

## **KLASIFIKÁCIA FORIEM ČINNOSTI NA ÚSEKU VNÚTORNEJ SPRÁVY**

PAVOL ZLOCH

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Slovenská republika

### **Abstract in original language**

V článku je poukázané na šírku foriem činnosti verejnej správy pri výkone vnútornej správy a na niektoré problémy s ich klasifikáciou v podmienkach právnej úpravy vnútornej správy v Slovenskej republike. Klasifikácia aktivít v jednotlivých veciach vnútornej správy má okrem iného značný význam pre posúdenie správno-procesných aspektov. Ako príklad sú uvádzané niektoré registračné akty a niektoré rozhodnutia na úseku vízovej agendy.

### **Key words in original language**

Verejná správa; vnútorná správa; formy činnosti; správny akt; správne konanie; správne rozhodnutie; registrácia.

### **Abstract**

In the article is referred to the extensiveness of the public administration activities forms by the performance (execution) of internal administration and also it refers to some problems common with its classification in conditions of internal administration law arrangement in Slovak republic. The activities classification in individual matters of internal administration has got, in other words, a major and appreciable meaning for the judgement of administrative-procedural aspects. As an example (exempli gratia) there are introduced some registration acts and some decisions made on the visa agenda sector.

### **Key words**

Public administration; internal administration; activities forms; administrative act; administrative procedure; administrative decision; registration.

V odbornej literatúre venovanej problematike osobitnej časti správneho práva sa vnútorná správa všeobecne charakterizuje ako vecne pomerne rozsiahly úsek alebo oblasť verejnej správy a povahou jednotlivých vecných okruhov, ktoré sú do tohto úseku začleňované značne rôznorodý. Uvedené sa plne vzťahuje i na obsah vnútornej správy v Slovenskej republike (ďalej len SR). Asi by sme len veľmi ťažko našli vzájomné logické väzby napríklad medzi požiarnou ochranou a osobným stavom obyvateľstva alebo medzi územným a správnym usporiadaním a združovaním. Konštatujú sa tiež zmeny v obsahu vnútornej správy v kontexte historického vývoja verejnej správy a správneho práva. Rôznorodosť sa vzťahuje i k chápaniu vnútornej správy v statickom zmysle, t.j. k subjektom, ktorým je výkon vnútornej správy zverený do kompetencie. Ústredným orgánom štátnej

správy je tradične Ministerstvo vnútra SR. Časť pôsobnosti je však zverená i iným ústredným orgánom štátnej správy ( napríklad Ministerstvu zahraničných vecí SR, Ministerstvu kultúry SR). Na miestnej úrovni pôsobnosť vykonávajú obvodné úrady, útvary Policajného zboru, okresné a krajské riaditeľstvá Hasičského a záchranného zboru, obce a niektoré ďalšie subjekty ( napríklad orgány Ministerstva obrany SR pre vojenské obvody, diplomatické misie a konzulárne úrady).

V náuke o správnom práve sa poukazuje aj na rozdiely v legálnom vymedzení obsahu vnútornej správy<sup>1</sup> oproti vymedzeniam v teórii.<sup>2</sup> Pri vymedzení pôsobnosti Ministerstva vnútra SR ako ústredného orgánu štátnej správy je v ustanovení § 11 písm. b) zákona č. 575 /2001 Z. z. použitý svojim spôsobom neurčitý pojem " všeobecná vnútorná správa". Pod tento pojem sú tu okrem iného začlenené vecné okruhy osobitne vymenované od územného s správneho usporiadania až po koordináciu výkonu štátnej správy uskutočňovanej obcami, vyššími územnými celkami a orgánmi miestnej štátnej správy. Že ne ide o taxatívny legálny výpočet obsahu všeobecnej vnútornej správy možno dovodiť z použitia výrazu "vrátane". Naopak veci, ktoré sú všeobecne v teórii správneho práva začleňované do úseku - oblasti vnútornej správy sú uvedené v ustanovení písm. a) § 11 uvedeného zákona bez bližšieho pojmového označenia. Tak sú tu vedľa seba uvedené veci policajnej správy (ochrana ústavného zriadenia, verejného poriadku a bezpečnosti osôb a majetku) a ďalej správy štátnych hraníc, súkromných bezpečnostných služieb, zbraní a streliva, oprávnení na vedenie motorových vozidiel a evidencie motorových vozidiel, civilnej ochrany, ochrany pred požiarmi, integrovaného záchranného systému spolu s vecami vstupu a pobytu cudzincov, azylantov a odíedencov, občianskych preukazov, cestovných dokladov, evidencie obyvateľov.

