

Konanie o odmietnutí účinkov priamo vykonateľných rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

Jakab, R.*

JAKAB, R.: Konanie o odmietnutí účinkov priamo vykonateľných rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy.** Právny obzor, 108, 2025, č. 2, s. 126 – 144. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2025.2.02>

Proceedings on the rejection of the effects of directly enforceable decisions of foreign public administration bodies. Under the influence of deepening integration within the European Union, under the influence of growing worldwide globalization and interstate cooperation, one of the forms of administrative activities - administrative acts / decisions that have a cross-border effect - are increasingly being used. This shall apply especially in the conditions of the European Union, where administrative acts that have direct effects on the territory of other member states, the so-called transterritorial administrative acts, have intensive applicability. In the framework of this article, we deal with the possibilities of the affected state to defend itself against the effects of administrative acts of foreign public administration bodies, if these would be in conflict with the interests of the given state. We also deal with the assessment of whether there is a legal proceedings in the conditions of the Slovak Republic that could be used for the purpose of defending against the negative effects of directly enforceable administrative acts of foreign public administration bodies. Since there is no such procedure, we propose de lege ferenda its basic features and characteristic features.

Key words: administrative act, extraterritoriality, legal proceedings, administrative justice

I. Úvod

Jednou z foriem, ktorých prostredníctvom sa uskutočňuje zosúladovanie činností v rámci členských štátov Európskej únie, je využívanie cezhraničného účinku správnych aktov¹ členských štátov Európskej únie. Prostredníctvom tejto formy nastáva harmonizácia činnosti medzi členskými štátmi na tzv. horizontálnej úrovni. Bežnejšou a známejšou je však vertikálna harmonizácia, t. j. zosúladovanie činností na území členských štátov Európskej únie na základe právnych aktov, či už normatívnych, alebo individuálnych,

* Doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD., Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach. ORCID: 0000-0003-2074-8676.

** Tento príspevok bol vypracovaný s podporou a je výstupom výskumného projektu podporeného Vedeckou grantovou agentúrou VEGA č. 1/0187/22 s názvom Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie.

¹ V tomto článku sú používané pojmy „správny akt“ a „správne rozhodnutie“. Z hľadiska medzinárodného rozmeru tohto pojmu vyjadrujeme názor, že vhodnejšie je používanie pojmu „správny akt“. No v rámci právnej úpravy v Slovenskej republike sa využíva pojem „správne rozhodnutie“. Na účely tohto príspevku sa preto pojmy „správny akt“ a „správne rozhodnutie“ používajú synonymicky. Hoci sú uvedomujeme, že je to vedecky nepresné. Blížšie k tomu v príspevku JAKAB, R. Pojem správny akt v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami. *Žurnál správneho súdnictva*. 2022, 1(2), s. 11 – 23. ISSN 2730-0722; ako aj 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; alebo HANDRLICA, J. Hesitantly towards mutual recognition of “vaccination passports.” A survey on potential ubiquity in administrative law. *Juridical Tribune*. 2021, 11(special), pp. 277 – 290. DOI: 10.24818/TBJ/2021/11/SP/01. ISSN 22477195. Dostupné na: <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An11vs1>. Jakub Handrlica.pdf.

prijímaných orgánmi a inštitúciami Európskej únie; a ktoré majú svoje priame alebo nepriame účinky aj na území členských štátov².

V rámci predchádzajúceho výskumu sme sa okrem iného zaoberali aj vymedzením jednotlivých kategórií správnych aktov, ktoré majú v podmienkach Európskej únie cezhraničné účinky, a to na základe posúdenia ich spoločných znakov.³ 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 správnych aktov odmietnuť, pozastaviť či uplatniť akúkoľvek výhradu. Táto kategória správnych aktov sa označuje ako tzv. pravé (rýdže) transteritoriálne správne akty.⁴

Do druhej kategórie je možné zaradiť také správne akty, ktoré síce majú automaticky 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 aktov na území hostiteľského štátu, alebo pozastaviť tieto účinky na dobu existencie určitého ohrozenia chráneného záujmu, prípadne podrobiť takéto správne 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 zasahuje výrazným spôsobom do zásady, že správne akty (aj s cezhraničnými účinkami) preskúmava, vykonáva nad nimi dohľad, ruší, mení jedine domovský štát, t. j. štát, ktorý takýto správny akt vydal. Táto kategória sa označuje ako tzv. modifikované transteritoriálne správne akty.⁵

² JAKAB, R., Preskúvanie transteritoriálnych správnych aktov hostiteľským členským štátom. In JAKAB, R., SEMAN, T. a JANČÁT, L. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky* [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 129. ISBN 9788081529191.

³ JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ. In JAKAB, R., a REPIŠČÁKOVÁ, D. (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.

⁴ Pozri HANDRLICA, J. *Transteritoriální správní akty: studie z mezinárodního správního práva*. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2017. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 9788088018155; HANDRLICA, J. Vybrané problémy spojené s aplikací modelu transteritoriálních správních aktů. In *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*. 2017, 5(2), 49 – 59., JAKAB, R., SEMAN, T. a JANČÁT, L. *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.

⁵ 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: <https://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An10vs/3.%20Radomir%20Jakab.pdf>.

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 jeho aktu uznania, takýto správny akt nadobúda cezhraničné účinky. Pričom 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.⁶ Tie sú následne implementované do právneho poriadku členského štátu. Vzhľadom na to existuje v rámci všetkých členských štátov 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.⁷

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 akt uznania sa 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.⁸

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 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.⁹

⁶ Pozri JANČÁT, L. Special regime for the recognition of decisions on financial penalties: complex analysis. *Juridical Tribune – Tribuna Juridica*. 2023, 13(1), s. 93 – 119. ISSN 2247-7195.

⁷ Pozri JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ. In JAKAB, R., a REPIŠČÁKOVÁ, D. (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.

⁸ Pozri tiež JAKAB, R. Uznávanie cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní: aktuálny stav, aplikačné problémy, budúce výzvy. In JAKAB, R., BERNÍKOVÁ, E. a REPIŠČÁKOVÁ, D. (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.

⁹ K tomu pozri WILBRANDT-GOTOWICZ, M. Judicial Control in Integrated Composite Administrative Proceedings – Monism or Duality of Protection of Individual Rights? *Studia Iuridica Lublinensia* [online].

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 pozastaviť na určitú dobu, či preveriť splnenie podmienok na jeho vydanie aj podľa jeho pravidiel. V extrémnom prípade môže aj zrušiť takýto správny akt. 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 správneho rozhodnutie. Odmietne ho uznať 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. Totiž, pri uznávaní 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. Teda, pri tomto type existuje oveľa širšia miera úvahy o uznaní alebo neuznaní ako pri predchádzajúcom type. A 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 členský štát má možnosť ovplyvniť, či daný správny akt bude mať účinok na jeho území ešte predtým, ako takýto účinok nadobudne.

Preto z tohto pohľadu je potrebné zamerať pozornosť na transteritoriálne správne akty a vo vzťahu k nim skúmať najmä to, či existujú dôvody, kedy môže členský štát odmietnuť účinky takéhoto správneho aktu na svojom území. A 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 re-

publike. A práve toto bolo cieľom nášho výskumu, ktorého výsledky sú zhmotnené v tomto článku. Pri tomto výskume boli využívané najmä základné výskumné metódy typické pre právne vedy. V prvom rade bola využitá metóda analýzy, najmä v podobe analýzy právnej úpravy v rámci Európskej únie, ako aj Slovenskej republiky. Na základe výsledkov analytického štádia boli získané poznatky syntetizované do určitých celkov v podobe vytvárania záverov o existencii všeobecných a špecifických dôvodov obrany členského štátu pred cudzími správnymi aktami či závery o absencii náležitej právnej úpravy v podmienkach Slovenskej republiky. Okrem toho bolo nevyhnutné aplikovať aj metódy explanačné a deskripcie za účelom náležitejšieho opisu skúmaného inštitútu. Napokon aj metódu komparácie v súvislosti s procesnými inštitútmi konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy a ich využiteľnosti v navrhovanom konaní.

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.

