

DORUČOVANIE V KONANÍ O POZEMKOVÝCH ÚPRAVÁCH¹

(aktuálne otázky)

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
maria.srebalova@flaw.uniba.sk

Doručovanie v konaní o pozemkových úpravách (aktuálne otázky)

Príspevok sa zameriava na problematiku doručovania v konaní o pozemkových úpravách de lege lata a de lege ferenda. Problematiku analyzuje v súvislosti s novelou zákona o pozemkových úpravách, ktorá bola prezidentkou vrátená na prerokovanie parlamentom. Zameriava sa na porovnanie doručovania podľa všeobecnej úpravy správneho konania a podľa špeciálnej úpravy v zákone o pozemkových úpravách. V závere navrhuje možné riešenie vychádzajúce z princípov a zásad správneho konania. Reflektuje potrebu rozširovania okruhu účastníkov konania, ktorým je možné doručovať elektronicky, záujem na efektívnosti procesu pozemkových úprav a nevyhnutnosť dodržiavania zásad správneho konania.

Lieferung in Landverbesserungsverfahren (aktuelle Ausgaben)

Der Beitrag konzentriert sich auf die Frage der Zustellung in Verfahren zur Landverbesserung de lege lata und de lege ferenda. Es analysiert das Thema im Zusammenhang mit der Änderung des Landanpassungsgesetzes, die dem Präsidenten vorgelegt wurde. Der Schwerpunkt liegt auf dem Leistungsvergleich nach der allgemeinen Regelung des Verwaltungsverfahrens und nach der Sonderregelung des

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu APVV -19-0494: „Efektívne pozemkové úpravy“.

Landanpassungsgesetzes. Schließlich schlägt er eine mögliche Lösung vor, die auf den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens beruht. Die Vorschläge spiegeln die Notwendigkeit wider, das Spektrum der Teilnehmer zu erweitern, denen Verfahren elektronisch zugestellt werden können, das Interesse an der Effizienz des Landverbesserungsprozesses und die Grundsätze einer guten Verwaltung einzuhalten.

Delivery in land improvement proceedings (current issues)

The paper focuses on the issue of delivery in proceedings on land consolidation de lege lata and de lege ferenda. It analyses the issue in connection with the amendment to the Land Consolidation Act, which was returned to the parliament by the president. It focuses on the comparison of delivery according to the general regulation of administrative proceedings and according to the special regulation in the Land Consolidation Act. Finally, it suggest a possible solution based on the principles of administrative procedure. The proposals reflect the need to expand the range of participants to whom proceedings can be served electronically, the interest in the efficiency of the land consolidation process and the need to comply with the principles of good administration.

Kľúčové slová: princíp rovnosti a ochrany slabšej strany, účastníci správneho konania, doručovanie, pozemkové úpravy, zásady správneho konania

Schlüsselbegriffe: Grundsatz der Gleichheit und des Schutzes der schwächeren Partei, Teilnehmer an Verwaltungsfahren, Lieferung, Landanpassung, Grundsätze von Verwaltungsverfahren

Keywords: principle of equality and protection of the weaker party, participants in administrative proceedings, delivery land readjustment, principles of administrative proceedings

Úvod

Pozemkové úpravy sú dôležitým nástrojom na racionálne a priestorové usporiadanie pozemkového vlastníctva. Sú tiež komplexným nástrojom starostlivosti o životné prostredie a územný systém ekologickej stability. Ich účelom je znížiť rozdrobenosť pozemkov, ktorá je v Slovenskej republike mimoriadne vysoká, posilniť postavenie vlastníkov pozemkov a tiež odstrániť rozpory medzi stavom evidovaným v katastri nehnuteľností a reálnym stavom. Dôležitá je aj ich úloha pri funkčnom usporiadaní územia, v súvislosti s negatívnymi následkami klimatickej zmeny ekologickými a krajnotvornými opatreniami. V roku