Šírka a rôznorodosť vecného okruhu vzťahov, ktoré sú do vnútornej správy začleňované podmieňuje i šírku a rozsah foriem činnosti subjektov, ktoré na tomto úseku verejnú správu vykonávajú. Prakticky typovo, druhovo, je tu pokrytá celá škála foriem činnosti verejnej správy. Od normotvorných až po

---

<sup>1</sup> Pozri ustanovenie § 11 písm. a) a b) zákona č. 575/ 2001 Z. z. v znení neskorších predpisov

<sup>2</sup> V teórii správneho práva sa stretávame tiež s rozdielnym vymedzením obsahu pojmu vnútorná správa. Hovorí sa o negatívnom vymedzení, o akomsi "zbytkovom koši", inak povedané, že tu patria všetky veci v pôsobnosti ministerstiev vnútra, ktoré nie sú začlenené do iných úsekov osobitnej časti správneho práva. Pritom mimo teoretického rozpracovania sú napríklad úseky organizovania volieb, povoľovania vo veciach zbraní a streliva, správy štátnych hraníc. K tomu pozri napríklad: Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné: osobitná časť. 2. aktual. a rozš. vyd., Bratislava: VO PraF UK, 2008, s. 9-72; Jurníková, J. a kol.: Správni právo - zvláštní část. 5 doplněné vydání. Brno: MU, 2004, s. 5-64.

právo-realizačné tak, ako sú rozpracovávané v odborných publikáciách zameraných na všeobecnú časť správneho práva.<sup>3</sup>

Zo všeobecnejšieho pohľadu možno konštatovať, že na úseku vnútornej správy prevažujú aktivity vykonávateľov verejnej správy, ktoré sú začleňované do skupiny foriem označovaných pojmom materiálno-technické operácie<sup>4</sup>, alebo pojмами "iné úkony s povahou individuálnych správnych aktov" a neprávne, "organizačné formy realizácie verejnej správy"<sup>5</sup> alebo pojmom "iné úkony"<sup>6</sup>. Zrejme na škodu veci je fakt, že v učebniciach správneho práva procesného vydávaných v Slovenskej republike, ale ak sa nemýlim i v Českej republike, nie sú do obsahu textov začlenené komplexnejšie pasáže - kapitoly o osobitostiach procesného postupu subjektov vykonávajúcich vnútornú správu. Na škodu veci v tom zmysle, že s problematikou viacerých úsekov vnútornej správy sa právnik stretáva takmer denne a nie vždy a všetky inštitúty sú v praxi realizované bez právnych problémov. Inak povedané, asi by bolo prehnané tvrdenie, že by si tento úsek nezasluhoval bližšiu pozornosť teoretickej fronty.

V tomto zmysle sa možno vysloviť pozitívne k tomu, že organizátori tohtoročných "Dní práva" zaradili problematiku vnútornej správy na rokovanie do samostatnej sekcie. K takto orientovanému vystúpeniu mňa podnietila i účasť na konferencii organizovanej v predminulom mesiaci Právnickou fakultou Trnavskej univerzity v Trnave, kde jednou z tém rokovania boli otázky transformácie dokumentu EÚ - kódexu "Dobrej správy" do správneho práva v Slovenskej republike. Z toho zorného uhlu som sa snažil sformulovať tu niektoré úvahy. V neposlednom rade bola podnetom i skutočnosť, že v Slovenskej republike doposiaľ nebol vypracovaný a prijatý nový správny poriadok. Stále je platný a účinný zákon č. 71/1967 Zb., správny poriadok, v znení neskorších predpisov. Tento všeobecný predpis správneho konania upravuje len procesný postup správnych orgánov, kde výstupnou formou je vydávanie individuálnych správnych aktov. Procesný postup pri iných aktivitách verejnej správy, formách činnosti (vydávanie osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení) bližšie neupravuje. Rieši to len veľmi všeobecne

---

<sup>3</sup> Pozri napríklad : Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné - všeobecná časť. Bratislava: VO PraF UK, 2006, s. 92-114;; Hendrych, D. a kol.: Správni právo. Obecná časť. 7 vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 183-362; Průcha, P.: Správni právo. Obecná část. 7 dopl. a akt. vydání. Brno: MU- Doplněk, 2007, 262-317.