II. 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*¹⁰. 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 vyvodiť 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 práve 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. Teda, nebudú mať všeobecné uplatnenie, ale len vo vzťahu ku konkrétnemu typu modifikovaného správneho aktu.

¹⁰ JAKAB, R., SEMAN, T. a JANČÁT, L. *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.

II.1 Všeobecné dôvody

Ako už bolo uvedené, všeobecné dôvody obrany hostiteľského členského štátu sú vybastrahovateľné z primárneho práva Európskej únie a z princípov, ktoré z nich vyplývajú. Jedným z takýchto princípov zakladajúcim dôvod obrany hostiteľského členského štátu je princíp ochrany národnej identity členského štátu. Tento princíp má 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 nový v podmienkach primárneho práva Európskej únie. Existuje už od Maastrichtskej zmluvy. No je pravda, 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.*“¹¹ Okrem toho niektoré ústavné sudy začali používať pojem „ústavná identita“ na zvýraznenie tzv. tvrdého jadra ústavy, ktoré nemôže byť dotknuté zo strany Európskej únie.¹²

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 identity,¹³ ako aj ústavných súdov jednotlivých členských krajín pri vymedzovaní svojej ústavnej identity.¹⁴ Z toho teda vyplýva, že jednotlivé členské štáty sa vyhradzujú voči Európskej únii aj využitím princípu národnej identity.

¹¹ CLOOTS, E. *National Identity in EU Law*. 1. Oxford : Oxford University Press, 2015, s. 4. ISBN 9780198733768.

¹² AVBELJ, M. Theory of European Union. In *European Law Review* [online]. 2011, 36(6), s. 818 [cit. 2024-3-15]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=1976376>.

¹³ Rozsudok z 2. júla 1996, Komisia proti Luxemburskému veľkovojsvodstvu, 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.

¹⁴ Rozsudok Spolkového ústavného súdu z 30. júna 2009, 2 BvE 2/08; uznesenie talianskeho ústavného súdu o návrhu na začatie prejudiciálneho konania z 23. novembra 2016 č. 24/2017; rozhodnutie francúzskej Ústavnej rady z 10. júna 2004, 2004-496 DC, ECLI:FR:CC:2004:2004.496.DC; rozhodnutie španielskeho ústavného súdu z 13. februára 2014, 26/2014, ES:TC:2014:26; rozhodnutie poľského ústavného súdu z 24. novembra 2010, K 32/09; rozhodnutie maďarského ústavného súdu z 30. novembra 2016; 22/2016, (XII. 5.) AB.; nález Ústavného súdu ČR z 26. novembra 2008, Pl. ÚS 19/08; rozhodnutie lotyšského ústavného súdu z 23. apríla 2019, 2018-12-01; nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 30. januára 2019, Pl. ÚS 21/2014.

Uplatnenie tohto princípu má svoju 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. Takým 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 správными aktmi, ktorý vyplýva z primárneho práva Európskej únie, je založený na výnimkách z princípu zabezpečenia slobody pohybu tovaru, služieb, osôb a kapitálu.

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

V prípade, ak transteritoriálnym správny aktom sa realizuje voľný pohyb tovarov,¹⁵ 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 svojoľnej diskriminácie alebo skrytého obmedzovania obchodu medzi členskými štátmi.“*

Zmluva o fungovaní Európskej únie v čl. 45 ods. 3 stanovuje aj výnimky vo vzťahu k slobode pohybu osôb – pracovníkov z dôvodu ochrany verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia. Rovnaké výnimky sa aplikujú aj na voľný pohyb osôb – slobodu usadiť sa (čl. 52 Zmluvy o fungovaní Európskej únie), ako aj voľný pohyb služieb (čl. 62 Zmluvy o fungovaní Európskej únie). Teda, aj tieto výnimky sú aplikova-

¹⁵ 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.

teľné ako dôvody obrany hostiteľského členského štátu proti transteritoriálnym správnym aktom iných štátov v rámci voľného pohybu osôb a služieb.

