. DRILIČKOVÁ. *Rozhodování soudního dvora EU ve věcech uznání a výkonu cizího soudního rozhodnutí: (analýza rozhodnutí dle nařízení Brusel Ibis)*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7784-3., PONIŠT, V. Verejný poriadok ako limit transteritoriality súdnyim rozhodnutí a postavenie súdneho dvora EÚ. In: JAKAB, R. (ed.) *Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie: zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2019, s. 37 – 56. ISBN 978-80-8152-802-6.

pričom vyplývajú z aktov sekundárneho práva Európskej únie. To znamená, že priamo smernica, resp. nariadenie stanovuje dôvody, keď hostiteľský členský štát nie je povinný akceptovať cudzí transteritoriálny správny akt, pričom zároveň stanovuje aj procesný postup „vzdoru“ voči takémuto aktu. V právnych aktoch Európskej únie je možné identifikovať viacero modelov, keď členský štát, na ktorého území má mať transteritoriálny správny akt svoje účinky, sa môže „vzopriet“ takýmto účinkom. Tie sme bližšie analyzovali v 2. kapitole tejto práce.

Prvým takýmto modelom je možnosť členského štátu odmietnuť účinky cudzieho transteritoriálneho správneho aktu na jeho území, pričom tým nie sú dotknuté platnosť, právoplatnosť a 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 ktorého území má tento akt svoje účinky. Okrem týchto dvoch modelov sa členský štát môže brániť transteritoriálnym účinkom cudzieho správneho aktu prostredníctvom pozastavenia jeho účinkov v mimoriadnych prípadoch existencie určitého nebezpečenstva (aktivácia tzv. Schutzklausel). Najradikálnejším zásahom do koncepcie transteritoriálnych správnych aktov je možnosť členského štátu zrušiť alebo odvolať cudzí akt s transteritoriálnymi účinkami ako taký.⁴⁸⁹

Všeobecné dôvody obrany hostiteľského štátu sú aplikovateľné voči akémukoľvek transteritoriálnemu správneému aktu bez ohľadu na to, či smernica, resp. nariadenie, ktoré mu vytvára právny základ, to umožňujú alebo nie. Tieto dôvody totiž vyplývajú z primárneho práva Európskej únie. Na rozdiel od toho možno špecifické dôvody 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. v čl. 11 ods. 4 smernice o vodičských preukazoch⁴⁹⁰. Podľa toho je špeciálnym dôvodom na odmietnutie cudzieho transteritoriálneho správneho aktu – vodičského preukazu 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 spoločnosť 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.

⁴⁸⁹ Pozri JAKAB, R. Defence of an EU member state against the effects of transnational administrative acts. *Juridical Tribune* [online]. 2020, **10**(Special Issue), s. 32 – 48 [cit. 2024-3-15]. ISSN 2248 – 0382. Dostupné na internete: <https://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An10vs/3.%20Radomir%20Jakab.pdf>.

⁴⁹⁰ 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).

3.2 Postup odmietnutia účinkov cudzích správnych aktov

Ako bolo uvedené v predchádzajúcej časti, z práva Európskej únie je možné vyvodit' dôvody, ktoré umožňujú členskému štátu brániť sa voči nežiaducim účinkom cudzích správnych aktov, ktoré majú priame bezprostredné účinky na jeho území. V prípade modifikovaných transteritoriálnych správnych aktov existujú aj tzv. špecifické dôvody obrany vyplývajúce priamo z aktov sekundárneho práva Európskej únie. Tie spravidla stanovujú aj postup uplatnenia tohto dôvodu, ako aj odkaz na určenie orgánu členského štátu, ktorý tak bude konať (napr. orgán členského štátu vykonávajúci dohľad na finančnom trhu, orgán členského štátu na úseku vnútrozemskej námornej plavby, orgán členského štátu vykonávajúci potravinový dozor, zastupiteľský úrad členského štátu v prípade zrušenia alebo odvolania schengenského víza a pod.). Takže v týchto prípadoch zásadne nie je problém s určením orgánu a jeho postupu pri rozhodovaní o zamedzení účinkov cudzieho správneho aktu na území daného členského štátu.

Komplikovanejšia situácia je v prípade, ak by sa mali uplatniť všeobecné dôvody, v ktorých dôsledku by cudzí správny akt nemal mať priame účinky na území iného štátu. Ako by bolo možné postupovať v prípade, ak by cudzí správny akt majúci priame účinky na území iného členského štátu bol v rozpore s jeho verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou či požiadavkami na ochranu verejného zdravia, prípadne by zasahoval do jeho národnej identity?

Právo európskej únie nestanovuje osobitný postup vylúčenia/odmietnutia účinkov cudzieho správneho aktu v prípade existencie takýchto všeobecných dôvodov; rovnako nestanovuje ani orgán, ani jeho kategóriu, ktorý by mal o tom rozhodnúť. Preto by malo byť vecou právnej úpravy členského štátu určiť orgán, ktorý by v danej veci rozhodoval, ako aj procesný postup jeho konania za účelom rešpektovania princípu zákonnosti.

Naša pozornosť je v tejto súvislosti venovaná najmä právnej úprave v Slovenskej republike. Teda, či v právnom poriadku Slovenskej republiky existuje procesný postup, ktorý by umožňoval vylúčiť účinky správnych aktov vydaných cudzími orgánmi verejnej správy na území Slovenskej republiky za predpokladu, ak by boli splnené akceptovateľné dôvody vylúčenia účinkov takéhoto správneho aktu, t. j. najmä všeobecné dôvody uvedené v predošlom texte.

V predchádzajúcej časti tejto práce sme skúmali jedno osobitné konanie pred správnymi súdmi týkajúce sa priznania vykonateľnosti rozhodnutiam cudzích orgánov verejnej správy na podklade medzinárodnej zmluvy alebo právneho aktu Európskej únie. Teda toto konanie sa týka uplatnenia zmienenej štvrtého modelu/kategórie správnych aktov s cezhraničnými účinkami na podklade národného/medzinárodného práva. V rámci výskumu boli vymedzené dôvody priznania vykonateľnosti a postup v tomto konaní, ako aj bolo poukázané na nedostatky právnej úpravy a aplikačnej praxe správnych súdov, ktoré viedli aj k definovaniu návrhov na zmenu danej právnej úpravy.

Vyslovujeme názor, že na príklade tohto konania by bolo možné zaviesť aj tzv. reverzné konanie pred správnymi súdmi – konanie o odmietnutí účinkov priamo vykonateľných rozhodnutí⁴⁹¹ cudzích orgánov verejnej správy. A práve týmto konaním by sa v podmienkach Slovenskej republiky vyplnila existujúca legislatívna medzera týkajúca sa postupu obrany pred priamo aplikovateľným cudzím správnym aktom, ktorý bol v rozpore s požiadavkami Slovenskej republiky na verejný poriadok, verejnú bezpečnosť či verejné zdravie. Keďže takéto konanie (resp. aj iné obdobné) absentuje, v ďalšej časti tejto práce sa budeme zaoberať návrhmi *de lege ferenda* na takéto konanie, t. j. na:

- i. právomocou a príslušnosťou súdov,
- ii. vymedzením jeho predmetu,
- iii. účastníkov konania, iv) dôvodov odmietnutia,
- iv. procesného postupu správneho súdu a
- v. následkami odmietnutia účinkov.

3.2.1 Právomoc a príslušnosť súdov

Konanie o odmietnutí účinkov rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy by malo byť upravené ako jeden z osobitných druhov konaní podľa Správneho súdneho poriadku, pričom jeho úprava by mohla byť obsiahnutá v štvrtej časti siedmej hlavy tohto zákona, t. j. ako jedno z konaní o návrhoch v iných veciach. S tým teda súvisí to, že právomoc rozhodovať v danom konaní by mali mať súdy konajúce podľa Správneho súdneho poriadku.

Pokiaľ ide o vymedzenie vecnej príslušnosti, obdobne ako v prípade konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, aj v tomto prípade by mali byť príslušné správne súdy, t. j. za súčasných podmienok Správny súd v Bratislave, Správny súd v Banskej Bystrici a Správny súd v Košiciach.⁴⁹² Pri vymedzení miestnej príslušnosti by sa mohol aplikovať rovnaký princíp ako v prípade konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, t. j. miestne príslušným by mal byť správny súd, v ktorého obvode má žalobca adresu trvalého pobytu, miesto podnikania alebo sídlo; ak takého súdu niet a žalobcom je fyzická osoba, je miestne príslušný správny súd, v ktorého obvode sa fyzická osoba zdržuje.⁴⁹³ Alternatívne by bolo možné stanoviť kauzálnu príslušnosť jedného zo správnych súdov pre celé územie Slovenskej republiky, keďže nie je predpoklad veľkého počtu takýchto konaní, ako aj z dôvodu potreby vylúčenia účinkov vo vzťahu k celému územiu Slovenskej republiky. Určenie takejto kauzálnej príslušnosti by bolo vhodnejšie.

⁴⁹¹ V tejto časti je používaný pojem „rozhodnutie“ vo význame pojmu „správny akt“ podľa 1. kapitoly tejto práce. Totiž zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov v ust. § 3 ods. 1 písm. b) vymedzuje pojem „rozhodnutie“ pre účely tohto zákona. Vzhľadom na to, že v tejto časti práce sa poukazuje na úpravu tohto zákona, využíva sa aj terminológia, ktorá je konzistentná s týmto zákonom.

⁴⁹² Ust. § 10 Správneho súdneho poriadku.

⁴⁹³ Ust. § 13 ods. 3 Správneho súdneho poriadku.

3.2.2 Predmet konania

Ako vyplýva aj z už samotného označenia tohto konania o odmietnutí účinkov priamo vykonateľných rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, jeho predmetom má byť rozhodovanie súdu o odmietnutí priamych účinkov rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy na území Slovenskej republiky, ak budú splnené na to zákonom stanovené dôvody, ktoré sú v súlade so záväzkami Slovenskej republiky vyplývajúcimi z právnych aktov Európskej únie alebo z medzinárodných zmlúv.

Aj na účely tohto konania (obdobne ako v prípade konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy) bude potrebné pojem orgán verejnej správy vnímať širšie, t. j. zahŕňajúc aj cudzí súd rozhodujúci vo veciach, o ktorých v podmienkach Slovenskej republiky rozhodujú orgány verejnej správy. V rôznych štátoch totiž existuje rôzna štruktúra vykonávateľov verejnej správy, pričom vykonávateľmi môžu byť aj subjekty, ktoré nepatria do organizačnej štruktúry verejnej správy. V niektorých štátoch tak vo veciach týkajúcich sa verejnej správy môžu rozhodovať súdy. Typickým príkladom je rozhodovanie vo veciach správnych deliktov. V niektorých štátoch o tom rozhodujú orgány verejnej správy, v iných zase súdy, napr. policajné súdy. Preto na účely tohto konania je potrebné pojem orgán verejnej správy chápať širšie zahŕňajúc aj orgány, ktoré vykonávajú verejnú správu v materiálnom význame, t. j. najmä súdy.

Aj pojem „rozhodnutie“ je potrebné chápať širšie. Na účely tohto konania by rozsah daného pojmu mal korešpondovať s pojmom „správny akt“ tak, ako bol vymedzený v prvej kapitole tejto práce. Tomuto vymedzeniu sa výrazne približuje vymedzenie pojmu rozhodnutie podľa ust. § 3 ods. 1 písm. b) Správneho súdneho poriadku. Podľa daného ustanovenia *„rozhodnutím orgánu verejnej správy je správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka“*. Z tohto pohľadu nie je preto relevantné označenie daného správneho aktu, ale to, že ide o akt orgánu verejnej správy (resp. aj súdu pri výkone verejnej správy), ktorý má určité účinky na postavenie adresátov – fyzických a právnických osôb stojacich mimo organizačnej štruktúry verejnej správy, pričom týmito účinkami sú buď deklarovanie určitého práva alebo povinnosti, alebo konštituovanie určitého práva alebo povinnosti.