<sup>4</sup> Zloch, P. In: Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné - všeobecná časť. Bratislava: VO PraF UK, 2006, s. 108 a s. 113-114.

<sup>5</sup> Průcha, P.: Správni právo- Obecná část, 7. dopl. a akt. vydání. Brno: MU - Doplněk, 2007, s. 295-299 a s.316-317.

<sup>6</sup> Staša, J. In: Hendrych, D. a kol.: Správni právo. Obecná část. 7 vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 285-298.

tým, že v ustanovení § 3 ods. 6 odkazuje na primerané použitie jediného ustanovenia správneho poriadku a to ustanovenia o základných pravidlách konania (§ 3 ods.1 - 5). Zatiaľ som sa nestretol ani v prípravných štádiách na vypracovanie textu nového správneho poriadku s vážnejšou úvahou o zaradení procesnej úpravy iných foriem činnosti verejnej správy ako vydávania individuálnych správnych aktov do jeho textu.

V tomto príspevku si nemožno klásť za cieľ analyzovať komplexne formy činnosti verejnej správy vo veciach vnútornej správy a vykonať podrobnejšie klasifikácie.<sup>7</sup> Širší názov príspevku bol zvolený viac menej z praktických dôvodov. V nasledujúcom texte sa chcem venovať skôr vo forme poznámok len niektorým vybratým problémom, s ktorými som sa v praxi stretol. Týkajú sa posudzovania úkonov, aktivít subjektov vykonávajúcich vnútornú správu vo vzťahu ku kategóriám "registračných aktov" a ku kategórii "akoby" správneho rozhodovania - správnych rozhodnutí" vo veciach vnútornej správy.

Z formálneho, slovného označenia úkonov, aktov, orgánov verejnej správy v prameňoch správneho práva SR sa často nedá jednoznačne presnejšie usúdiť na právnu povahu, právne dôsledky - účinky finálnej formy a tak i posúdiť otázku, aký správno-procesný režim sa na vykonanie takýchto úkonov bude vzťahovať. V niektorých zákonoch je subsidiárne použité správneho poriadku uvedené, v iných nie. Výsledky niektorých aktivít označovaných pojmom "registrácia" majú povahu individuálnych správnych aktov. Naproti tomu niektoré akty označené ako rozhodnutia správneho orgánu v pravom slova zmysle nie sú výsledkom rozhodovacieho procesu subjektu, ktorý rozhodnutie vydáva a v skutočnosti ne ide o jeho rozhodnutie. Pre ilustráciu uvedeného som zvolil dva čiastkové úseky vnútornej správy: **po prvé** registrácie vo veciach združovania a **po druhé** rozhodovanie vo veciach povoľovania pobytu cudzincom - vízového režimu.

Na úseku vnútornej správy podobne ako v rade ďalších úsekov alebo oblastí verejnej správy sa možno stretnúť s viacerými druhmi registračných alebo evidenčných úkonov.<sup>8</sup> Či už ich posudzujeme z hľadiska používanej terminológie, právnej povahy alebo právnych účinkov. Je to dané už rôznorodosťou prvkov vnútornej štruktúry tohto úseku. Možno sa tu stretnúť s registráciami, ktoré majú typický evidenčný charakter. Napríklad matriky, evidencia obyvateľov, evidencie pobytu cudzincov. Majú síce svoj právny

---

<sup>7</sup> Tu odkazujem na texty diel uvedených vyššie v odkaze 3 a na odkazy uvedené v týchto učebniciach správneho práva.

<sup>8</sup> K týmto pojmom som sa snažil zhrnúť poznatky v článku "K povahe registračných aktov-úkonov ako k formám činnosti verejnej správy" In: Aktuální otázky vývoje právního řádu v České republice a ve Slovenské republice: Sborník příspěvků z mezinárodní konference. Brno: Institut dalšího vzdělávání, 2001, s. 163-176.

význam, majú oficiálnu povahu, podľa princípu správnosti úkonov verejnej správy obsahujú vierohodné údaje (pokiaľ sa nepreukáže opak). Sú spravidla podkladom na vydávanie osvedčení, resp. iných právnych úkonov. Nemajú však priame právne účinky, dôsledky. Nemajú priamo vplyv na právnu situáciu osôb vedených v týchto evidenciách. Naopak niektorým registráciám sa "prepožičiava" charakter individuálnych správnych aktov. Napríklad sú podmieňujúcimi úkonmi pre vznik právnej subjektivity.