Pri určitej miere zovšeobecnenia do úvahy prichádzajúcich všeobecných dôvodov na obranu členského štátu proti transteritoriálnym správnym aktom iného štátu, ako aj pri zohľadnení charakteru transteritoriálnych správnych aktov ako individuálnych správnych aktov prijímaného administratívnym orgánom členského štátu je možné uzavrieť, že v rámci obrany sú aplikovateľné ako dôvody obrany najmä: verejný poriadok, verejná bezpečnosť a verejná zdravie. Nie je účelom tejto práce skúmať rozsah týchto pojmov pod vplyvom doterajšej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, národných súdov¹⁶. V tomto rozsahu odkazujeme už na publikované výstupy vymedzujúce rozsah týchto pojmov na účely aplikácie jednotlivých výnimiek.¹⁷

II. 2 Špecifické dôvody

Do druhej kategórie dôvodov umožňujúcich hostiteľskému štátu brániť sa voči cudziemu transteritoriálnemu správne mu aktu sú tzv. špecifické dôvody obrany. Tie sa uplatňujú vo vzťahu k jednotlivým typom transteritoriálnych správnych aktov, pričom vyplývajú z aktov sekundárneho práva Európskej únie. To znamená, priamo smernica, resp. nariadenie stanovuje dôvody, 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 „vzoprieť“ takýmto účinkom.

¹⁶ 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 Fínsko 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 veľkovoľvodstvo 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 veľkovoľvodstvo 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 I 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.

¹⁷ REPIŠČÁKOVÁ, D. Verejný poriadok ako dôvod na uplatnenie výnimky podľa čl. 36 ZFEÚ. In JAKAB, R., REPIŠČÁKOVÁ, D. *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., VALDHANS, J., a DRLIČKOVÁ, K. *Rozhodovanie súdneho dvora EÚ vo veciach uznání a výkonu cizího súdneho rozhodnutí: (analýza rozhodnutí dle nařízení Brusel Ibis)*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7784-3; 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.

Prvým takýmto modelom je možnosť členského štátu odmietnuť účinky cudzieho transteritoriálneho správneho aktu na jeho území, pričom nie je tým dotknutá 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 tento akt má mať 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). A napokon, najradikálnejším zásahom do koncepcie transteritoriálnych správnych aktov je možnosť členského štátu zrušiť alebo odvolať cudzí akt s transteritoriálnymi účinkami ako taký.¹⁸

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

Takéto špecifické dôvody sú uvedené napr. čl. 11 ods. 4 smernice o vodičských preukazoch.¹⁹ Podľa toho špeciálnym dôvodom na odmietnutie cudzieho transteritoriálneho správneho aktu – vodičského preukazu je to, že vodičský preukaz bol danej osobe obmedzený, pozastavený alebo odobratý na území hostiteľského štátu. Ďalší takýto príklad je možné evidovať napr. v čl. 86 smernice č. 2014/65/EÚ, v tzv. smernici o investičných službách. Ak investičná 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.

III. Postup odmietnutia účinkov cudzích správnych aktov

Ako bolo uvedené v predchádzajúcej časti, z práva Európskej únie je možné vyvodiť 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 finanč-

¹⁸ Pozri JAKAB, R. Defence of an EU member state against the effects of transnational administrative acts. In *Juridical Tribune* [online]. 2020, 10(Special Issue), p. 32 – 48 [cit. 2024-3-15]. ISSN 2248 – 0382. Dostupné na: <https://www.tribunajuridica.eu/archiva/An10vs/3.%20Radomir%20Jakab.pdf>.

¹⁹ 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).

nom 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 dôsledku ktorých 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 malo by 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 v tejto súvislosti je 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 už uvedené. S ohľadom na počet prostriedkov nápravy by sa mohlo zdať, že je garantovaná skutočne veľká kontrola dodržania zákonnosti.²⁰ No to neplatí vo vzťahu k priamo vykonateľným správnym aktom 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“)²¹. Teda toto konanie sa týka uplatnenia zmieneného štvrtého modelu/kategórie správnych aktov s cezhraničnými účinkami na podklade národného/medzinárodného práva.