Ďalším znakom na vymedzenie predmetu tohto konania je priama vykonateľnosť rozhodnutia. V druhej kapitole tejto práce bolo poukázané na tzv. pravé transteritoriálne správne akty a modifikované transteritoriálne správne akty, ktoré majú právny základ v práve Európskej únie. Práve tieto správne akty majú byť predmetom tohto konania. Ten by bolo možné rozšíriť aj o také transteritoriálne správne akty, ktoré síce nemajú právny základ v práve Európskej únie, ale v dvojstranných alebo viacstranných medzinárodných zmluvách.

Zovšeobecňujúc uvedené je v rámci tohto konania možné domáhať sa odmietnutia účinkov rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy alebo rozhodnutia cudzieho súdu vo veciach, o ktorých rozhodujú orgány verejnej správy, ktoré je priamo vykonateľné na území Slovenskej republiky bez potreby jeho uznania alebo určenia jeho vykonateľnosti na základe medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, alebo na základe právne záväzného aktu Európskej únie.

3.2.3 Účastníci konania

Vzhľadom na to, že predmetné konanie by prebiehalo pred správnym súdom, je potrebné vymedziť aj účastníkov daného konania, a to tak účastníkov na strane navrhovateľa, ako aj na strane odporcu. Pri vymedzení tohto konania je potrebné ustáliť funkciu tohto konania. Teda, či jeho funkciou je ochrana verejných subjektívnych práv a povinností fyzických a právnych osôb, alebo ochrana verejného záujmu. Zastávame názor, že v rámci tohto konania prevažuje práve tá druhá funkcia – ochrana verejného záujmu. Na druhej strane však nie je možné úplne bagatelizovať ani potrebu ochrany verejných subjektívnych práv a povinností adresátov cudzieho administratívneho rozhodnutia. Berúc do úvahy kombináciu týchto dvoch funkcií konania by bolo možné účastníkov vymedziť takto:

Navrhovateľom v danom konaní pri reflektovaní subjektívnej funkcie tohto konania by mala byť osoba (či už fyzická alebo právnická), o ktorej povinnosť v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy ide. Fyzická alebo právnická osoba sa logicky nebude domáhať odmietnutia účinkov takého cudzieho rozhodnutia, z ktorého jej vyplýva určité oprávnenie. Jej záujmom v danom konaní bude brániť sa voči účinkom rozhodnutia, z ktorého pre ňu vyplýva povinnosť, napr. priamo vykonateľného rozhodnutia daňovej správy iného členského štátu, ktorým jej boli vyrubené daňové nedoplatky alebo sankcie a podobne.⁴⁹⁴

Na druhej strane by za účelom zabezpečenia ochrany verejného záujmu aktívna procesná legitímácia mala prináležať subjektu, ktorý v systéme verejnej správy túto funkciu plní. Takýmto subjektom je prokurátor. Teda prokurátor by mal mať možnosť iniciovať toto konanie, ako aj do prebiehajúceho konania kedykoľvek vstúpiť.

Rovnako je potrebné vymedziť aj odporcu v danom konaní, reflektujúc uplatnenie subjektívnej, ako aj objektívnej funkcie tohto konania. V prípade, ak by sa konanie začalo z iniciatívy prokurátora, t. j. za účelom ochrany verejného záujmu, potom ako potenciálny odporca prichádza do úvahy osoba (fyzická alebo právnická), o ktorej právo alebo právom chránený záujem v konaní ide. Je evidentné, že protichodné postavenie vo vzťahu k prokurátorovi by nemala osoba, o ktorej povinnosť v cudzom rozhodnutí ide, keďže v jej záujme by bolo odmietnutie takýchto účinkov.

Odporcom by mal byť aj orgán verejnej správy, ktorý by obhajoval napádané cudzie rozhodnutie orgánu verejnej správy. Nie je možné priznať takéto postavenie

⁴⁹⁴ Priama vykonateľnosť vyplýva z čl. 18 smernice Rady 2010/24/EÚ zo 16. marca 2010 o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení.

priamo cudziemu orgánu verejnej správy, ktorý dané rozhodnutie vydal, keďže by to bolo zásahom do suverenity daného štátu. Bolo by však možné za odporcu určiť orgán Slovenskej republiky, do ktorého právomoci patrí vydávanie takého rozhodnutia, ktoré je predmetom tohto konania. Ak by nebolo možné určiť odporcu týmto spôsobom, bol by ním ústredný orgán štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí oblasť, ktorej sa napadnuté cudzie správne rozhodnutie týka.

Úlohou tohto odporcu by bolo aj prezentovať stanovisko cudzieho orgánu verejnej správy, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Za tým účelom by si slovenský orgán mal v rámci vzájomnej spolupráce vyžiadať stanovisko cudzieho orgánu verejnej správy a prezentovať ho v danom konaní.

3.2.4 Dôvody odmietnutia

Dôvodom, pre ktoré by bolo možné odmietnuť priamo aplikovateľné účinky cudzích správnych aktov, bola venovaná detailná pozornosť v predchádzajúcej časti tejto kapitoly. Šlo by o dôvody, ktoré predstavujú výnimku z uplatňovania slobody voľného pohybu osôb, tovaru a služieb, kapitálu, resp. dôvody ochrany národnej identity, pričom tieto dôvody by bolo nevyhnutné aplikovať a vykladať v rozsahu a spôsobom zodpovedajúcim výnimkám z daných slobôd v intenciách ustálenej rozhodovacej praxe súdnych autorít, najmä Súdneho dvora Európskej únie. Šlo by najmä o potrebu ochrany verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia.

Okrem toho sme posudzovali aj to, či by aj na účely tohto zamýšľaného konania boli využiteľné dôvody, ktoré preskúmava súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy špecifikované v ustanovení § 425 SSP.

V prvom rade správny súd preskúmava to, či je rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané. Predmetom tohto konania (ako bolo uvedené v predchádzajúcom texte) by mali byť správne akty/rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy, ktoré majú priame bezprostredné účinky aj na území Slovenskej republiky. Teda už zo samotnej povahy vymedzenia predmetu konania vyplýva požiadavka vykonateľnosti takéhoto správneho aktu jednak na území štátu, ktorý ho vydal, ako aj na území Slovenskej republiky. Predmetom preskúmania by malo byť, či toto rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy má priame účinky na území Slovenskej republiky, teda či existuje právny základ takýchto priamych účinkov aj vo vzťahu k Slovenskej republike. Ak by takéto rozhodnutie nebolo vykonateľné na území Slovenskej republiky a napriek tomu by sa konanie začalo, potom by bolo nevyhnutné toto konanie zastaviť.

Druhá okolnosť, ktorá sa preskúmava v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, je, či rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky. Zastávame názor, že táto okolnosť by bola relevantná aj na účely zamýšľaného konania o odmietnutí účinkov cudzích správnych aktov. Šlo by totiž o konkretizáciu všeobecného dôvodu odmietnutia, a to potreby ochrany národnej identity Slovenskej republiky, prípadne aj verejného

poriadku. Ak by vydávanie daného správneho aktu bolo v právomoci orgánov Slovenskej republiky a cudzí orgán verejnej správy by si uzurpoval právomoc vydať takýto správny akt v rozpore s právom Európskej únie alebo v rozpore s medzinárodným právom, potom by to bol dôvod, prečo by mali byť účinky takéhoto aktu na území Slovenskej republiky odmietnuté.

Tretou preskúmanou okolnosťou je, či odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä či bol riadne oboznámený o začatí konania a predvolaný na výsluch. V prípade zamýšľaného konania by nešlo o odporcu, ale skôr o navrhovateľa, keďže priamo aplikovateľný cudzí správny akt by sa týkal jeho povinnosti. Domnievame sa, že na účely zamýšľaného konania by obstál aj tento dôvod. Predstavuje konkretizáciu potreby ochrany verejného poriadku, ktorého súčasťou je aj ochrana základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb, a to vrátane práva na spravodlivý proces, ktorý je štandardne garantovaný ústavnými dokumentmi⁴⁹⁵, ako aj medzinárodnými dohovormi⁴⁹⁶.

Napokon štvrtou okolnosťou, ktorá sa preskúmava v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je, či sa v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy ukladá plnenie, ktoré je podľa právneho poriadku Slovenskej republiky prípustné alebo vykonateľné, alebo nie je inak v rozpore s verejným poriadkom. Vyslovujeme presvedčenie, že aj tento dôvod by bol aplikovateľný na účely zamýšľaného konania o odmietnutí účinkov cudzích správnych aktov, a to najmä pokiaľ ide o prípustnosť plnenia podľa právneho poriadku Slovenskej republiky. Pokiaľ ide o jeho vykonateľnosť, ako bolo uvedené aj v predošlom texte, toto konanie predpokladá, že plnenie je vykonateľné. Napr. šlo by o taký správny akt, ktorým iný štát povolí uvedenie do obehu predmetov s nacistickou tematikou, ktorých šírenie by bolo v podmienkach Slovenskej republiky neprípustné. Tento dôvod by taktiež predstavoval iba detailizáciu všeobecného dôvodu spočívajúceho v potrebe ochrany verejného poriadku.

Vymedzenie možných dôvodov odmietnutia priamych účinkov cudzích správnych aktov na území Slovenskej republiky by mohlo byť uskutočnené aj blanketovo – odkazom na existenciu takéhoto dôvodu v rámci právnych predpisov Slovenskej republiky, právnych aktov Európskej únie či v rámci medzinárodnej zmluvy. Samozrejme, to iba za predpokladu, že z týchto aktov nevyplýva aj osobitný postup realizácie tohto dôvodu (napr. ako bolo uvedené v súvislosti so zrušením schengenských víz, odmietnutím cudzích vodičských preukazov, pozastavením plavebných licencií a podobne).

⁴⁹⁵ V podmienkach Slovenskej republiky je to dané čl. 46 Ústavy SR.

⁴⁹⁶ Napr. čl. 6 Európskeho dohovoru o ochranu ľudských práv a základných slobôd.

3.2.5 Procesný postup správneho súdu

Na začatie konania o odmietnutí účinkov priamo vykonateľných cudzích správnych aktov by platila výlučne dispozičná zásada, t. j. toto konanie by sa začínalo na návrh oprávneného navrhovateľa. Takýto návrh okrem všeobecných náležitostí podania podľa ust. § 57 Správneho súdneho poriadku by mal obsahovať aj: i) označenie druhu návrhu (že ide o návrh na rozhodnutie o odmietnutí účinkov priamo vykonateľných rozhodnutí cudzích správnych orgánov), ii) označenie odporcu, iii) označenie rozhodnutia a cudzieho orgánu verejnej správy, ktorý ho vydal, a deň jeho vydania, iv) označenie právneho základu jeho priamej vykonateľnosti a dňa nadobudnutia vykonateľnosti, v) opísanie rozhodujúcich skutočností týkajúci sa dôvodov na odmietnutie účinkov na území Slovenskej republiky, iv) návrh výroku rozhodnutia. K samotnému návrhu by bolo potrebné pripojiť rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy s jeho úradným prekladom do štátneho jazyka s výnimkou prípadu, že ide o rozhodnutie v českom jazyku.

Po doručení návrhu odporcovi – orgánu Slovenskej republiky, do ktorého právomoci patrí vydávanie rozhodnutia, ktoré je predmetom konania –, by mal odporca o podanom návrhu upovedomiť cudzí orgán verejnej správy s možnosťou vyjadriť sa k podanému návrhu. Ak by cudzí orgán verejnej správy využil túto možnosť, odporca – orgán Slovenskej republiky – by toto stanovisko doručil konajúcemu súdu spolu so svojím vyjadrením k návrhu. Rovnako konajúci súd upovedomí o podanom návrhu aj ostatných odporcov (ak sú) s možnosťou vyjadrenia k nemu.