I v **prvom** zvolenom úseku vnútornej správy - registrácií vo veciach združovania ide v podmienkach SR z hľadiska *de lege lata* o právnu úpravu obsiahnutú vo viacerých prameňoch správneho práva. Diferenciácia právnej úpravy je zrejme podmieňovaná členením združení podľa ich účelu, zamerania činnosti. Jednotlivé osobitné zákony upravujúce združovanie občanov, združovanie v politických stranách, v nadáciách atď. upravujú registrácie odlišne. Z toho by sa mohol odvodzovať i odlišný charakter týchto jednotlivých registrácií.

Podľa zákona o združovaní občanov<sup>9</sup> združenie vzniká registráciou. Registrácia tu zakladá právnu subjektivitu združenia. Môže byť ale sporné, či ide v pravom slova zmysle o konštitutívny alebo deklaratórny úkon správneho orgánu. Návrh na registráciu sa podáva na ministerstvo vnútra. Registrácia môže byť realizovaná viacerými spôsobmi. Ak nie je dôvod na odmietnutie registrácie, vykoná ministerstvo do 10 dní od začatia konania registráciu a v tejto lehote zašle účastníkovi jedno vyhotovenie stanov s vyznačením dňa registrácie.<sup>10</sup> V tomto prípade sa o registrácii nevydáva rozhodnutie v správnom konaní. Táto formulácia samotná pripúšťa rôzny výklad. Môže to byť chápané, že v týchto prípadoch ne ide vôbec o správne konanie, alebo len užšie, že sa nevydáva formálne, samostatné písomné rozhodnutie. Ministerstvo do 7 dní oznámi registráciu štatistickému úradu, ktorý vedie evidenciu združení. V prípadoch odmietnutia registrácie ministerstvom môže registrácia nastať dňom právoplatnosti rozhodnutia súdu (ak súd na základe podaného opravného prostriedku rozhodnutie ministerstva zrušil). V treťom prípade nastáva registrácia zo zákona pre nečinnosť ministerstva (ak v lehote do 40 dní ministerstvo nedoručí rozhodnutie o odmietnutí registrácie). Ustanovenie o subsidiárnej

---

9

<sup>10</sup> Podľa môjho názoru je tu nelogická legislatívna konštrukcia inštitútu začatia konania. Otázkou by mohlo byť o aký procesný inštitút sa jedná pri úkonoch v čase od doručenia návrhu po zistenie jeho nedostatkov. Uvádzaný osobitný zákon to nerieši a o subsidiárnej pôsobnosti správneho poriadku niet v zákone ustanovenia. Je to potom v súlade s ustanovením čl. 2 ods. 2 Ústavy SR? Je tu pri posudzovaní náležitostí podania správny orgán viazaný aspoň povinnosťou dodržiavať všeobecné zásady správneho konania? Ide z hľadiska lehôt a ďalších procesných inštitútov v tej istej právnej veci o jedno konanie, ak podanie nespĺňa zákonom ustanovené náležitosti a o iné, ak spĺňa, ale je tu dôvod pre odmietnutie registrácie?

pôsobnosti správneho poriadku v tomto zákone chýba. Zrejme tu treba vyvodit' subsidiárnu pôsobnosť z platného znenia ustanovenia § 1 zákona č. 71/1967 Zb. v zmysle ktorého tento zákon sa vzťahuje na správne konania, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

Obdobný režim registrácie je ustanovený pre združovanie sa v politických stranách v zákone č. 85/2005 Z. z., o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov. Spôsoby registrácie zo zákona a z rozhodnutia súdu sa priamo neoznačujú registráciou, ale skutočnosťami registráciu nahrádzajúcimi. Sú tu však už aj dosť podstatné rozdiely v úprave procesných inštitútov tohto správneho konania. Začatie konanie sa viaže na deň doručenia návrhu. Ak má návrh nedostatky, ministerstvo vnútra o nich písomne upozorní navrhovateľa a rozhodne o prerušení konania. Formálne, písomné rozhodnutie o tom nevydáva, iba to vyznačí v spise. Ak navrhovateľ v určenej lehote nedostatky podania neodstráni, ministerstvo konanie zastaví. Ak navrhovateľ s upozornením na nedostatky nesúhlasí, môže sa domáhať ochrany na súde. Pozitívne rozhodnutie o registrácii sa formálne nevydáva. Sú tu ďalej upravené inštitúty zastavenia konania a rozhodnutia o odmietnutí registrácie. V § 27 zákona je výslovne ustanovená subsidiárna pôsobnosť správneho poriadku na konania o registrácii politických strán a politických hnutí. Nepochybne tak ide o správne konanie a správne rozhodnutia, či už procedurálneho alebo finálneho charakteru.