Vyslovujeme názor, že na príklade tohto konania by bolo možné zaviesť aj tzv. reverzné konanie pred správnymi súdmi – konanie o odmietnutí účinkov priamo vykonateľných rozhodnutí²² cudzích orgánov verejnej správy. A práve týmto konaním by sa

²⁰ VAČOK, J. Uplatňovanie kasačného princípu pri preskúvaní rozhodnutí správnych orgánov. In *Právny obzor*. Roč. 104(2), 2021, s. 91.

²¹ K tomu bližšie BARICOVÁ, J., a kol. *Správny súdny poriadok: komentár. 1. Veľké komentáre*. Praha : C. H. Beck, 2018, s. 1552. ISBN 978-80-7400-678-4.

²² V tejto časti je používaný pojem „rozhodnutie“ vo význame pojmu „správny akt“, ako bolo už v predchádzajúcom texte uvedené. Totiž zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov v ust. § 3 ods. 1 písm. b) vymedzuje pojem „rozhodnutie“ na účely tohto zákona. Vzhľadom na to, že

v podmienkach Slovenskej republiky vyplnila existujúca legislatívna medzera týkajúca sa postupu obrany pred priamo aplikovateľným cudzím správny aktom, ktorý bol v rozpore s požiadavkami Slovenskej republiky na verejný poriadok, verejnú bezpečnosť či verejnú 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. i) právomocou a príslušnosťou súdov, ii) vymedzením jeho predmetu, iii) účastníkov konania, iv) dôvodov odmietnutia, v) procesného postupu správneho súdu a vi) následkami odmietnutia účinkov.

Ad i) 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 sudy konajúc 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 sudy, t. j. za súčasných podmienok Správny súd v Bratislave, Správny súd v Banskej Bystrici a Správny súd v Košiciach.²³ 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.²⁴ 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.

Ad ii) Predmet konania

Ako vyplýva už aj zo 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.

v tejto časti práce sa poukazuje na úpravu tohto zákona, využíva sa aj terminológia, ktorá je konzistentná s týmto zákonom.

²³ Ust. § 10 Správneho súdneho poriadku.

²⁴ Ust. § 13 ods. 3 Správneho súdneho poriadku.

Aj na účely tohto konania (obdobne ako je to v prípade konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy) pojem orgán verejnej správy bude potrebné vnímať širšie, t. j. zahŕňajúc aj cudzí súd rozhodujúci vo veciach, o ktorých v podmienkach Slovenskej republiky rozhodujú orgány verejnej správy. Totiž v rôznych štátoch existuje rôzne 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 pojem orgán verejnej správy je potrebné 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 našom predchádzajúcom článku²⁵. 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 úvode tohto článku bolo poukázané na tzv. právne transteritoriálne správne akty a modifikované transteritoriálne správne akty, ktoré majú svoj právny základ v práve Európskej únie. Práve tieto správne akty majú byť predmetom tohto konania. Predmet tohto konania 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.

²⁵ JAKAB, R. Pojem správny akt v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami. In *Žurnál správneho súdnictva*. 2022, 1(2), s. 11 – 23. ISSN 2730-0722.

Ad iii) 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. No na druhej strane 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 vyplýva jej 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 bol vyrubený daňový nedoplatok alebo sankcie a pod.²⁶

Na druhej strane, za účelom zabezpečenia ochrany verejného záujmu by 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 reflektujúcej jednak 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 takéto postavenie priznať 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

²⁶ 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.

v rámci vzájomnej spolupráce vyžiadať stanovisko cudzieho orgánu verejnej správy a prezentovať ho v danom konaní.

Ad iv) Dôvody odmietnutia

Dôvodom, pre ktoré by bolo možné odmietnuť priamo aplikovateľné účinky cudzích správnych aktov, bola venovaná detailná pozornosť v predchádzajúcej časti. Teda, 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 ust. § 425 SSP.

V prvom rade správny súd preskúmava to, či rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané. Predmetom tohto konania (ako sme už uviedli 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 to, či toto rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy má priame účinky na území Slovenskej republiky, teda či existuje právny základ pre takéto priame účinky 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 to, či rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky. Náš názor je, že táto okolnosť by bola relevantná aj pre 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 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 odmietnuté účinky takéhoto aktu na území Slovenskej republiky.

Tretiu 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 dokumentmi²⁷, ako aj medzinárodnými dohovormi²⁸.