2019 sa vláda zaviazala vykonať pozemkové úpravy v priebehu nasledujúcich tridsiatich rokov. Podľa Ministerstva hospodárstva SR pôjde o rozsah prác, aký sa ešte v našich podmienkach nerealizoval a dotkne sa takmer všetkých občanov. Ide o viac než tritisíc katastrálnych území a výmeru viac než štyri milióny hektárov, čo je 82 % výmery SR. Čo sa týka celkového počtu účastníkov týchto konaní, je potrebné len známych vlastníkov so známym pobytom rátať v stovkách tisícov.²

Konanie o pozemkových úpravách je osobitným správnym konaním, ktoré upravuje lex specialis, ktorým je zákon SNR č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pozemkových úpravách“) a subsidiárne lex generalis, teda zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“).

Zákon o pozemkových úpravách okrem hmotnoprávných ustanovení obsahuje aj viaceré procesnoprávne ustanovenia, ktoré v súčasnosti objektívne nezodpovedajú potrebám efektívnych postupov pri pozemkových úpravách. V našom príspevku sa zameriame na procesný inštitút doručovania. Tento bol jedným z ustanovení, ktoré malo byť zmenené zákonom z 27. novembra 2019, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o pozemkových úpravách. Uvedená novela bola po schválení Národnou radou SR vetovaná prezidentkou a parlament ju pri opätovnom prerokovaní už neschválil. Prezidentka SR pri vrátení novely upozornila na jej nedostatočnú komplexnosť a neprepracovanosť vzhľadom na rozsah a závažnosť problematiky pozemkových úprav. Rovnako odborná a vedecká verejnosť skôr očakávala moderný, komplexný a efektívny zákon o pozemkových úpravách a nie novelizovanie niektorých, aj keď dôležitých ustanovení. Okrem tejto výhrady sa prezidentka vyjadrila aj k jednotlivým bodom novely, z ktorých nás zaujalo stanovisko vo vzťahu k doručovaniu rozhodnutia o nariadení, resp. povolení pozemkových úprav: „Viaceré novelizačné body schváleného zákona zhoršujú postavenie vlastníkov pozemkov, ktoré by mali byť predmetom pozemkových úprav, a sťažujú im uplatňovanie ich ústavou garantovaných práv v plnom rozsahu. Napríklad čl. I dvadsiaty deviaty novelizačný bod ustanovuje v § 8 ods. 5 zákona o pozemkových úpravách, že ak je v konaní o pozemkových úpravách viac ako 20 účastníkov, tak sa rozhodnutie doručuje vlastníkom dotknutých pozemkov iba verejnou

² Bližšie údaje z Návrhu opatrení na urýchlené vykonanie pozemkových úprav Ministerstva pôdohospodárstva SR z roku 2019 pozri na: <https://www.teraz.sk/ekonomika/naklady-na-pozemkove-upravy-v-sr-pres/413821-clanok.html> (dostupné 27. 8. 2020)

vyhláškou a nie do vlastných rúk, pričom Slovenskému pozemkovému fondu (ďalej len „SPF“) a dotknutej obci alebo vyššiemu územnému celku (ďalej len „VÚC“) sa do vlastných rúk doručuje. Ide o zjavné porušenie princípu rovnosti a ochrany slabšej strany.

Vzhľadom na rozporuplné stanoviská k protiústavnosti takejto zmeny budeme v nasledujúcom texte analyzovať nielen inštitút doručovania ale aj základné pravidlá správnych konaní, ktoré sa k nemu vzťahujú.

1. Doručovanie v správnych konaniach všeobecne

Doručovanie v správnych konaniach je postup správneho orgánu, ktorým upovedomuje adresátov, najčastejšie účastníkov konania a tiež iné osoby, o úradných úkonoch. Významne ovplyvňuje dĺžku správneho konania. Tento postup sa uplatňuje pri všetkých úkonoch, ktoré sa v správnom konaní uskutočňujú v písomnej forme, bez ohľadu na to, či ide o písomnosti v listinnej alebo v elektronickej podobe a správny orgán je povinný účastníka konania s nimi oboznámiť.³