Zastávame názor, že uvedené konanie je možné uskutočniť na podklade písomností a vyjadrení zo strany účastníkov konania. Preto nariaďovanie pojednávania a výsluch účastníkov konania nie sú potrebné. Súd by v rámci tohto konania preskúmaval, či:

- i. rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je priamo vykonateľné na území Slovenskej republiky;
- ii. rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky;
- iii. navrhovateľovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, ktorého výsledkom bolo predmetné rozhodnutie, najmä či bol riadne oboznámený o začatí konania a predvolaný na výsluch;
- iv. 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, iv) neexistuje iný dôvod na odmietnutie účinkov takéhoto rozhodnutia vyplývajúci z právnych predpisov Slovenskej republiky alebo právne záväzných aktov Európskej únie za predpokladu, že nie je daný osobitný postup obrany pred účinkami takéhoto rozhodnutia vyplývajúci z uvedených predpisov.

Ak by súd na základe preskúmania podkladov a vyjadrení dospel k záveru, že sú splnené uvedené podmienky, návrh na vydanie rozhodnutia o odmietnutí účinkov

rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy by zamietol. Obdobne aj v tomto konaní by mohla byť na rozhodnutie súdu využitelná forma uznesenia.

Naopak, ak by súd dospel k záveru, že nie je splnená niektorá z uvedených podmienok, uznesením by rozhodol, že rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy nemá právne účinky na území Slovenskej republiky, pričom vo výroku by špecifikoval predmetné rozhodnutie, cudzí orgán verejnej správy, ktorý dané rozhodnutie vydal, dátum vydania. Ak by bola splnená podmienka, že rozhodnutie nie je priamo vykonateľné na území Slovenskej republiky, potom by súd uznesením konanie zastavil, keďže by neexistoval dôvod jeho pokračovania.

3.2.6 Následky odmietnutia účinkov

Prípad, ak by súd vydal meritórne rozhodnutie, ktorým deklaruje, že rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy nemá právne účinky na území Slovenskej republiky, má nasledujúce následky:

Ak ide o rozhodnutia, ktoré ukladajú povinnosť, tie nie je možné v Slovenskej republike vykonať podľa osobitných predpisov, t. j. či už v rámci súdnej exekúcie, správnej exekúcie, daňovej exekúcie a pod. Ak sa takéto konania už začali a neboli skončené, budú zastavené. Začatie konania o odmietnutí účinkov rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy by bolo aj dôvodom na odloženie exekúcie do času právoplatného rozhodnutia vo veci.

Ak by napadnutým rozhodnutiam cudzieho orgánu verejnej správy bolo priznané oprávnenie (napr. na výkon určitej činnosti, na vývoz hnutelnej kultúrnej pamiatky), meritórnym rozhodnutím súdu v tomto konaní by toto oprávnenie zaniklo v rámci jurisdikcie Slovenskej republiky. Za účelom zachovania princípu právnej istoty a ochrany dobromyseľne nadobudnutých práv by zánik oprávnenia by pôsobil *ex nunc*, v budúcnosti počnúc právoplatnosťou rozhodnutia súdu.

Toto konanie by doplnilo diapazón existujúcich konaní v rámci správneho súdnictva a odstránila by sa ním medzera, ktorá v súčasnosti existuje. V rámci toho by sa zabezpečila efektívnejšia ochrana verejného záujmu, ako aj ochrana subjektívnych práv. Tým by sa dopĺňali postupy a spôsoby obrany proti účinkom cudzích správnych rozhodnutí, ktoré vyplývajú z osobitných predpisov upravujúcich ten-ktorý druh správneho aktu s cezhraničnými účinkami. Vzhľadom na to, že počet rozhodnutí majúcich priame účinky na území iných štátov v rámci európskeho právneho priestoru stále narastá, toto konanie zaiste nájde svoje praktické uplatnenie.

ZÁVER

V súvislosti s rozvojom medzinárodnej spolupráce, prepojenosti ekonomík jednotlivých štátov, príp. v súvislosti s pôsobením rôznych globalizačných trendov, sa prijímajú rôzne opatrenia, ktoré uľahčujú pohyb osôb, tovaru, služieb a kapitálu medzi štátmi. Jedným z takýchto nástrojov je aj akceptovanie účinkov správnych aktov vydaných jedným štátom na území iného štátu. Ak teda jeden štát preskúma a overí existenciu podmienok na vydanie určitého správneho aktu, iný štát môže tieto závery akceptovať a priznať účinky cudzím správnym aktom na svojom území. Tým sa vyhne duplicitnému preskúmvaniu rovnakých skutočností. Tak bol vytvorený koncept správnych aktov s cezhraničnými účinkami. Štandardne je právnym základom akceptovania účinkov cudzích správnych aktov medzinárodná zmluva, či už bilaterálna alebo multilaterálna.

No v podmienkach Európskej únie nadobudol koncept správnych aktov s cezhraničnými účinkami oveľa širší rozmer a širšie využitie. Stal sa jedným z významných nástrojov na zabezpečenie slobody voľného pohybu osôb, tovarov, služieb a kapitálu. Právnym základom na vydávanie takýchto správnych aktov sa stalo aj právo Európskej únie (najmä vo forme nariadení, smerníc, príp. všeobecných rozhodnutí). Preto má táto problematika čoraz väčší význam pre jej náležité skúmanie.

Ústredným pojmom v súvislosti s danou problematikou je pojem správny akt. Možno konštatovať, že obsah tohto pojmu sa líši v rámci vedy správneho práva rôznych štátov, prípadne aj v rámci ich právnej regulácie. Ba dokonca je možné ho rôzne vymedziť aj v rámci jedného štátu. Preto pojem správny akt z perspektívy jeho cezhraničného účinku by mal mať autonómne chápanie, ktoré by bolo všeobecne akceptovateľné. Tento pojem je taktiež potrebné chápať flexibilne zahŕňajúc rôzne formy činností orgánov verejnej správy. Z hľadiska jeho vymedzenia v súvislosti s cezhraničnými účinkami je relevantné najmä to, že ide o jednostranný akt orgánu verejnej správy štátu pri výkone vrchnostenskej správy, teda má autoritatívnu povahu, pričom jeho účelom je konštituovať práva alebo povinnosti jeho adresátom, alebo deklarovať existenciu takýchto práv a povinností, resp. iných skutočností. V tejto súvislosti nie je relevantné, o akú konkrétnu formu správnej činnosti ide.

Okrem toho, ak berieme do úvahy cezhraničný účinok, nie všetky správne akty majú potenciálny cezhraničný účinok, t. j. potenciálnu ubiquitu. Cezhraničný účinok vo vzťahu k niektorým správnym aktom je vylúčený s prihliadnutím na povahu daného aktu, najmä ak sa vzťahuje na určitú nehnuteľnosť, na okolnosti determinované určitým miestom a pod. Zároveň môže byť cezhraničný účinok vylúčený na základe právnych predpisov, t. j. *ex lege*. Z právnych predpisov môže vyplývať obmedzenie územného rozsahu určitého správneho aktu na určité územie nepresahujúce hranice daného štátu (napr. povolenie na distribúciu alebo prenos elektriny).

Ak teda aj vymedzíme pojem „správny akt“ z hľadiska jeho cezhraničného využitia, z takto vymedzenej kategórie je potrebné vylúčiť také akty, ktoré nemajú cezhraničný potenciál.

Toto vymedzenie pojmu „správny akt“ z hľadiska jeho cezhraničného využitia nie je samoúčelné. Nachádza uplatnenie v rozhodovacej činnosti vnútroštátnych orgánov (či už správnych alebo súdnych), ktoré rozhodujú o uznaní alebo vykonateľnosti cudzích správnych aktov na svojom území. Pri takomto rozhodovaní je potrebné brať do úvahy, že tento pojem nemôžu vykladať len v rozsahu ich národného vymedzenia. No je potrebné uplatniť výklad spočívajúci na autonómnom chápaní tohto pojmu. Nemožno preto odmietnuť uznanie a výkon správneho aktu iba na základe toho, že nespadá pod definičné vymedzenie správneho aktu podľa národnej legislatívy.

Druhá kapitola tejto monografie sa zameriavala na prezentáciu výsledkov výskumu týkajúceho sa skúmania správnych aktov z hľadiska uplatňovania ich cezhraničných účinkov v právnom priestore Európskej únie. V rámci analytickej fázy boli skúmané jednotlivé typy správnych aktov, ktoré mali potenciálny cezhraničný účinok založený právom Európskej únie. V rámci toho boli rovnaké alebo podobné typy koncentrované do jednotných kategórií. V rámci nasledujúcej syntetickej fázy boli skúmané spoločné črty jednotlivých typov správnych aktov s cezhraničnými účinkami spadajúcich do rovnakej kategórie, a tak bolo možné vymedziť charakteristické znaky tej-ktorej kategórie. Na základe toho je možné správne akty s potenciálnym cezhraničným účinkom v rámci podmienok Európskej únie kategorizovať takto:

Do prvej kategórie patria správne akty, ktoré majú automatický priamy účinok aj na území iných (spravidla všetkých) členských štátov s tým, že hostiteľské členské štáty nemôžu modifikovať tento účinok správnych aktov. Základom vydávania správnych aktov je sekundárne právo Európskej únie, najmä vo forme nariadení alebo smerníc, pričom toto právo nestanovuje konkrétne podmienky, za akých možno účinky takýchto aktov odmietnuť, pozastaviť či uplatniť akúkoľvek výhradu. Samozrejme, nie je možné vylúčiť uplatnenie všeobecných výnimiek aplikujúcich sa aj na vylúčenie voľného pohybu tovaru, služieb, kapitálu a osôb (napr. výhrada verejného poriadku, národnej bezpečnosti či verejného zdravia), prípadne aj uplatnenie výhrady na základe požiadavky rešpektovania národnej identity daného členského štátu. No tieto všeobecné výnimky je teoreticky možné uplatniť na zabránenie cezhraničných účinkov akéhokoľvek rozhodnutia (aj súdneho). Táto kategória správnych aktov sa označuje ako tzv. pravé (rýdze) transteritoriálne správne akty.

Do druhej kategórie je možné zaradiť také správne akty, ktoré síce majú automatický, priamy účinok aj na území ostatných členských štátov, no tieto hostiteľské členské štáty majú k dispozícii oprávnenia modifikovať účinok týchto správnych aktov. Aj v tomto prípade je právnym základom sekundárne právo Európskej únie vo forme nariadení a smerníc, no tieto priamo upravujú možnosť buď odmietnuť účinky správnych rozhodnutí na území hostiteľského štátu, alebo pozastaviť tieto účinky na dobu existencie určitého ohrozenia chráneného záujmu, prípadne

podrobiť takéto akty ešte určitej dodatočnej verifikácii zo strany hostiteľského štátu. Určitým extrémnym prípadom modifikácie účinkov správnych aktov je oprávnenie hostiteľského štátu zrušiť takéto akty vydané domovským štátom. Ako bolo uvedené, ide o extrémny prípad, keďže výrazným spôsobom do zásady, že správne akty (aj s cezhraničnými účinkami) preskúmava, vykonáva nad nimi dohľad, ruší a mení jedine domovský štát, t. j. štát, ktorý takéto rozhodnutie vydal. Táto kategória sa označuje ako tzv. modifikované transteritoriálne správne akty.