Subsidiárna pôsobnosť správneho poriadku je ustanovená i v zákone č. 308/1991 Zb., o slobode náboženskej viery a o cirkvách a náboženských spoločnostiach (§ 21). Podstatnejším rozdielom v registračnom konaní je vyhotovovanie písomných pozitívnych rozhodnutí ( rozhodnutí o registrácii) i negatívnych ( rozhodnutí o odmietnutí registrácie).

Vznik právnej subjektivity je viazaný na registráciu i vo vzťahu k nadáciám. Nadácia podľa § 11 zákona č. 34/2002 Z. z., o nadáciách vzniká dňom zápisu do registra nadácií. Tu sa podobne ako u cirkví o registrácii vydáva rozhodnutie a vykonáva zápis do registra nadácií. Vznik nadácie oznamuje ministerstvo zriaďovateľovi a štatistickému úradu. Vo vzťahu k vzniku nadácií nie je v zákone upravená možnosť vzniku pre nečinnosť správneho orgánu ani rozhodnutím súdu. Na konanie o registrácii nadácií a rozhodovanie sa primerane vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

Na záver k tomuto prvému okruhu mojich poznámok a uvedených príkladov si dovoľím k tomu vysloviť názor, že takéto rozdiely v právnej úprave procesnej stránky na úseku správy v druhovo, typovo zhodných veciach - práva združovať sa, nemajú opodstatnenie. Predmetom diskusie by mohla byť otázka, do akej miery súčasná právna úprava zodpovedá princípom

dobrej správy formulovaným v Kódexe dobrej správy.<sup>11</sup> Najmä princípom ustanoveným v čl. 2, 3 a v sekcii II.

**Druhý** úsek vnútornej správy ( vízovú agendu) som vybral vzhľadom k praktickým poznatkom získaným v rozkladovej komisii. Boli tu napríklad riešené problémy,<sup>12</sup> ku ktorým sú teoretické stanoviská pertraktované v odbornej literatúre v pasážach o reťazení a subsumpcii úkonov v správnych konaniach.<sup>13</sup> Subsumpcia sa vťahuje na prípady rozhodnutí, kde správny orgán príslušný na správne konanie a vydanie správneho rozhodnutia je povinný rešpektovať záväzné stanovisko dotknutého alebo stanoviská dotknutých správnych orgánov. Meritórne rozhodnutie príslušného orgánu je podmienené rozhodnutím dotknutého správneho orgánu. Nemal by napríklad rozhodnúť pozitívne, ak dotknutý správny orgán dá negatívne stanovisko. Fakticky tak rozhoduje dotknutý správny orgán. Zo strany príslušného správneho orgánu ne ide o prísne vzaté o prejav jeho vôle, jeho rozhodovanie a rozhodnutie. Možno to označiť za akúsi "fikciu" jeho rozhodovania. Problémy tu potom vznikajú aj odvolacím inštanciam. Možno sa stretnúť i s názormi, že zákonnosť i vecnú správnosť stanovisk dotknutých orgánov možno preskúmať a posúdiť v súdnych preskúmvaniach správnych rozhodnutí. Na viacerých úsekoch verejnej správy to môže mať reálny efekt. Domnievam sa, že na niektorých "citlivých" úsekoch, ku ktorým patrí i vízová agenda, to možno asi ťažko očakávať.

Poznatky získané z vlastnej praxe z pôsobenia v rozkladovej komisii, kde sa okrem iného konalo o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam o odmietnutí udeliť víza mňa viedli aj k ďalším úvahám napríklad o tom, či právna úprava a aplikačná prax vytvára reálny priestor pre faktické naplňovanie požiadaviek ustanovených napríklad v čl. 5 a čl. 17 od 2 už

---

<sup>11</sup> Odporúčanie CM/ Rec (2007) 7 Výboru ministrov členským krajinám ( EÚ-poznámka autora) o dobrej verejnej správe.