Doručovanie je upravené jednak všeobecným predpisom o správnom konaní⁴ a jednak osobitnými právnymi predpismi. Najčastejším modelom vzťahu správneho poriadku a osobitného právneho predpisu je vzťah subsidiarity. Ide o vzťah, v ktorom sa správny poriadok na osobitný aplikačný proces používa podporne. V tomto druhu vzťahu je obvyklým problémom to, v akom rozsahu je vylúčené subsidiárne použitie správneho poriadku existenciou osobitnej procesnej úpravy. Aplikačné problémy sa často spájajú s otázkou vzťahu osobitnej a všeobecnej úpravy účasti v správnom konaní⁵, ale komplikovanejšími sú aj niektoré ďalšie procesné inštitúty a aplikácia zásad správneho konania vo vzťahu k nim.

Vzťah subsidiarity pri doručovaní nachádzame aj medzi správny poriadkom a zákonom o pozemkových úpravách. Nie je však dodržaný vo všetkých prípadoch, kedy správny orgán v konaní o pozemkových úpravách upovedomuje o jednotlivých procesných úkonoch. Zákonodarca kvôli špecifikám tohto postupu upravil pri niektorých úkonoch doručovanie aj bez subsidiárneho použitia správneho poriadku. To však pre aplikačnú prax neznamená, že v takýchto prípadoch nie

³ SREBALOVÁ, M. In VRABKO, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie.* Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 58.

⁴ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“)

⁵ VRABKO, M. In VRABKO, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vydanie.* Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 58 a nasl.

je potrebné správny poriadok dodržiavať a subsidiárne aplikovať cez jeho ustanovenie § 1 ods. 1.⁶

Podľa platnej právnej regulácie možno doručovať písomnosti v listinnej podobe (úprava je zakotvená v § 24 až § 26 správneho poriadku) a elektronicky: elektronické podania a elektronické úradné dokumenty (úprava je zakotvená v § 29 a nasl. zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov ďalej len „zákon o e-Governmente“ a pre všetky formy slova elektronický ďalej len „e-“) ⁷. Úpravou e-doručovania nie sú dotknuté ustanovenia správneho poriadku a e-doručovanie má prednosť pred doručovaním v listinnej podobe, ak už teda adresát má zriadenú e-schránku. Do vlastných rúk sa doručujú e-dokumenty, ktoré sú, z hľadiska právnych účinkov, totožné s dokumentom v listinnej podobe doručovaným do vlastných rúk.⁸

Pri doručovaní písomností v listinnej podobe pre fyzické osoby § 24 správneho poriadku upravuje:

- 1) doručovanie do vlastných rúk,
- 2) obyčajné doručovanie,
- 3) náhradné doručovanie,
- 4) doručovanie verejnou vyhláškou.

Osobitne správny poriadok upravuje doručovanie do cudziny a doručovanie orgánom a právnickým osobám.

Doručovanie do vlastných rúk sa uskutočňuje odovzdaním písomnosti výlučne adresátovi⁹ alebo osobe, ktorá sa preukáže jeho splnomocnením na preberanie zásielok. Do vlastných rúk sa doručujú vždy rozhodnutia, výzvy, predvolania a tiež iné dôležité písomnosti. Dôležitosť písomnosti je na zvážení správneho orgánu. Obyčajné doručovanie sa uskutočňuje pri všetkých ostatných písomnostiach, teda pri tých, ktoré sa nedoručujú do vlastných rúk. Náhradné doručenie je založené na fikcii doručenia a dochádza k nemu v prípadoch doručovania písomností

⁶ MILUČKÝ, J.–VALLOVÁ, J.–POTÁŠCH, P.: *Judikatúra k Správnemu poriadku a Správnemu súdному poriadku*. Bratislava : EUROKÓDEX s. r. o., 2017, s. III.