Tretia kategória pozostáva z takých správnych aktov, ktoré majú potenciálny cezhraničný účinok, no ten je na území hostiteľských štátov priznaný iba na základe osobitného aktu uznania. Teda, hostiteľský štát má právo preveriť takéto akty z hľadiska splnenia podmienok a až na základe prijatia aktu jeho uznania nadobúda takýto správny akt cezhraničné účinky. Pritom v rámci tejto kategórie sú obsiahnuté také typy správnych aktov, ktorých uznávanie (podmienky a postup) sú dané právom Európskej únie, najmä vo forme smernice alebo rámcového rozhodnutia. Tie sú následne implementované do právneho poriadku členského štátu. Vzhľadom na to, že v rámci všetkých členských štátov existuje rovnaký režim uznávania takýchto aktov, uplatňujú sa rovnaké podmienky uznania, resp. odmietnutia uznania, a rovnaký procesný postup. Táto kategória sa označuje ako tzv. správne akty podliehajúce uznaniu na základe harmonizovaných pravidiel vyplývajúcich z práva Európskej únie.

Do štvrtej kategórie patria taktiež správne akty, ktorých cezhraničné účinky nastávajú na základe aktu uznania zo strany hostiteľského štátu. No na rozdiel od predchádzajúcej kategórie nie je pri týchto typoch správnych aktov harmonizovaná právna úprava podmienok a postupu uznávania v rámci práva Európskej únie. Preto sa akt uznania realizuje za podmienok a podľa postupu vyplývajúceho z národného práva toho-ktorého členského štátu, a v prípade absencie takejto národnej regulácie (čo je skôr pravidlo), potom na základe podmienok a postupov vyplývajúcich z multilaterálnych alebo bilaterálnych dohôd medzi členskými štátmi. V konečnom dôsledku aj národná regulácia odkazuje na medzinárodné zmluvy, ktoré sú základom uznania takéhoto správneho rozhodnutia. Túto kategóriu možno opísať ako tzv. správne akty podliehajúce uznaniu na základe pravidiel vyplývajúcich z národného práva a/alebo medzinárodného práva.

Napokon piatu kategóriu tvoria správne akty, ktoré sú výsledkom spoločného nadnárodného rozhodovacieho procesu, do ktorého sú zapojené príslušné orgány členských štátov, štandardne aj orgány Európskej únie. Cezhraničný účinok nadobúdajú na základe toho, že sú spoločne prijaté všetkými alebo dotknutými členskými štátmi zapojenými do spoločného rozhodovacieho procesu. Právnym základom existencie týchto správnych aktov, ako aj takéhoto typu nadnárodného procesu, sú právne akty Európskeho práva, či už nariadenia alebo smernice. Správne akty patriace do tejto kategórie sa označujú ako zložené (kompozitné) správne akty, prípadne ako nadnárodné (transnacionálne) správne akty alebo ako správne akty prijaté v rámci nadnárodného rozhodovacieho procesu.

Uvedené kategórie sa navzájom líšia v tom, do akej miery a v akom rozsahu môže hostiteľský štát vplývať na existenciu a intenzitu účinkov cudzieho správneho

aktu na svojom území, t. j. do akej miery môže ovplyvniť účinky cudzieho správneho aktu na svojom teritóriu. Pri pravých, teda rýdzich transteritoriálnych správnych aktoch nie je vplyv hostiteľského členského štátu na existenciu a intenzitu účinkov cudzieho správneho rozhodnutia na jeho území žiaden alebo len minimálny (pri teoretickom uplatnení všeobecných výnimiek alebo národnej identity). Pri modifikovaných transteritoriálnych správnych aktoch sa vplyv hostiteľského členského štátu na účinky cudzieho rozhodnutia zväčšuje, keďže môže buď celkovo odmietnuť účinky na svojom území, alebo ich pozastaviť na určitú dobu, či preveriť splnenie podmienok pre jeho vydanie aj podľa jeho pravidiel. V extrémnom prípade môže aj zrušiť takéto rozhodnutie. Pri týchto rozhodnutiach teda *a priori* platia účinky cudzieho správneho aktu na území domovského štátu, no môže ich za splnenia podmienok stanovených právom Európskej únie minimalizovať alebo dokonca vylúčiť na svojom území.

Pri správnych aktoch podliehajúcich uznaniu zo strany hostiteľského štátu podľa harmonizovaných pravidiel platí, že účinky nadobudnú na území hostiteľského štátu na základe aktu uznania. Hostiteľský štát *a priori* uzná cudzí správny akt. Odmieta uznať ho iba v taxatívne vymedzených prípadoch. Teda tento postup zväčšuje mieru vplyvu hostiteľského štátu na existenciu a intenzitu účinkov cudzieho správneho aktu na jeho území, keďže účinky nenastanú priamo, ale až uznaním, pričom môže odmietnuť uznanie, ak budú dané dôvody taxatívne vymedzené v práve Európskej únie. V prípade správnych aktov podliehajúcich uznaniu na základe pravidiel národného práva a medzinárodného práva bude miera vplyvu hostiteľského štátu ešte väčšia. Pri uznávaní totiž bude vychádzať z preskúmania podmienok uznania vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, z existencie faktickej reciprocity v uznávaní medzi dotknutými štátmi, z preskúmania potreby ochrany verejného poriadku v hostiteľskom štáte, z preskúmania uplatnenia garancií práva na spravodlivý proces a pod. Pri tomto type teda existuje oveľa širšia miera úvahy o uznaní alebo neuznaní ako pri predchádzajúcom type. Preto bude miera vplyvu hostiteľského štátu na existenciu a intenzitu cezhraničného účinku cudzieho správneho aktu o to väčšia.

A napokon, pri zložených (kompozitných) či nadnárodných (transnacionálnych) správnych aktoch bude hostiteľský členský štát priamo zaangažovaný do procesu prijímania takéhoto správneho rozhodnutia. Už v dôsledku tejto okolnosti je možné konštatovať, že miera jeho vplyvu na existenciu a intenzitu účinkov takéhoto správneho aktu bude značne veľká. Samozrejme, za určitých okolností to môže byť narušené v prípade, ak právna úprava stanovuje, že ak sa nenájde zhoda medzi členskými štátmi, právomoc rozhodnúť prejde na orgán Európskej únie, ktorý nezávisle rozhodne. No v takomto prípade už nepôjde o správny akt iného štátu, ale priamo o akt orgánu Európskej únie. Už teda nebude relevantné posudzovať cezhraničné účinky správnych aktov iných členských štátov.

Táto analýza a následná kategorizácia správnych rozhodnutí s potenciálnymi cezhraničnými účinkami v rámci podmienok Európskej únie nebola samoučelná. Je predpokladom pre ďalší výskum v tejto oblasti zameraný na skúmanie možnosti

účinného využitia jednotného režimu uplatnenia účinkov správnych aktov jedného členského štátu na území ostatných členských štátov. Výskumnou otázkou teda bude, či je možné vytvoriť jednotný režim uznávania a výkonu cudzích správnych aktov medzi členskými štátmi Európskej únie. Východiskom pri tomto ďalšom výskume je, že vo vzťahu k súdnym rozhodnutiam v civilných, obchodných, manželských a rodičovských veciach existuje jednotný režim, ktorý je obdobný druhej kategórii – modifikovaným transteritoriálnym správnym aktom. Vo vzťahu k súdnym rozhodnutiam v trestných veciach (hoci nie úplne) taktiež existuje jednotný režim, ktorý je obdobný tretej kategórii – rozhodnutiam podliehajúcim uznaniu na základe harmonizovaných pravidiel.

V rámci tretej kapitoly, ktorej cieľom bolo v prvom rade identifikovať a skúmať základné právne predpoklady vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ a v druhom rade identifikovať a popísať rozhodujúce determinanty limitujúce jeho vytvorenie, sme zistili, že východiskom pre nachádzanie predpokladov a limitov vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ sú poznatky o zásade prenesenia právomocí, zásade subsidiarity a proporcionality, zásade vzájomného uznávania a zásade vzájomnej dôvery, keďže tie v sebe inkorporujú vedúce idey, na ktorých je budovaný akýkoľvek režim vzájomného uznávania rozhodnutí v EÚ.

Z poznatkov o zmienených zásadách sme generalizovali dva základné právne predpoklady pre možnosť vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ. Podľa nás ide o:

1. existenciu právneho základu zásady vzájomného uznávania v administratívnych veciach v primárnom práve EÚ a
2. existenciu potrebnej miery harmonizácie a administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi.

Následne na podklade poznatkov o generalizovaných predpokladoch sme abstrahovali jednotlivé determinanty limitujúce vytvorenie jednotného modelu uznávania správnych aktov v EÚ. Týmito determinantmi, podľa nás, sú:

1. absencia explicitného právneho základu zásady vzájomného uznávania v administratívnych veciach v písanom primárnom práve EÚ;
2. nejednoznačná a nedefinovateľná hranica medzi všetkými administratívnymi vecami, resp. správnymi aktmi spadajúcimi do rámca práva EÚ;
3. absencia autonómnej definície pojmu „administratívna vec“ a s ním súvisiaceho pojmu „správny akt“;
4. roztrieštenosť právnej regulácie správnych aktov s potenciálnou ubiquitou vydávaných v rámci práva EÚ a rôzna miera harmonizácie a administratívnej spolupráce v jednotlivých oblastiach administratívnych vecí v pôsobnosti EÚ;
5. vnímanie cezhraničných účinkov cudzích správnych aktov citlivejšie vo vzťahu k suverenite členského štátu.

Identifikácia prvého predpokladu vychádzala z poznatku, že vytvorenie jednotných modelov uznávania rozhodnutí v civilných a trestných veciach bolo

determinované existenciou explicitného právneho základu v zakladajúcich zmluvách, ktorého prostredníctvom sa realizujú spoločné právomoci EÚ a členských štátov. Analogicky by preto, podľa nás, malo platiť, že aj vytvorenie jednotného modelu uznávania aktov v administratívnych veciach by malo byť založené na explicitnom právnom základe v primárnom práve EÚ. Takýto právny základ by mal pritom slúžiť na vykonanie niektorej z výlučných alebo spoločných právomocí EÚ a členských štátov. Iba zmena a doplnenie zakladajúcich zmlúv by tak, podľa nás, predstavovali legitímny právny základ na vytvorenie jednotného modelu uznávania správnych aktov. Domnievame sa totiž, že snaha o vybudovanie jednotného modelu na existujúcich právnych základoch primárneho práva EÚ by prinášala riziko nesúlady so zásadou prenesených právomocí a zásadou subsidiarity a proporcionality. Toto riziko zároveň odôvodňovalo záver o absencii explicitného právneho základu zásady vzájomného uznávania v administratívnych veciach v písanom primárnom práve EÚ ako o determinante limitujúcom vytvorenie jednotného modelu.

Zo vzťahu medzi vnútroštátnym právom členských štátov a právom EÚ, ktorý je formovaný zásadou prenesených právomocí, podľa nás, vyplýval druhý determinant limitujúci vytvorenie jednotného modelu spočívajúci v nejednoznačnej a nedefinovateľnej hranici medzi všetkými administratívnymi vecami, resp. správnymi aktmi spadajúcimi do rámca práva EÚ. Zároveň sme dospeli k záveru, že právnym nástrojom na zmiernenie tohto limitu by bolo autonómne definovanie pojmu „administratívna vec“ a s ním súvisiaceho pojmu „správny akt“, ktoré však na rozdiel od obdobných pojmov používaných v civilných veciach a trestných veciach nie sú doposiaľ v práve EÚ nijako štandardizované. Takáto absencia akejkoľvek štandardizácie podľa nás predstavovala ďalší z limitov vytvorenia jednotného modelu.