<sup>12</sup> Ak pominiem riešenie napríklad takých otázok akou je posúdenie, či je vôbec na mieste konanie o rozklade., keď v prvom stupni rozhodoval konzulárny úrad v svojom mene a nie v mene ústredného orgánu štátnej správy. Procesnú samostatnosť mu priznáva zákon č. 48/2002 Z. z. v § 13 ods.2 a v odseku 4 a výslovne uvádza opravný prostriedok odvolanie. Výslovne je tiež v zákone v § 13 ods.6 ustanovené, že o odvolaní zastupiteľského úradu podľa odsekov 4 a 5 ( neudelenie víza, zrušenie alebo odvolanie schengenského víza) rozhoduje ministerstvo zahraničných vecí.. Alebo otázky, ako interpretovať ustanovenie § 2 citovaného zákona písm. l), kde je uvedené, že Európskym hospodárskym priestorom sa rozumie členský štát EÚ okrem Slovenskej republiky, iný zmluvný štát Dohody o Európskom hospodárskom priestore a Švajčiarska konfederácia. Z toho napr. rakúske správe orgány odvodzovali, že schengenské víza vydané orgánmi SR neopravňujú vízových cudzincov na vstup na rakúske územie.

<sup>13</sup> K tomu pozri napríklad Staša,J. In: Hendrych, D. a kol.: Správni právo. Obecná časť. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 246-248.

vpredú uvádzaného Kódexu dobrej správy. Do akej miery korešpondujú ustanovenia Kódexu dobrej správy s ustanoveniami nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. 3. 2006, č. 810/2009 z 13. 7. 2009 ( vízový kódex) a č. 767/2008 z 9. 7. 2008, ktoré upravujú vízový režim vo vzťahu k štátom schengenského dohovoru a vízový informačný systém. Jednou z požiadaviek Kódexu dobrej správy je napríklad viesť celé správne konania a rozhodnúť tak, aby boli v čo najväčšej miere rešpektované ľudské práva a slobody a aby bolo dostatočne presvedčivé. V správnych konaniach vo veciach vstupu tzv. vízových cudzincov na územie SR a ich pobytu na tomto území (s potenciálnou možnosťou získať oprávnenie na vstup na územie štátov Schengenského dohovoru v závislosti od toho, či ide o konanie o udelenie schengenského víza alebo národného víza) sa markantne prejavuje problém premietajúci sa vo verejnej správe, t. j. nájsť optimálnu koreláciu medzi ochranou dôležitých verejných záujmov (napríklad ochranou pred terorizmom, nelegálnym obchodom so zbraňami alebo narkotikami, zavlčením osoby, ochranou pred nežiaducou migráciou a pod.) na jednej strane a rešpektovaním ľudských práv a slobôd na strane druhej.

Právna úprava režimu pobytu cudzincov je v SR obsiahnutá v zákone č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov v znení neskorších predpisov<sup>14</sup>(ďalej len zákon). Táto právna úprava diferencuje medzi konaniami o udelenie schengenského víza od konaní o udelenie národného víza. Vo veciach podmienok na získanie schengenského víza odkazuje zákon (§ 8) na prednostnú úpravu v právnych predpisoch EÚ. K takej diferenciacii zjavne nemôžu byť vedené dôvodné diskusie, vzhľadom k záväzkom SR vyplývajúcim z medzinárodných zmlúv.

V konaniach o udelení schengenského víza i o udelenie národného víza uskutočňovaných zastupiteľskými úradmi SR sa pre pozitívne rozhodnutie vyžaduje "predchádzajúce stanovisko ministerstva vnútra"(§ 13, ods.2 a § 14 ods. 4 zákona č. 48/2000 Z. z.- ďalej len zákon). Ministerstvo vnútra SR a Ministerstvo zahraničných vecí SR sa môžu dohodnúť, v ktorých prípadoch môže zastupiteľský úrad udeliť schengenské vízum aj bez stanoviska ministerstva vnútra. Výslovne sa tu neuvádza, že sa jedná o "záväzné stanovisko". V praxi sa však pri interpretácii i aplikácii predmetných ustanovení zákona chápe ako záväzné stanovisko. Možno k takému chápaniu dospieť i systematickým výkladom zákona a najmä uvádzaných prameňov práva EÚ. .