Napokon štvrtou okolnosťou, ktorá sa preskúmava v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, je, či v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy sa ukladá plnenie, ktoré je podľa právneho poriadku Slovenskej republiky prípustné alebo vykonateľné, alebo nie je inak v rozpore s verejným poriadkom. Vyjadrujeme názor, 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 už bolo uvedené, 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 pod.).

Ad v) 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 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, ten by mal o podanom návrhu

²⁷ V podmienkach Slovenskej republiky je to dané čl. 46 Ústavy SR.

²⁸ Napr. čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

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 svojim vyjadrením k návrhu. Rovnako konajúci súdu upovedomí o podanom návrhu aj ostatných odporcov (ak sú) s možnosťou vyjadriť sa k nemu.

Podľa nášho názoru toto konanie je možné uskutočniť na podklade písomností a vyjadrení zo strany účastníkov konania. Preto nariadovanie pojednávania a výsluch účastníkov konania nie je potrebný. 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 uvedené podmienky sú splnené, návrh na vydanie rozhodnutie o odmietnutí účinkov rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy by zamietol. Obdobne aj v tomto konaní by mohla byť využiteľná na rozhodnutie súdu forma uznesenia.

Naopak, ak by súd dospel k záveru, že nie je splnená niektorá z uvedených podmienok, potom by uznesením 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 na jeho pokračovanie.

Ad vi) Následky odmietnutia účinkov

V prípade, ak by súd vydal meritórne rozhodnutie, ktorým deklaruje, že rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy nemá právne účinky na území Slovenskej republiky, má to nasledujúce následky:

Pokiaľ 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.

Pokiaľ by napadnutým rozhodnutím 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 pôsobil *ex nunc*, do 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, a v rámci toho by sa zabezpečila efektívnejšia ochrana verejného záujmu, ako aj ochrana subjektívnych práv. Tým by sa dopĺňali postupy a spôsoby bránenia sa účinkom cudzích správnych rozhodnutí, ktoré vyplývajú z osobitných predpisov upravujúcich ten-ktorý druh správneho aktu s cezhraničnými účinkami. Vzhľadom na to, že počet rozhodnutí majúci priame účinky na území iných štátov v rámci európskeho právneho priestoru stále narastá, toto konanie zaiste nájde svoje praktické uplatnenie.

Záver

Pod vplyvom prehlbovania integrácie v rámci Európskej únie, pod vplyvom narastajúcej celosvetovej globalizácie a medzištátnej spolupráce sa čoraz častejšie využíva jedna z foriem správnych činností – správne akty/rozhodnutia, ktoré majú cezhraničný, teda extrateritoriálny účinok. V rámci predchádzajúceho výskumu sme sa zaoberali kategorizáciou tejto formy, pričom na základe určitých spoločných znakov sme vymedzili päť kategórií takýchto správnych aktov. Jednak sú to správne akty, ktoré majú priame účinky aj na území iných štátov bez toho, aby dotknuté štáty tieto účinky akokoľvek priznávali či uznávali. Ide o tzv. transteritoriálne správne akty. Aj tie sa vnútorne diferencujú podľa toho, či dotknutý štát môžu vplývať na tieto účinky alebo nie. Ďalšiu kategóriu tvoria správne akty, ktoré majú účinky aj na území iných štátov, no za predpokladu, že tieto účinky budú priznané zo strany dotknutého štátu. Pričom aj v tomto prípade je možné vnútorne diferencovať túto kategóriu podľa toho, či proces uznávania vyplýva z harmonizovaných európskych noriem, alebo z vnútroštátneho, či medzinárodného práva. A napokon existujú tzv. kompozitné správne akty, ktoré sú prijímané v spoločnom rozhodovacom procese viacerých štátov.