Hovoriac o druhom identifikovanom predpoklade, ten vychádzal z poznatku, že členské štáty sú ochotnejšie akceptovať cezhraničné účinky správnych aktov vydaných v iných členských štátoch na svojom území vtedy, keď sú vydané v súlade s harmonizovanými právnymi normami a zároveň keď majú dostatok informácií o právnom poriadku a právnych procesoch iných členských štátov. Dôležitú úlohu pri vytváraní dôvery v kvalitu cudzích správnych aktov však, podľa nás, zohráva tiež garancia rovnakej miery ochrany základných práv a slobôd, a to najmä práva na spravodlivé konanie v procese vydávania správnych aktov s potenciálnou ubiquitou. Vychádzajúc z týchto poznatkov sme však vzhľadom na súčasnú fragmentáciu právnych základov zásady vzájomného uznávania aktov v administratívnych veciach v práve EÚ v spojení s rôznou mierou a prístupom k aproximácii jednotlivých oblastí právomocí EÚ, v rámci ktorých sú v úniom priestore vydávané správne akty s potenciálnou ubiquitou, dospeli k záveru, že vzájomná dôvera členských štátov v „kvalitu“ cudzieho správneho aktu nie je v každej oblasti administratívnych vecí spadajúcich do rámca práva EÚ rovnaká, čo predstavuje limitujúci faktor vytvorenia jednotného modelu.

Napokon sme ako limitujúci determinant vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych aktov identifikovali aj vnímanie cezhraničných účinkov cudzích správnych aktov citlivejšie vo vzťahu k suverenite členského štátu, ktorý vychádza

z poznatku, že členské štáty sa zdráhajú vzdávať suverenity v prospech EÚ v oblastiach právnych vzťahov, ktorých druhovým objektom je presadzovanie alebo ochrana verejného záujmu, čo je vlastné aj právnym vzťahom v oblasti verejnej správy.

Vo štvrtjej kapitole sme sa najskôr zamerali na identifikáciu predpokladov a limitov determinujúcich presun rozhodovacích kompetencií z členských štátov na orgány EÚ. Za týmto účelom sme najskôr charakterizovali tri základné kompetenčné režimy, v rámci ktorých sú vydávané správne akty spadajúce do rámca práva EÚ, a to režim:

- ad a) centralizovaných kompetencií;
- ad b) decentralizovaných kompetencií;
- ad c) zdieľaných kompetencií,

a následne sme analyzovali vývoj a súčasný právny stav centralizovaných a zdieľaných kompetencií.

Pre režim centralizovaných kompetencií je charakteristické, že ide o priamy výkon úniovej administratívy, ktorý je skôr výnimočný a uplatňuje sa najmä v oblasti výlučných právomocí EÚ alebo v tých oblastiach spoločných právomocí EÚ a členských štátov, ktoré sú vysoko harmonizované a z hľadiska zásady subsidiarity je v ich rámci účelnejšie vydávať správne akty na centrálnej úrovni. Správne akty sú v tomto režime vydávané orgánmi EÚ a na ich zodpovednosť, pričom materiálne ide o rozhodnutia podľa čl. 288 ods. 4 ZFEÚ. Predmetný článok však nepredpisuje konkrétnu formu, v akej má byť dané rozhodnutie vydané. Právnym základom vydávania správnych aktov v tomto režime je vždy čl. 288 ods. 4 ZFEÚ v spojení s konkrétnym ustanovením primárneho alebo sekundárneho práva EÚ, ktoré splnomocňuje konkrétny orgán EÚ na prijatie konkrétneho správneho aktu. Aplikačný správny proces je v rámci tohto režimu regulovaný normami sekundárneho práva EÚ, avšak jeho kodifikácia absentuje. Územné účinky správneho aktu sa v tomto režime spravidla vzťahujú na územie celej EÚ. Z hľadiska možnosti iniciácie súdneho prieskumu v tomto režime vo všeobecnosti platí, že jednotlivec môže iniciovať súdny prieskum Súdnym dvorom EÚ v súlade s čl. 264 ods. 4 a ods. 5 ZFEÚ.

Hovoriac o režime decentralizovaných kompetencií tak ide o preferovaný režim, ktorý nachádza uplatnenie naprieč všetkými oblastami právomocí EÚ. Charakteristické je preň, že sa úniová administratíva vykonáva nepriamo, čiže správne akty spadajúce do pôsobnosti EÚ vydávajú v tomto režime orgány členských štátov na svoju zodpovednosť. Právnym základom vydávania správnych aktov v tomto režime je obsiahnutý buď v sekundárnom práve EÚ, alebo vo vnútroštátnom práve členského štátu. Aplikačný správny proces je v rámci tohto režimu upravený spravidla mixom procedurálnych noriem na úniovej a národnej úrovni, pričom zásadne platí, že vnútroštátne právo sa aplikuje v prípade absencie európskeho práva regulujúceho danú procesnú oblasť. Ak nie je ustanovená v práve EÚ predpísaná forma správneho aktu vydávaného v tomto režime, tak tá môže variať. Variovať môžu taktiež aj územné účinky správnych aktov vydávaných v tomto režime, ktoré sa môžu teoreticky obmedzovať rýdzo iba na časť územia alebo územie členského štátu, alebo sa obmedzovať na územie členského štátu a disponovať potenciálnou ubiquitousou, alebo

môže ísť o transteritoriálne správne akty. Súdny prieskum správnych aktov vydávaných v tomto režime uskutočňujú zásadne vnútroštátne sudy členského štátu, ktorý ich vydal s možnosťou vnútroštátneho súdu iniciovať konanie o predbežnej otázke na Súdnom dvore EÚ.

Režim zdieľaných kompetencií sa vyvinul ako výnimka z konceptu exekutívneho federalizmu na pomedzí priameho a nepriameho výkonu úniovej administratívy, pričom reflektuje existenciu kompozitných procesov. Jeho podstatou je, že finálne správne akty sú vydávané buď orgánmi EÚ, alebo orgánmi členských štátov s tým, že na procese ich vydania participujú aj iní inštitucionálni aktéri svojím čiastkovým vstupom, ktorý je záväzný pre orgán oprávnený vydať konečné rozhodnutie. Bremono zodpovednosti za výsledok tohto procesu je tak medzi týmito inštitucionálnymi aktérmi v podstate rozložené. Tento režim nachádza uplatnenie najmä v oblasti spoločných právomocí EÚ a členských štátov, resp. v tých politikách EÚ, ktoré je účelné realizovať v súvzťažnosti rôznych subjektov. Právny základ vydávania správnych aktov v tomto režime pramení vždy v práve EÚ. Právo EÚ však nekodifikuje aplikačný správny proces, v ktorom sú v tomto režime vydávané správne rozhodnutia, t. j. nekodifikuje kompozitné procesy. Kompozitné procesy sú tak spravidla upravené v rôznych legislatívnych právnych aktoch sekundárneho práva EÚ, ale tiež vo vnútroštátnom práve toho-ktorého členského štátu, ak ten má participovať na tom-ktorom kompozitnom procese. Pre formu finálneho správneho aktu vydávaného v tomto režime platia rovnaké požiadavky ako na formu správneho aktu vydávaného v centralizovanom, resp. decentralizovanom režime v závislosti od toho, či akt vydal orgán EÚ alebo orgán členského štátu. Územné účinky správneho aktu vydávaného v tomto režime opäť variujú v závislosti od daného aktu. V rámci súdneho prieskumu správnych aktov sa v tomto režime zásadne uplatňuje princíp dvojitej výlučnosti v súlade s ktorým platí, že ak bol správny akt vydaný orgánom EÚ, tak súdny prieskum daného aktu vykonáva Súdny dvor EÚ, a ak bol správny akt vydaný orgánom členského štátu, tak súd toho členského štátu, v ktorom bol akt vydaný. V rámci charakteristiky tohto režimu sme však naznačili, že princíp dvojitej výlučnosti má z pohľadu adekvátnej možnosti poskytnutia účinnej súdnej ochrany viaceré trhliny.

Z vykonanej analýzy vývoja a súčasného stavu centralizovaných a zdieľaných kompetencií vyplynulo, že súčasný *status quo* sa vyvinul postupne ruka v ruku s prehĺbovaním integrácie a kreáciou komitologických procesov, no najmä agentúr EÚ. Ich kreácia ako relatívne nezávislých špecializovaných orgánov s vlastnou právnou subjektivitou totiž korelovala a koreluje s praktickou potrebou vytvárania mechanizmov úzkej spolupráce inštitucionálnych aktérov na úrovni ES/EÚ a členských štátov za účelom zabezpečenia efektívneho výkonu práva ES/EÚ, ktorá rešpektuje zásadu subsidiarity. V rámci analýzy súčasného stavu sme pritom prezentovali celý rad príkladov správnych aktov vydávaných v režime centralizovaných kompetencií Komisiou a agentúrami EÚ a v rámci režimu zdieľaných kompetencií Komisiou. Komisiou prostredníctvom komitologického výboru alebo príslušnými orgánmi členských štátov za súčasnej participácie iných inštitucionálnych aktérov vrátane agentúr EÚ v procese ich vydávania.

Napokon sme po vykonanej analýze abstrahovali, že členské štáty sa uchýľovali k presunu rozhodovacích kompetencií z decentralizovaného režimu na režim centralizovaných, resp. zdieľaných kompetencií z pragmatických dôvodov. Dospeli sme pritom k záveru, že tieto dôvody majú nadčasový charakter, a preto predstavujú predpoklady determinujúce presun rozhodovacích kompetencií z členských štátov na orgány EÚ aj v súčasnosti. Prvý z takýchto predpokladov tkvie v potrebe zabezpečiť jednotnú aplikáciu práva EÚ vzhľadom na rovnaké podmienky, ktoré sa majú uplatňovať vo viacerých členských štátoch alebo v celej únii, pričom ponechanie rozhodovacích kompetencií v rámci decentralizovaného režimu by neposkytovalo dostatočnú záruku naplnenia tejto potreby. Podstata druhého predpokladu spočíva v potrebe zvýšenia odbornosti rozhodovacieho procesu a potrebe efektívnejšieho zdieľania informácií medzi členskými štátmi, ktoré sú nevyhnutné pre vydanie správneho aktu. Napokon tretím základným predpokladom je potreba zabezpečenia politickej neutrality v prípade niektorých rozhodovacích procesov.

Na druhej strane z vykonanej analýzy, podľa nás, vyplynulo, že hlavný determinant limitujúci presun rozhodovacích kompetencií z členských štátov na orgány EÚ spočíva v neexistencii štandardizovaného procesno-právneho rámca regulujúceho proces vydávania a súdneho prieskumu správnych aktov v režime centralizovaných, ako aj zdieľaných kompetencií, ktorý vedie k právnej neistote jednotlivcov a spôsobuje vo viacerých prípadoch problémy pri vyhovení zárukám práva na spravodlivý proces. Vzhľadom na zákaz harmonizácie v oblasti administratívnej spolupráce ako oblasti spadajúcej medzi podporné právomoci EÚ pritom nie je, podľa nás, čoskoro možné očakávať vytvorenie zjednocujúcich procesných pravidiel.