Osobitosti konania o udelenie schengenského víza zastupiteľskými úradmi sú uvedené v § 13 zákona a v citovaných predpisoch EÚ. Priebeh konania ani obsahové náležitosti rozhodnutia tu nie sú výslovne osobitne podrobnejšie upravené. Mohlo by sa tak vychádzať zo znenia ustanovenia §

---

<sup>14</sup> Úplné znenie pod č. 222/2010 Z. z.



78 ods.1 o subsidiárnej pôsobnosti správneho poriadku. V ods. 1 sa uvádza: " Ak nie je v tomto zákone alebo osobitnom predpise ( odkaz na citované predpisy EÚ) ustanovené inak, vzťahuje sa na konanie podľa tohto zákona všeobecný predpis o správnom konaní ( odkaz na zákon č. 71/1967 Zb.)". V ods. 2 sú modifikované náležitosti odôvodnenia rozhodnutia v prípadoch, kde sa chránia dôležité verejné záujmy tak, že v odôvodnení sa uvedie len skutočnosť, "že ide o bezpečnostný záujem SR". V tomto odseku sú však taxatívne uvedené rozhodnutia vydané podľa ustanovení od § 26 ods.2 písm. b) po § 57 ods.2. Ustanovenia § 13 a § 14 tu uvedené nie sú.

Podľa ustanovenia § 13 ods. 4 zákona sa proti pozitívnym rozhodnutiam - rozhodnutiam o udelení schengenského víza nemožno odvolať, čo má svoju logiku. Proti negatívnym rozhodnutiam ( ak nebolo vízum udelené) sa však môže odvolať len rodinný príslušník občana Európskeho hospodárskeho priestoru alebo rodinný príslušník azylanta alebo cudzinca požívajúceho doplnkovú ochranu. Z toho možno odvodiť, že ostatní tzv. "vízoví cudzinci" sa odvolať nemôžu s výnimkou prípadov, že tak ustanovuje uvedený predpis EÚ ( Nariadenie (ES) č. 810/2009). Tu by mohla byť položená otázka, či je správne legálne privilegovať určitú skupiny vízových cudzincov na základe osobného stavu - príbuzenského vzťahu ( princíp rovnosti)<sup>15</sup>. Túto pochybnosť podporuje i vyššie uvedený vízový kódex EÚ. V čl. 47 ods. 1 Nariadenia (ES) č. 810/2009 je ústredným orgánom a konzulárnym úradom uložená povinnosť poskytovať verejnosti všetky potrebné informácie týkajúce sa žiadosti o víza, a to najmä informácie o "... h) tom, že rozhodnutia o zamietnutí žiadosti sa musia oznamovať žiadateľom, že sa v nich musia udávať dôvody zamietnutia a že žiadatelia majú právo sa voči nim odvolať...". Nie je tu vyjadrená žiadna diferenciácia žiadateľov. Obsah povinnosti udávania dôvodov zamietnutia môže byť však tiež sporný. Najmä, ak vezmeme do úvahy samotný obsah prílohy VI, ktorá je priamo súčasťou vízového kódexu - "Štandardný formulár pre oznámenie a odôvodnenie zamietnutia, zrušenia alebo odvolania víza". Tu sú v bodoch 1.- 9. schematicky, len neurčito, veľmi všeobecne uvedené dôvody zamietnutia. Napríklad v bode 5. " v Schengenskom informačnom systéme (SIS) bolo vydané upozornenie na účely odopretia vstupu zo strany \_\_\_\_\_ ( označenie členského štátu)". Alebo v bode 6. "jeden alebo viacero členských štátov Vás považuje za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť, verejné zdravie, ako je vymedzené v čl. 2 bode 19 nariadenia ( ES) č. 562/2006 ( Kódex schengenských hraníc), alebo medzinárodné vzťahy jedného alebo viacerých členských štátov.". V praxi to bolo riešené tak, že text vzorového formulára rozhodnutí bol doplnený o

---

<sup>15</sup> V médiách bol v ostatnej dobe publikovaný aj prípad, kedy úradník konzulárneho úradu zrejme na základe posudzovania " prejudiciálnej otázky"- motivácie uzavretia manželstva medzi osobami so značným vekovým odstupom (trvajúceho ale už dlhšiu dobu a z ktorého vzišli spoločné deti) dospel k záveru, že ide o fiktívne uzavreté manželstvo a rozhodol, že neudelí vízum (opakovane zamietaná žiadosť).

hlavičku s označením konzulárneho úradu, o poučenie o opravnom prostriedku ( žiadateľovi boli dané na výber možnosti - odvolanie/rozklad) a dátum a podpis. Vyplnený formulár so zaškrtnutím príslušného políčka, políčok odôvodnenia sa potom oznamoval žiadateľom.