V rámci tohto článku sme sa zaoberali jednou z týchto kategórií, a to konkrétne správnymi aktami, ktoré majú priame účinky na území iných štátov – transteritoriálnymi správnymi aktmi. V tomto ohľade sme zamerali pozornosť najmä na to, či dotknuté členské štáty EÚ majú možnosť sa brániť takýmto účinkom, t. j. či existujú právne akceptovateľné dôvody, kedy 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. Ide teda o dôvody, ktoré zakladajú výnimky z uplatňovania slobody voľného pohybu tovaru, služieb, kapitálu a osôb v rámci spoločného trhu. Okrem toho existujú aj špecifické dôvody vyplýva-

júce zo sekundárneho práva Európskej únie, ktoré sa však vzťahujú ku konkrétnemu druhu správneho aktu s cezhraničnými účinkami.

Následne sme sa zaoberali tým, či v podmienkach Slovenskej republiky existuje procesný postup, ktorého výsledkom by bolo odmietnutie účinkov priamo vykonateľného cudzieho rozhodnutia na území Slovenskej republiky. Dospeli sme k záveru, že takýto procesný postup v Slovenskej republike nie je upravený. Vzhľadom na narastajúci počet správnych aktov s priamymi cezhraničnými účinkami a vzhľadom na narastajúci trend využívania tejto formy správnej činnosti v európskom priestore by bolo vhodné mať právne upravený takýto postup. Za tým účelom 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.

Literatúra

- AVBELJ, M. Theory of European Union. In *European Law Review* [online]. 2011, 36(6), s. 818 [cit. 2024-3-15]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=1976376>
- BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok: komentár. 1. Velké komentáře*. Praha : C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-678-4. s. 1552
- CLOOTS, E. *National Identity in EU Law*. 1. Oxford : Oxford University Press, 2015. s. 4. ISBN 9780198733768
- 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
- HANDRLICA, J. Hesitantly towards mutual recognition of “vaccination passports”. A survey on potential ubiquity in administrative law. In *Juridical Tribune*. 2021, 11(special), pp. 277 – 290. DOI: 10.24818/TBJ/2021/11/SP/01. ISSN 22477195. Dostupné na: <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An11vs1>. Jakub Handrlica.pdf
- HANDRLICA, J. Vybrané problémy spojené s aplikací modelu transteritoriálních správních aktů. In *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*. 2017, 5(2), s. 49 – 59.
- 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. Defence of an EU member state against the effects of transnational administrative acts. In *Juridical Tribune* [online]. 2020, 10(Special Issue), p. 32 – 48 [cit. 2024-3-15]. ISSN 2248 – 0382. Dostupné na: <https://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An10vs3.%20Radomir%20Jakab.pdf>
- JAKAB, R. Pojem správny akt v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami. *Žurnál správneho súdnictva*. 2022, 1(2), s. 11 – 23. ISSN 2730-0722
- JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ. In JAKAB, R. a REPIŠČÁKOVÁ, D. (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
- JAKAB, R. Uznávanie cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní: aktuálny stav, aplikačné problémy, budúce výzvy. In JAKAB, R., BERNÍKOVÁ, E. a REPIŠČÁKOVÁ, D. (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
- JAKAB, R. Preskúvanie transteritoriálních správných aktov hostiteľským členským štátom. In JAKAB, R.,

- SEMAN, T., JANČÁT, L. *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
- JAKAB, R., SEMAN, T., JANČÁT, L. *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
- JANČÁT, L. Special regime for the recognition of decisions on financial penalties: complex analysis. *Juridical Tribune – Tribuna Juridica*. 2023, 13(1), s. 93 – 119. ISSN 2247-7195
- 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
- REPIŠČÁKOVÁ, D. Verejný poriadok ako dôvod na uplatnenie výnimky podľa čl. 36 ZFEÚ. In JAKAB, R., REPIŠČÁKOVÁ, D. *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
- VAČOK, J. Uplatňovanie kasačného princípu pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov. In *Právny obzor*. 2021, 104(2), s. 89 – 98
- VALDHANS, J., DRLIČKOVÁ, K. *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
- WILBRANDT-GOTOWICZ, M. Judicial Control in Integrated Composite Administrative Proceedings – Monism or Duality of Protection of Individual Rights? In *Studia Juridica Lublinensia* [online]. 2023, 32(1), 293 319 [cit. 2024-3-15]. DOI: 10.17951/sil.2023.32.1.293-319. ISSN 17316375. Dostupné na: <https://journals.umcs.pl/sil/article/view/13388>