Vzhľadom na členstvo Slovenskej republiky v nadštátnom zväzku, akým je Európska únia, berúc do úvahy naznačené reálne aj potenciálne problémy súvisiace s extrateritoriálnymi účinkami právnych aktov, skúmali sme zavedenie a následné rešpektovanie štandardných pravidiel vzťahujúcich sa na správne akty majúce extrateritoriálne účinky. Upriamili sme nutnú pozornosť na potrebu vymedzenia všeobecných princípov v rámci štátov Európskej únie vzťahujúcich sa na správne akty, tiež na potrebu definovania spoločných inštitútov. Vo výskume sme sa venovali vymedzeniu štandardných pravidiel vzťahujúcich sa na správne akty majúce extrateritoriálne účinky. Zohľadňujúc, že orgán cudzieho štátu vydá rozhodnutie, ktoré má záväzne vyvolať účinky na území iného štátu, považujeme za potrebné vytvoriť štandardné pravidlá, ktoré by boli nielen akceptovateľné, ale aj akceptované členskými štátmi Európskej únie. Výpočet princípov, ktorý sme urobili a zdôvodnili, nie je konečný. Vymedzili sme deväť princípov vzťahujúcich sa na správne akty majúce extrateritoriálne účinky. Ide o (1) princíp preskúmateľnosti akéhokoľvek aktu orgánu cudzieho štátu vnútroštátnymi orgánmi, (2) princíp sprístupnenia administratívneho spisu cudzieho orgánu pre potreby uplatnenia obrany dotknutého účastníka konania realizovanej v štáte extrateritoriálneho pôsobenia správneho aktu cudzieho orgánu, (3) princíp jednotných pravidiel správneho konania rešpektujúceho všetky požiadavky kladené na spravodlivý proces v súlade s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v súlade so súvisiacou judikatúrou

Európskeho súdu pre ľudské práva, (4) princíp permanentného zabezpečenia informovanosti jednotlivých štátov, v ktorých majú nastať alebo už nastali extrateritoriálne účinky cudzieho správneho aktu (rozhodnutia), o všetkých úkonoch, ktoré majú alebo môžu mať vplyv na jeho platnosť, nevynímajúc informácie o zmene právnej úpravy s takýmto vplyvom, o využití mimoriadnych opravných prostriedkov a povinné informovanie o zmene, ako aj zrušenie správneho aktu s extrateritoriálnymi účinkami, (5) v nadväznosti na štvrtý princíp zavedenia jednotného informačného systému na sústredenie všetkých správnych aktov s extrateritoriálnymi účinkami, s prístupom pre vymedzený okruh vnútroštátnych subjektov, so súčasťou minimalizáciou kriminálneho zneužitia tohto centrálného informačného systému, (6) definovanie skupiny správnych aktov, ktoré majú principiálne extrateritoriálnu povahu, (7) definovanie okruhu správnych aktov principiálne bez extrateritoriálnej povahy, teda skupiny správnych aktov s absolútnym vylúčením extrateritoriálnych účinkov, teda aktov, ktorých pôsobenie je možné výlučne v štáte orgánu, ktorý ich vydal, (8) zabezpečenie jednotnosti obsahových aj formálnych náležitostí správnych aktov vydávaných vo forme dokladov, (9) elektronicky doručované rozhodnutia nie sú opatrené všestrannými prvkami, ktoré by zaručovali ich autenticitu *erga omnes* – potreba vyriešiť tento nedostatok vo vzťahu k rozhodnutiam s extrateritoriálnymi účinkami. Všetky tu vymenované princípy sme podrobili podrobnému zdôvodneniu. Vysvetlili sme ich povahu a nevyhnutnosť rešpektovania medzi jednotlivými štátmi.

V poslednej kapitole tejto monografie sme sa zaoberali osobitným druhom súdneho konania v správnom súdnictve, a to konaním o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy podľa ustanovení § 420 až 429 Správneho súdneho poriadku v podmienkach Slovenskej republiky.

Poukázali sme na možné zmeny v rámci práva Slovenskej republiky, v nadväznosti na skúmanie dôvodov potreby zmien v procesných postupoch smerujúcich k vyvolaniu extrateritoriálnych účinkov tých aktov cudzích orgánov, ktoré podliehajú povinnému predchádzajúcemu konaniu o ich vykonateľnosti. Samostatne sme podrobili skúmaniu pravidiel konania o vykonateľnosti cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní v zmysle ich potenciálnej revízie. Poukázali sme na právnu úpravu súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov s paralelnou analýzou súvisiacich problémov a vyústením do konkrétnych námietok smerujúcich k revidovaniu pravidiel konania o vykonateľnosti cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní a ich žiaducej modifikácii *de lege lata* v nasledujúcich novelizáciách Správneho súdneho poriadku. Zvýraznili sme, že štát musí mať eminentný záujem na presnej špecifikácii mocenských aktov, ktoré vydali orgány cudzích štátov a ktoré by sa mali vyznačovať automatickými extrateritoriálnymi účinkami vyplývajúcimi z transteritoriálnej povahy týchto aktov bez potreby vyslovenia vykonateľnosti, a medzi aktmi, ktoré budú môcť vyvolať účinky na území Slovenskej republiky až po realizácii procesného postupu smerujúceho k autoritatívnemu vysloveniu vykonateľnosti cudzích aktov v Slovenskej republike. Pozornosť sme upriamili na problematiku preukázania reálneho dodržania pravidiel

spravodlivého procesu v administratívnom konaní pred cudzím orgánom pri rozhodovaní o vykonateľnosti cudzích správnych aktov slovenskými súdmi v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a v nadväznosti na pravidlá spravodlivého procesu podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd so súčasným zvýraznením relevantnej judikatúry.

Správne súdy sa v správnom súdnictve v konaní o vykonateľnosti aktov cudzích orgánov musia zaoberať podmienkami vyslovenia vykonateľnosti. Preto je riziko pôsobenia nezákonného aktu v Slovenskej republike nižšie. Nespochybniteľným pozitívom súdneho konania o vykonateľnosti aktov cudzích orgánov však je, že správny súd v správnom súdnictve má v konaní o vykonateľnosti aktov cudzích orgánov povinnosť skúmať predpoklady vykonateľnosti cudzích správnych aktov. V tomto zmysle sme sa venovali všetkým štyrom podmienkam vykonateľnosti rozhodnutia, ktoré v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy skúma správny súd. Ako pozitívum je možné vnímať faktickú aj právnu realizáciu súdnej ochrany účastníka konania pred prípadnou vykonateľnosťou takého rozhodnutia, ktoré mohlo byť výsledkom postupu nerešpektujúceho pravidlá spravodlivého procesu. Tento pozitívny prvok súdneho prieskumu sa však môže prejavovať iba pri tých rozhodnutiach, ktoré súdnemu prieskumu podliehajú.

Okrem toho sme pozornosť zameriavali na jeden čiastkový problém, ktorým je rozsah uplatniteľnosti tohto konania alebo podmienky prípustnosti tohto konania. Inak povedané, ktoré rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy podliehajú danému konaniu.

V prvom rade sme skúmali zákonnú právnu úpravu vyplývajúcu najmä z dvoch ustanovení Správneho súdneho poriadku. Z ustanovenia § 420 tohto zákona vyplýva, že tomuto konaniu podliehajú také rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy, pri ktorých existuje záväzok Slovenskej republiky ich vykonať, pričom tento záväzok musí explicitne vyplývať z medzinárodnej zmluvy alebo právne záväzného aktu Európskej únie. Z ustanovenia § 429 Správneho súdneho poriadku vyplýva, že v právnom styku medzi členskými štátmi sa toto konanie uplatní iba vtedy, ak osobitný predpis neustanovuje niečo iné.

Záväzok vykonať cudzie správne rozhodnutie môže vyplývať z multilaterálnej alebo bilaterálnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná. Daný záväzok musí byť explicitný. Nepostačuje odvodzovať ho od všeobecných princípov o vzájomnej spolupráci a pomoci medzi zmluvnými štátmi. To práve v aplikačnej praxi býva problémom.

Záväzok vykonať cudzie správne rozhodnutie môže vyplývať z právne záväzného aktu Európskej únie. No ak existuje osobitný postup medzi členskými štátmi týkajúci sa priznávania priamych účinkov cudzím správnym rozhodnutiam alebo osobitný postup uznávania cudzích správnych rozhodnutí, prednosť bude mať tento osobitný postup pred konaním o vykonateľnosti cudzích správnych rozhodnutí podľa Správneho súdneho poriadku. Štandardne platí, že ak právo Európskej únie stanovuje potrebu uznávania alebo vykonateľnosti správnych rozhodnutí iných členských štátov, stanoví aj osobitné pravidlá tohto postupu. Preto je uvedené konanie

podľa Správneho súdneho poriadku vo vzťahoch medzi členskými štátmi málo využiteľné.

V rámci výskumu sme vykonali aj analýzu 30 rozhodnutí správnych súdov vydaných v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, pričom sme dospeli k záveru, že správne súdy prejednávajú aj také (alebo najmä také) prípady, ktoré nepodliehali tomuto konaniu, keďže sa mali riadiť osobitnými postupmi podľa práva Európskej únie. Rovnako sme dospeli k záveru, že správne súdy veľmi extenzívne vyvodzovali „záväzok“ vykonať rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy z medzinárodných zmlúv, najmä bilaterálnych týkajúcich sa vzájomnej pomoci v občianskych a trestných veciach. A tak si založili právomoc aj v prípadoch, keď ju nemali a konanie malo byť zastavené.

Z posúdenia aktuálnej právnej úpravy regulujúcej rozsah prípustnosti konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, ako aj z analýzy vybraných rozhodnutí správnych súdov v takých konaniach vyplýva, že hranice prípustnosti sú stanovené príliš úzko. Preto by bolo potrebné uvoľniť ich najmä vo vzťahu k rozhodnutiam orgánov verejnej správy členských štátov Európskej únie. Preto navrhujeme, aby sa s cieľom prípustnosti tohto konania vo vzťahu k správnym rozhodnutiam orgánov členských štátov Európskej únie nevyžadovala požiadavka existencie „explicitného záväzku“ v medzinárodnej zmluve alebo v právnom akte Európskej únie. Samozrejme, neboli by tým dotknuté osobitné postupy uznávania a priznávania priameho účinku správnych rozhodnutí iného členského štátu. Taktiež navrhujeme, aby bolo obdobné konanie o vykonateľnosti s rovnako uvoľnenými obmedzeniami prípustnosti v právnom styku medzi členskými štátmi v rámci všetkých členských štátov rovnaké. V tomto prípade by bolo potrebné prijať právny akt Európskej únie, ktorý by zabezpečil takúto harmonizáciu.

V rámci poslednej kapitoly sme sa opäť zaoberali jednou z kategórií správnych aktov s cezhraničnými účinkami – transteritoriálnymi správnymi aktmi. V tomto ohľade sme svoju pozornosť zamerali najmä na to, či dotknuté členské štáty EÚ majú možnosť brániť sa takýmto účinkom, t. j. či existujú právne akceptovateľné dôvody, pre ktoré môžu odmietnuť účinky cudzieho rozhodnutia na svojom území. Dospeli sme k záveru, že existujú jednak všeobecné dôvody, ktoré vyplývajú najmä z primárneho práva Európskej únie. Ide najmä o potrebu ochrany národnej identity, verejného poriadku, národnej bezpečnosti, verejného zdravia a pod. Sú to dôvody, ktoré zakladajú výnimky z uplatňovania slobody voľného pohybu tovaru, služieb, kapitálu a osôb v rámci spoločného trhu. Okrem toho existujú aj špecifické dôvody vyplývajúce zo sekundárneho práva Európskej únie, ktoré sa však vzťahujú na konkrétny druh správneho aktu s cezhraničnými účinkami.

Následne sme sa zaoberali situáciou, či v podmienkach Slovenskej republiky existuje procesný postup, ktorého výsledkom by bolo odmietnutie účinkov priamo vykonateľného cudzieho rozhodnutia na území Slovenskej republiky. Prišli sme k záveru, že takýto procesný postup nie je v Slovenskej republike upravený. Vzhľadom na stúpajúci počet správnych aktov s priamymi cezhraničnými účinkami a narastajúci trend využívania tejto formy správnej činnosti v európskom správnom

priestore by bolo vhodné mať takýto postup právne upravený. Z tohto dôvodu navrhujeme aj zavedenie nového konania v rámci správneho súdnictva, ktorého predmetom by bolo posudzovanie návrhov na odmietnutie účinkov priamo vykonateľných správnych aktov cudzích orgánov verejnej správy na území Slovenskej republiky. Navrhujeme aj konkrétnu podobu tohto konania vrátane vymedzenia právomocí a príslušnosti súdu, dôvodov odmietnutia, účastníkov konania, procesného postupu či spôsobu rozhodovania a následkov rozhodnutí súdu.