⁷ Bližšie pozri: SOPÚCHOVÁ, S: *Predpoklady fungovania e-governmentu v Slovenskej republike*. In. QUAERE 2015 [elektronický zdroj]. - Hradec Králové : Magnanimitas, 2015. - ISBN 978-80-87952-10-8. - s. 659-668 [CD-ROM], ANDRAŠKO, J.: *Elektronický občiansky preukaz a iné spôsoby autentifikácie pri prístupe k elektronickým službám verejnej správy*. In. QUAERE 2017, roč. 7 [elektronický zdroj]. - Hradec Králové : Magnanimitas, 2017. - ISBN 978-80-87952-20-7. - s. 235-244 [CD-ROM]

⁸ KOŠIČIAROVÁ, S.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie*. Šamorín Heuréka, 2017, s. 193.

⁹ Slovenskou poštou, a. s., ktorá zabezpečuje doručovanie úradných zásielok podľa zákona č. 324/2011 Z. z. o poštových službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov a podľa Poštových podmienok.

do vlastných rúk, ak sa nepodarí vykonať priame doručenie písomnosti do vlastných rúk adresáta.

Pri doručovaní do e-schránky sa postupuje podľa zákona o e-Governmente. Aj pri e-doručovaní sa uplatňuje:

- 1) doručovanie do vlastných rúk, kde sa využíva e-doručenka, teda e-dokument obsahujúci údaj o dni, hodine, minúte a sekunde elektronického doručenia ako aj ďalšie identifikačné údaje,
- 2) obyčajné doručovanie sa využíva vtedy, ak nie je adresátom správny orgán a písomnosť nie je potrebné doručiť do vlastných rúk.

Vo vzťahu k e-doručovaniu treba uviesť, že jeho začiatky boli mimoriadne komplikované, problémy sa odstraňovali zdĺhavo ale jeho systém sa postupne zlepšuje. Od novembra 2019 sa Ministerstvu vnútra SR, ktoré je vecným gestorom IS Fabasoft a e-výkonu verejnej moci, podarilo pre celý jeho rezort zaviesť tzv. centrálné úradné doručovanie (ďalej len „CÚD¹⁰“). Povinnosť doručovať e-úradné dokumenty v tomto systéme teda platí aj pre pozemkové a lesné odbory okresných úradov.¹¹ Tieto zasielajú e-úradné dokumenty podľa § 31a ods. 11 zákona o e-Governmente do CÚD bez ohľadu na skutočnosť, či adresát má alebo nemá e-schránku aktivovanú na doručovanie. CÚD preverí aktivnosť e-schránky adresáta na doručovanie a ak je aktivovaná, bezodkladne zabezpečí doručenie e-úradného dokumentu do e-schránky adresáta. Ak aktivovaná nie je, zabezpečí doručenie e-úradného dokumentu v listinnej podobe prostredníctvom Slovenskej pošty, a. s., ktorá vyhotoví listinný rovnopis, s rovnakými právnymi účinkami ako pôvodný e-úradný dokument.¹²

¹⁰ Pod CÚD rozumieme moduly a funkčnosti Ústredného portálu verejnej správy, ktoré zabezpečujú doručovanie elektronických úradných dokumentov a listinných rovnopisov.

¹¹ Pre úplnosť uvedieme, že centrálné úradné doručovanie sa aplikuje v prípade doručovania akýmkoľvek osobám, t. j. právnickým aj fyzickým, ktorým sa nedoručuje elektronicky a ak odosielateľom je orgán štátnej správy; HORVAT, M. *Právna úprava a právna prax elektronického doručovania podľa zákona o e-Governmente*. In ANDRAŠKO, J. (ed.) *Digitálna verejná správa a elektronická identifikácia*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 48. Dostupné online na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Publikacne_vystupy/2019/Monografia_DVSEI_2019.pdf.

¹² Podrobnejší popis: Ministerstvo vnútra SR pripravilo zasielanie do CÚD jeho integráciou s IS Fabasoft. V súčasnosti zamestnanec vytvorí záznam (úradný list, rozhodnutie) v IS Fabasoft v e-verzii a odošle ho do „Modulu elektronického doručovania“, kde sa preverí či je schránka adresáta aktívna na doručovanie alebo nie je aktívna na doručovanie. V prípade, že je schránka aktívna na doručovanie záznam sa odosiela do e-schránky adresáta. V prípade, že nie je schránka aktívna na doručovanie záznam sa odosiela do „Úložiska úradných rozhodnutí“ v NASES-e. Následne začína súčinnosť medzi NASES-om a Slovenskou poštou. Tá vyhotoví listinný rovnopis („zaobáľkuje“) a ten zasiela adresátom. Nie všetky dokumenty sa zasielajú elektronicky prostredníctvom CÚD, niektoré agendy sú vyňaté z e-výkonu verejnej moci. To znamená, že sa zasielajú len ako listinný originál.