V tejto súvislosti boli potom v odvolacom orgáne diskutované aj otázky - proti čomu sa tak asi môžu oprávnené osoby odvolať a ako by mali svoj opravný prostriedok odôvodniť a na základe čoho a ako má potom rozhodovať druhoinštančný správny orgán, prípadne súd. Rozhodnutia o neudelení víza sa väčšinou opierali o negatívne stanoviská ministerstva vnútra. Pre negatívne stanovisko ministerstva postačuje skutočnosť, že cudzinec je evidovaný na tzv. "čiernej listine" - vo vízovom informačnom systéme (VIS). Zaevidovať cudzinca môže ktorýkoľvek štát schengenského priestoru a tento štát dôvod evidencie nie je povinný uvádzať. Stanoviská ministerstva vnútra sú konzulárnym úradom predkladané tiež na formulári. V nich sa v podstate len uvádza, či osoba je alebo nie je evidovaná v evidenčnom systéme. Z vyššie uvedeného je zjavné, že pre posúdenie splnenia náležitostí odôvodnení zamietavých rozhodnutí vo veciach udeľovania víz je rozhodný len uhol pohľadu. Mohlo by sa konštatovať, že o odôvodnenie tu aj ide aj ne ide. Určite to však nezodpovedá požiadavkám na obsahovú stránku odôvodnení správnych rozhodnutí podľa všeobecných úprav správneho konania.

V konaniach o udelenie národných víz je z hľadiska žiadateľa v zákone ustanovený "tvrdší" procesný režim. Podľa ustanovenia ods. 8 § 14 zákona na udelenie národného víza nie je právny nárok, dôvod neudelenia sa neoznamuje a na konania o udelení alebo zrušení sa nevzťahuje osobitný predpis ( EÚ) a ani všeobecný predpis o správnom konaní, správny poriadok.

Záverom k tomuto druhému okruhu chcem poznamenať, že sa necítim dostatočne povolaným pre sformulovanie jednoznačných riešení existujúcich problémov na zvolených úsekoch vnútornej správy. Chcem skôr načrtnúť k ďalšej odbornej diskusii úvahy, či viaceré postuláty zakotvené v právnych dokumentoch o ľudských právach a slobodách nemajú len deklaratívny charakter bez adekvátneho konkrétneho premietnutia sa v osobitných predpisoch správneho práva a či nie sú skôr prejavom snahy o rešpektovanie ľudských práv a slobôd ako výrazom reálnych možností premietnuť ich v textoch osobitných predpisov správneho práva.

**Literature:**

- HENDRYCH, D. et al.: Správní právo. Obecná část. 7. vydanie. Praha: C. H. Beck 2009, 837 s., ISBN 978-80-7400-049-2.
- HENDRYCH, D.: Správní věda – Teorie veřejné správy. Praha: ASPI a. s., 2007, 212 s. ISBN 978-80-7357-248-8.
- HORZINKOVÁ, E.-NOVOTNÝ, V.: Správní právo procesní. Praha: Linde Praha a.s., 2006, 288 s., ISBN 80-7201-636-9.
- JURNIKOVÁ, J. et. al.: Správní právo. Zvláštní část. 5 doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita 2004, 399 s, ISBN 80-210-3417-3.
- MACHAJOVÁ, J. et. al.: Všeobecné správne právo.4. vydanie. Bratislava: EUROKODEX s. r. o., 2009, 512 s., ISBN 978-80-89447-05-3
- PRŮCHA, P. : Správní právo. Obecná část. 7. dpl. A akt. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 420 s., ISBN 978-80-210-4276-6.
- SKULOVÁ, S. et al.: Základy správní vědy. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 236, ISBN 80-210-1828-3.
- SKULOVÁ, S. Rozhodování ve veřejné správě. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996, 174 s., ISBN 80-210-1458-X
- ŠKULTÉTY, P. et al.: Správne právo hmotné. Osobitná časť. Bratislava: VO Praf UK, 2010, 258 s., ISBN 978-80-7160-252-1.
- Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Principy dobré správy. Brno: Masarykova univerzita 2006, s. 266

**Contact – email**

*pavol.zloch@truni.sk*