POUŽITÁ LITERATURA

1. AVBELJ, M. Theory of European Union. *European Law Review* [online]. 2011, 36(6), s. 818 [cit. 2024-3-15]. Dostupné na internete: <https://ssrn.com/abstract=1976376>.
2. BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok: komentár*. 1. V Prahe: C. H. Beck, 2018. Veľké komentáre. ISBN 978-80-7400-678-4. s. 1552.
3. BASSI, N. Il mutuo riconoscimento in trasformazione: il caso delle patenti di guida. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*. 2008, s. 1582 – 1594.
4. BASTOS, F. B. An Administrative Crack in the EU's Rule of Law: Composite Decision-making and Nonjusticiable National Law. In *European Constitutional Law Review*. Roč. 16, 2020, s. 63 – 90.
5. BASTOS, F. B. Judicial review of composite administrative procedures in the Single Supervisory Mechanism: Berlusconi. In *Common Market Law Review*. Roč. 55, 2019, s. 1355 – 1378.
6. BISCOTTINI, G. *Diritto amministrativo internazionale*. 2. Padova: CEDAM, 678. ISBN 9788813125233.
7. BOHAČEK, M. Mutual trust in EU Law: Trust ‚in what‘ and ‚between whom‘? In *European Journal of Legal Studies*. Roč. 14, 2022, č. 1, s. 103 – 140.
8. BURBAUM, S. *Rechtsschutz gegen transnationale Verwaltungshandeln*. 1. Baden Baden: Nomos, 2003. ISBN 978-3-8329-0156-1.
9. CAMBIEN, N. Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market. In *European Papers*. Roč. 2, 2017, č. 1, s. 93 – 115.
10. CATANZARITI, M. a A. H. TÜRK. EU agencies and the rise of a mixed administration in the EU multi-jurisdictional setting: facing the challenges of the rule of law. In SCHOLTEN, M. a A. BRENNINKMEIJER (eds.) *Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*. Cheltenham. Edward Elgar, 2020. s. 18 – 38.
11. CEPEK, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. Bratislava: Wolters Kluwer SK, 2018. ISBN 9788081687846.
12. CLOOTS, E. *National Identity in EU Law*. 1. Oxford: Oxford University Press, 2015. s. 4. ISBN 9780198733768.
13. CRAIG, P. *The Evolution of EU Law. Third Edition*. Glasgow: Oxford University Press, 2021. s. 1072.
14. CRAIG, P. *EU ADMINISTRATIVE LAW. Third Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2018. s. 934.
15. DAVID, V., P. SLADKÝ a F. ZBOŘIL. *Mezinárodní právo veřejné*. 3. přepracované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha, 2006, ISBN 80-7201-628-8.
16. DA SILVA, S. T. *The transnational administrative act*. In *Direito Administrativo Europeu*. Coimbra: University Coimbra, 2010, s. 91 – 97.

17. DE LUCA, L. Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts. *Review of European Administrative Law*. 2012, (5), s. 17 – 45.
18. DELLA CANANEA, G. From the Recognition of Foreign Acts to Trans-national Administrative Procedures. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 219 – 242. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.
19. DEMKOVÁ, S. The Grand Chamber’s Take on Composite Procedures under the Single Supervisory Mechanism. In *Review of European Administrative Law*. Roč. 12, 2019, s. 209 – 220.
20. DIENSTBIER, F. *Formy správní činnosti II. Správní akt* [online]. , 1 – 11 [cit. 2023-1-31]. Dostupné na internete: http://oldwww.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-dokumenty/KSPP/Sprava/Filip_D/SP1p04_2014.pdf.
21. ELBERT, L. (ed.). Koncept extraterritoriality a extraterritoriálnej právomoci z pohľadu súčasného medzinárodného práva. In: JAKAB, R. *Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie*. 1. Košice: ŠafárikPress, 2019, s. 7 – 18. ISBN 9788081528026.
22. ELIANTONIO, M. a N. VOGIATZIS. Judicial and Extra-Judicial Challenges in the EU Multi- and Cross-Level Administrative Framework. In *German Law Journal*. Vol. 22, 2021, s. 324.
23. GARCÍA, J. J. P. The EU’s 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. Chapter 2. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (ed.). *Recognition of Foreign Administrative Acts* [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2016, s. 15 – 31 [cit. 2023-1-13]. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law. ISBN 978-3-319-18973-4.
24. GAŠPAR, M. *Československé správne právo hmotné*. 1. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 1990.
25. GERONTAS, A. Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions. *Columbia Journal of European Law*. 2013, s. 426 – 428.
26. GROZA, A. The principle of mutual recognition: from the internal market to the European area of freedom, security and justice. In *Juridical Tribune*. vol. 2, 2022, s. 89 – 104.
27. HAMULÁKOVÁ, Z. a M. HORVÁT. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 9788057101420.
28. HANDRLICA, J. Hesitantly Towards Mutual Recognition of “vaccination Passports. A Survey on Potential Ubiquity in Administrative Law. In *Juridical Tribune*. Roč. 11, 2021, č. špeciálne, s. 277 – 290.
29. HANDRLICA, J. Inter-administratívni pouto“ správnych aktů v předpisech unijního práva. *Societas et Iurisprudentia*. 2017, V(3), s. 82 – 113.
30. HANDRLICA, J. Vybrané problémy spojené s aplikací modelu transteritoriálních správnych aktů. *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*. 2017, 5(2), s. 49 – 59.
31. HANDRLICA, J. *Transteritoriální správní akty: studie z mezinárodního správního práva*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 9788088018155.
32. HANDRLICA, J. *Úvod do mezinárodního práva správního*. V Praze: C. H. Beck, 2022. Beckova edice právní instituty. ISBN 9788074009013.

33. HANDRLICA, J. Hesitantly towards mutual recognition of “vaccination passports”. A survey on potential ubiquity in administrative law. *Juridical Tribune*. 2021, 11(special), s. 277 – 290. DOI: 10.24818/TBJ/2021/11/SP/01. ISSN 22477195. Dostupné na internete: <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An11vs/1>. Jakub Handrlica.pdf.
34. HANS, J. H. a H. H. B. VEDDER. *European Environmental Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2008. s. 409.
35. HAZELHORST, M. *Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial*. Hague: T. M. C. Asser Press The Hague, 2017, s. 448. ISBN 978-94-6265-162-3.
36. HENDRYCH, D. *Správni právo: obecná časť*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
37. HERNANDEZ, W. Effective Protection of Rights as a Precondition to Mutual Recognition: Some Thoughts on the Cjeu’s Gavanzov II Decision. In *European Criminal Law*. Roč. 13, 2022, č. 2, s. 180 – 197.
38. HOFMANN, H. C. H., G. C. ROWE a A. H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011. s. 977.
39. HOFMANN, H. C. H., Composite decision making procedures in EU administrative law. In HOFMANN, H. C. H. a A. H. TÜRK (eds.) *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*. Cheltenham. Edward Elgar, 2009, s. 136 – 137.
40. HORVAT, M. *Administratívna zodpovednosť právnických osôb*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-8168-715-0.
41. HORVAT, M. Právo na spravodlivý proces vo vzťahu k správne trestaniu tzv. iných správnych deliktov. In: *Bratislavské právnické fórum 2015*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2015, s. 654 – 665. ISBN 978-80-7160-411-2.
42. IPSEN, H. P. *Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien*. 1. Baden Baden: Nomos, 1984. ISBN 9783789009983.
43. JAKAB, R. Defence of an EU member state against the effects of transnational administrative acts. *Juridical Tribune* [online]. 2020, 10(Special Issue), 32-48 [cit. 2024-3-15]. ISSN 2248 – 0382. Dostupné na internete: <https://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An10vs/3.%20Radomir%20Jakab.pdf>.
44. JAKAB, R. Pojem správny akt v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami. *Žurnál správneho súdnictva*. 2022, 1(2), s. 11 – 23. ISSN 2730-0722.
45. JAKAB, R. Proces tvorby individuálnych služobných pokynov vo verejnej správe. *Studia Iuridica Cassoviensia*. 2015, 3(2), s. 51 – 60. ISSN 1339-3995.
46. JAKAB, R. Proces tvorby interných normatívnych inštrukcií vo verejnej správe. *Právny obzor: teoretický časopis pre otázky štátu a práva*. 2010, 93(6), s. 556 – 570. ISSN 0032-6984.
47. JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ. In: JAKAB, R. a D. REPIŠČÁKOVÁ, eds. *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav: zborník vedeckých prác*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 5 – 42. ISBN 9788057402350.
48. JAKAB, R. Uznávanie cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní: aktuálny stav, aplikačné problémy, budúce výzvy. In: JAKAB, R., E. BERNÍKOVÁ a D. RE-

- PIŠČÁKOVÁ, eds. *Správne právo bez hraníc: zborník vedeckých prác*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2024, s. 75 – 93. ISBN 978-80-574-0294-7.
49. JAKAB, R. (ed.) *Extraterritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. I*. Košice: ŠafárikPress, 2018. ISBN 978-80-8152-679-4.
50. JAKAB, R. Extraterritorialita a transteritorialita v podmienkach EÚ a jej členských štátoch. In: JAKAB, R. (ed.): *Extraterritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, ISBN 978-80-8152-679-4.
51. JAKAB, R., R. Preskúmanie transteritoriálnych správnych aktov hosťiteľským členským štátom. In: R. JAKAB, T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 129 – 150. ISBN 9788081529191.
52. JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020 [cit. 2023-1-8]. DOI: 10.33542/TSA2020-919-1. ISBN 9788081529191.
53. JAKAB, R. Právo na spravodlivý proces v administratívnych veciach pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In: *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi: III. ústavné dni: zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 286 – 296. ISBN 9788081522079.
54. JAKAB, R. Vplyv práva Európskej únie na verejnú správu členského štátu. In JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: ŠafárikPress, 2020. s. 13 – 26.
55. JANČÁT, L. A few notes to the notion “criminal” for the purposes of the council framework decision 2005/214/JHA in the context of road traffic offences. In: *Bratislava legal forum 2022: administrative punishment and administrative sanctions in Europe*. 1. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2022, s. 45 – 57. ISBN 9788071606758.
56. JANČÁT, L. Hmotnoprávne aspekty správneho deliktu držiteľa vozidla. *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2021, 40(2), s. 5 – 33. ISSN 1336-6912.
57. JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: , R. JAKAB, T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 65 – 128 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191.
58. JANČÁT, L. Predpoklady vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ. In JAKAB, R., E. BERNÍKOVÁ a D. REPIŠČÁKOVÁ (eds.): *Správne právo bez hraníc. Zborník vedeckých prác*. Košice: ŠafárikPress, 2024, s. 187 – 202.
59. JANČÁT, L. Special regime for the recognition of decisions on financial penalties: complex analysis. *Juridical Tribune – Tribuna Juridica*. 2023, 13(1), 93 – 119. ISSN 2247-7195.
60. JANSSENS, CH. *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*. Oxford University Press, 2013. s. 358.
61. JIMÉNEZ, L. A. Effective Judicial Protection and Mutual Recognition in the European Administrative Space. In *German Law Journal*. Roč. 22, 2021, s. 344 – 357.