Doručovanie verejnou vyhláškou podľa § 26 správneho poriadku použije správny orgán v prípade potreby doručenia písomností:

1. účastníkom konania, ktorí mu nie sú známi,
2. účastníkom konania, ktorých pobyt mu nie je známy,
3. ak to ustanovuje osobitný zákon.

Účastníkom konania, ktorý nie je správne mu orgánu známy rozumieme osobu, ktorá má určitý konkrétny právny vzťah k prerokovanej veci, správny orgán o jej existencii vie, ale nepozná jej identifikačné znaky. Účastníkom konania, ktorého pobyt nie je známy je taká fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorú správny orgán v priebehu správneho konania identifikoval, ale nepodarilo sa zistiť miesto jej pobytu. Doručenie verejnou vyhláškou sa vykoná tak, že sa písomnosť vyvesí po dobu 15 dní na úradnej tabuli správneho orgánu. Posledný deň tejto lehoty je dňom doručenia. Správny orgán zverejňuje písomnosť súčasne na svojom webovom sídle, ak ho má zriadené a ak je to vhodné aj iným spôsobom v mieste obvyklým, najmä v miestnej tlači, rozhlase alebo na dočasnej úradnej tabuli správneho orgánu na mieste, ktorého sa konanie týka. Okrem doručovania do vlastných rúk, je tento spôsob doručovania v konaní o pozemkových úpravách najčastejší.

2. Doručovanie a účastníci v konaní o pozemkových úpravách

Vzhľadom na skutočnosť, že ťažiskom príspevku je zisťovanie, či zmena v inštitúte doručovania rozhodnutia vo vetovanej novele zákona o pozemkových úpravách mohla spôsobiť narušenie princípu rovnosti a ochrany slabšej strany, budeme sa venovať v prvom rade vymedzeniu okruhu účastníkov tohto konania a ich postaveniu.

Okruh účastníkov konania upravuje § 6 zákona o pozemkových úpravách. Oproti § 14 správneho poriadku ide o špeciálne ustanovenie, ktoré obsahuje ich taxatívny výpočet. Okrem už spomínaných vlastníkov pozemkov, SPF, dotknutých obcí a VÚC sú nimi napr. nájomcovia pozemkov, vlastníci ostatného nehnuteľného poľnohospodárskeho majetku a tiež fyzické osoby a právnické osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva môžu byť pozemkovými úpravami dotknuté.

Podľa zákona o pozemkových úpravách sa doručujú písomnosti na základe ustanovení správneho poriadku ale oznamujú sa aj rôznymi osobitnými postupmi. Niektoré písomnosti a informácie sa účastníkom konania a verejnosti oznamujú na verejne prístupnom mieste, ako

napr. zverejnenie nariadenia prípravného konania.¹³ V rámci prípravného konania je napríklad povinnosťou správneho orgánu informovať o plánovanom konaní účastníkov konania vhodnou formou a v mieste konania zvyčajným spôsobom. V niektorých prípadoch sa písomnosť oznamuje verejnou vyhláškou so súčasným doručením písomnosti alebo aj výpisu z písomnosti účastníkom konania a pod. Pre ilustráciu rozsahu doručovania je potrebné uviesť, že konanie o pozemkových úpravách sa uskutočňuje vo viacerých etapách¹⁴. V každej z nich je potrebná účasť a súčinnosť účastníkov konania, iných orgánov verejnej správy¹⁵ ako aj množstva ďalších subjektov s rôznymi úlohami v rámci procesu pozemkových úprav.