62. KLIMEK, L. a B. ŠRAMEL. *Vzájomné uznávanie peňažných sankcií v Európskej únii*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 9788081685811.
63. KLIMEK, L. *Mutual recognition of judicial decisions in European criminal law: Vzájomné uznávanie justičných rozhodnutí v európskom trestnom práve*. Cham: Springer International Publishing Switzerland, 2017. ISBN 978-3-319-44375-1.
64. KLIMEK, L. *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*. Springer International Publishing Switzerland: Springer Cham, 2017. s. 742. ISBN 978-3-319-44377-5.
65. KLIMEK, L. *Zákon o uznávaní a výkone rozhodnutí, ktorými sa ukladá trestná sankcia spojená s odňatím slobody v Európskej únii. Komentár. 1*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 9788057104308.
66. KOKAJ, A. a B. SINANI. The multi-level governance of the European Union: the role of the local government. In *Juridical Tribune*. Vol. 13, 2023, s. 32 – 42.
67. KÖNIG, K. *Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte*. Köln: Carl Heymanns Verlag, 1965.
68. KOŠČIAROVÁ, S. *Zákon o priestupkoch: podrobný komentár s judikatúrou*. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-465-7.
69. KRÄMER, L. *EWG-Verbraucherrecht*. Baden Baden: Nomos, 1985. ISBN 978-3-7890-1155-9.
70. LANCEIRO, R. a M. ELIANTONIO. The Genetically Modified Organisms' Regime: A Playground for Multi-Level Administration and a Nightmare for Effective Judicial Protection? In *German Law Journal*. Vol. 22, 2021, s. 371 – 390.
71. LEÓN, S. A. *Composite administrative procedures in the European Union*. Madrid: Iustel. 2017. s. 430.
72. LENAERTS, K. Some reflections on the separation of powers in the European Community. In *Common Market Law Review*. Vol. 28, 1991, s. 11 – 35.
73. LENAERTS, K. *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*. In *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, č. 3, s. 525 – 552.
74. LEONARDO, L. The Political Psychology of Vertical Trust Between the European Union and the Member States. In *LEGAL ISSUES OF ECONOMIC INTEGRATION*. Roč. 48, 2021, č. 3, s. 229 – 250.
75. MARCHETTI. B. Il Sistema Integrato di Tutela. In De LUCIA, L. a B. MARCHETTI (eds.). *L'amministrazione europea e le sue regole*. Il Mulino. 2015.
76. MAZÁK, J. a M. JÁNOŠÍKOVÁ. *Lisabonská zmluva (Ústavný systém a súdna ochrana)*. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition), 2011. s. 306.
77. MAZÁK, J. a M. JÁNOŠÍKOVÁ. *Základy práva Európskej únie: (Ústavný systém a súdna ochrana)*. 1. vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2009. s. 740.
78. NAGY, C. I. *The rebellion of constitutional courts and the normative character of European Union law*. In *International and Comparative Law Quarterly*. 2024. Roč. 73, č. 1. s. 65 – 101.
79. Neßler, V. *Der transnationale Verwaltungsakt: zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts*. In *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1995.
80. PEERS, S., T. HERVEY, J. KENNER a A. WARD (Ed.). *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*. Oxford a Portland, Oregon: Beck – Hart – Nomos, 2014. s. 1936.

81. PERNAS GARCIA, J. J. The EU's 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, č. 10, s. 15 – 32.
82. POMAHAČ, R. a J. HANDRLICA. *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck. 2012. s. 169.
83. 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: zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2019, s. 37 – 56. ISBN 978-80-8152-802-6.
84. PONTIER, J. A. a E. BURG. *EU Principles on Jurisdiction and Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters: According to the Case Law of the European Court of Justice 1st Edition*. 1. Amsterdam: T. M. C. Asser Press, 2004. ISBN 9789067041737.
85. POTĚSIL, L. Individuální správní akty. In: *Cofola Conference – key points and ideas: conference proceedings*. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 601 – 610. ISBN 978-80-210-4630-6. ISSN 2464-8485.
86. PRECHAL, S. Mutual trust before the Court of justice of the European Union. In *European papers*. Roč. 2, 2017, č. 2, s. 75 – 92.
87. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 6. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-3350-9.
88. REPIŠČÁKOVÁ, D. Verejný poriadok ako dôvod na uplatnenie výnimky podľa čl. 36 ZFEÚ. In: JAKAB, R a D REPIŠČÁKOVÁ. *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav: zborník vedeckých prác. 1*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 135 – 152. ISBN 9788057402350.
89. REYES, A. *Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters*. 1. London: Bloomsbury Publishing, 2019. ISBN 9781509924271.
90. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., M. G. PÉREZ, J. J. P. GARCÍA a C. A. CANO. Foreign Administrative Acts: General Report. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (ed.). *Recognition of Foreign Administrative Acts* [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2016, s. 11 [cit. 2023-1-13]. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law. ISBN 978-3-319-18973-4.
91. RÖTTGER-WIRTZ, S. a M. ELIANTONIO. From Integration to Exclusion: EU Composite Administration and Gaps in Judicial Accountability in the Authorisation of Pharmaceuticals. In *European Journal of Risk Regulation*. Vol. 10:2, 2019, s. 393 – 411.
92. RUFFERT, M. *Recognition of foreign legislation and Administrative Act*. In Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 567 – 578.
93. SANGRETOVÁ, M. K niektorým otázkam vzájomného uznávania vodičských preukazov. In: JAKAB, R. (ed.). *Extrateritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci. 1*. Košice: ŠafárikPress, 2018, s. 99 – 108. ISBN 978-80-8152-679-4.

94. SCHWARZ, M. Let's talk about trust, baby! Theorizing trust and mutual recognition in the EU's area of freedom, security and justice. In *European Law Journal*. Roč. 24. 2018, č. 2 – 3, s. 124 – 141.
95. SEMAN, T. Administratívnoprávne aspekty fiktívneho rozhodovania v právnom štáte a fiktívne transteritoriálne administratívnoprávne akty. In: *Právne rozpravy on-screen*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici – Belianum, 2020, s. 283 – 294. ISBN 9788055717708.
96. SEMAN, T. Činnosti verejnej správy. In: SEMAN, T., R. JAKAB a J. TEKELI. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. Košice: ŠafárikPress, 2020, s. 130 – 171. ISBN 9788081528699.
97. SEMAN, T. Extrateritoriálne účinky rozhodnutí cudzích orgánov o priestupku alebo o inom správnom delikte a ich vplyv na posudzovanie konania páchatel'a ako trestného činu krádeže podľa Trestného zákona. In: *Košické dni trestného práva 2023: ochrana vlastníckeho práva normami trestného práva: zborník vedeckých príspevkov z celoštátnej interdisciplinárnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Košice: Právnická fakulta, 2023, s. 354 – 369. ISBN 9788057402701.
98. 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, 2018, s. 33 – 47. ISBN 978-80-8152-679-4.
99. SEMAN, T. Preskúvanie cudzích správnych aktov v Slovenskej republike. In: JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 151 – 178 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191.
100. SEMAN, T. Rozhodnutie o uložení sankcie v zahraničí a jeho extrateritoriálne účinky na posudzovanie bezúhonnosti osoby v Slovenskej republike. In: *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav: zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 43 – 70. online: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2023/pravf/extrateritorialne-ucinky-cudzich-spravnych-rozhodnuti.pdf>, ISBN 978-80-5740-235-0.
101. SEMAN, T., R. JAKAB a J. TEKELI. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1*. Košice: ŠafárikPress, 2020. ISBN 9788081528699.
102. SEMAN, T. Spravodlivý administratívny proces s občanom slovenskej republiky v zahraničí pri rozhodovaní správneho súdu o vykonateľnosti cudzích 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. ISBN 9788081528026.
103. SEMAN, T. *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016. 143 s. ISBN 978-80-8152-424-0.
104. SLÁDEČEK, V. *Obecné správni právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 9788075985644.
105. SREBALOVÁ, M. a et al. *Zákon o priestupkoch. Komentár. 2*. Bratislava: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-89603-93-0.
106. SPIŠIAKOVÁ, H. *Zákon o priestupkoch – komentár. 2*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-571-0220-5.

107. STELKENS, U. a M. MIRSCHBERGER. The Recognition of Foreign Administrative Acts: A German Perspective. In: *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Imprint: Springer, 2016, s. 137 – 170. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, 10. ISBN 978-3-319-18973-4.
108. STERN, B. Une tentative d'élucidation du concept d'application extraterritoriale. *Revue québécoise de droit international*. 1986, (3), s. 49 – 79.
109. ŠKULTÉTY, P., P. ANDOROVÁ a J. TÓTH. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. Bratislava: Heuréka, 2012. ISBN 9788089122783.
110. TEKELI, J. Uznávanie dokladov o vzdelaní a odborných kvalifikácii. In JAKAB, R. a D. REPIŠČÁKOVÁ (eds.): *Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav. Zborník Vedeckých prác*. Košice: ŠafárikPress, 2023, s. 71 – 88.
111. TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 800.
112. TOMÁŠEK, M., V. TÝČ a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013. s. 496.
113. TOMÁŠ, L. Právomoc správneho súdu v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy vo veciach poplatkov za vysokoškolské štúdium. In: JAKAB, R. (ed.). *Transiteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019, s. 163 – 176. ISBN 978-80-8152-802-6.
114. VAČOK, J. Uplatňovanie kasačného princípu pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov. *Právny obzor*. 2021, 104(2), s. 89 – 98.
115. VALDHANS, J. a K. DRLIČKOVÁ. *Rozhodování soudního dvora EU ve věcech uznání a výkonu cizího soudního rozhodnutí: (analýza rozhodnutí dle nařízení Brusel Ibis)*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7784-3.
116. VAN CALSTER, G. *European Private International Law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2013. ISBN 9781782250623.
117. VERNARSKÝ, M. (ed.). Prevádzkovanie hazardu v podmienkach Slovenskej republiky a súvisiace povoľovacie správne akty. In: JAKAB, R. *Extraterritoriálne účinky činnosti orgánov verejnej moci: zborník vedeckých prác*. 1. Košice: ŠafárikPress, 2018, s. 61 – 74. ISBN 978-80-8152-679-4.
118. VOYNIKOV, V. V. The Principle of Mutual Trust in EU Law and Policy. In *Modern Europe Scientific Journal*, 2021, č. 6, s. 144 – 154.
119. WILBRANDT-GOTOWICZ, Martyna. Judicial Control in Integrated Composite Administrative Proceedings – Monism or Duality of Protection of Individual Rights? *Studia Iuridica Lublinensia* [online]. 2023, 32(1), 293-319 [cit. 2024-3-15]. DOI: 10.17951/sil.2023.32.1.293-319. ISSN 17316375. Dostupné na internete: <https://journals.umcs.pl/sil/article/view/13388>.
120. WILLEMS, A. *The Principle of Mutual Trust in EU Criminal Law*. Hart Publishing, 2021. s. 352.
121. XANTHOPOULOU, E. *Fundamental Rights and Mutual Trust in the Area of Freedom, Security and Justice: A Role for Proportionality?*. Oxford: Hart Publishing, 2020, s. 248.
122. ZILINSKY, M. Mutual Trust and Cross-Border Enforcement of Judgments in Civil Matters in the EU: Does the Step-by-Step Approach Work? In *Neth Int Law Rev*. 2017, č. 64, s. 115 – 139.

Cezhraničné účinky správnych aktov

Radomír Jakab, Tibor Seman, Lukáš Jančát

Vydavateľstvo: Wolters Kluwer ČR, U Nákladového nádraží 10, 130 00 Praha 3

Tlač: Sowa Sp. z o. o., ul. Raszyńska 13, 05-500 Piaseczno, Poľsko

Rok vydania: 2024

Vydanie: prvé

Počet strán: 196

Účelová publikácia, nepredajná.

Obsah tejto publikácie nájdete v ASPI.

 Wolters Kluwer | ASPI

obchod.wolterskluwer.cz

www.wolterskluwer.cz

e-mail: obchod@wolterskluwer.cz

tel.: 246 040 400