Osobitne je potrebné zamerať sa v súvislosti s témou príspevku na doručovanie rozhodnutia. Dôvodom je skutočnosť, že rozhodnutie je najdôležitejšou z písomností v správnom konaní a doručovania jedného z nich sa týkal aj analyzovaný bod novely. Podľa § 1 ods. 1 správneho poriadku je rozhodnutie výsledkom rozhodovania správneho orgánu o práve, právom chránenom záujme alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby v oblasti verejnej správy. Ako sme už uviedli, rozhodnutia sú podľa § 24 ods. 1 správneho poriadku zaraďované medzi písomnosti, ktoré sa do vlastných rúk doručujú obligatórne.

Podľa § 8 ods. 4 zákona o pozemkových úpravách sa rozhodnutie o povolení alebo nariadení pozemkových úprav doručuje s podporným použitím správneho poriadku, t.j. do vlastných rúk. Ak je účastníkov konania menej ako 50, doručuje sa do vlastných rúk a v ostatných prípadoch verejnou vyhláškou. Verejnou vyhláškou sa tiež doručuje rozhodnutie o zastavení konania podľa § 8a zákona o pozemkových úpravách.

Podľa vráteného znenia § 8 ods. 5 zákona o pozemkových úpravách, sa malo v prípadoch, kedy je v konaní o pozemkových úpravách viac ako 20 účastníkov, rozhodnutie doručovať vlastníkom dotknutých pozemkov iba verejnou vyhláškou a nie do vlastných rúk. V čom je teda rozdiel oproti účinným ustanoveniam o doručovaní podľa zákona o pozemkových úpravách? Podľa § 8 ods. 4 a § 8a o pozemkových úpravách osobitná právna úprava umožňuje doručovať rozhodnutie aj verejnou vyhláškou, avšak vo vzťahu ku všetkým účastníkom konania

¹³ Pozri napr. § 7 ods. 3 zákona o pozemkových úpravách.

¹⁴ Zjednodušene ide o konanie o začatí pozemkových úprav, t. j. o povolení alebo nariadení pozemkových úprav, konanie o pozemkových úpravách, t. j. vypracovanie prerokovanie a schválenie úvodných podkladov, vypracovanie zásad umiestnenia nových pozemkov a vypracovanie, prerokovanie a schválenie projektu pozemkových úprav a následne vykonanie schváleného projektu pozemkových úprav a jeho realizácia.

¹⁵ Dotknuté orgány podľa osobitných predpisov napr. na úseku geodézie, kartografie a katastra, územného plánovania, stavebného poriadku a pod.

bez rozdielu. Na rozdiel od toho novelizované znenie § 8 ods. 5 tohto zákona rozdeľuje účastníkov konania na tých, ktorým sa bude doručovať do vlastných rúk a na tých, ktorým sa bude rozhodnutie doručovať verejnou vyhláškou. A to už pri relatívne malom počte účastníkov pozemkových úprav.

Porovnajme doručovanie rozhodnutia podľa niektorých osobitných zákonov. Obsahujú osobitné ustanovenia predovšetkým vo vzťahu k doručovaniu verejnou vyhláškou. Napríklad zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov v § 80 obsahuje špeciálne ustanovenie, ktorým zvyrazňuje, že verejnou vyhláškou nie je možné doručiť rozhodnutie o priestupku. Zákonodarca tak urobil napriek tomu, že aj podľa § 24 ods. 1 správneho poriadku je rozhodnutie písomnosťou doručovanou do vlastných rúk¹⁶. Aj z tohto prístupu vyplýva, že doručovanie verejnou vyhláškou nie je pre doručovanie dôležitých písomností formou rovnocennou doručovaniu do vlastných rúk.

V ďalších právnych predpisoch ide najmä o prípady veľkého počtu účastníkov konania a zákonodarca tento spôsob doručovania využíva z dôvodu rýchlosti a hospodárnosti konania, napríklad v stavebnom konaní a v územnom konaní.¹⁷ Z hľadiska početnosti účastníkov konania sa konanie o pozemkových úpravách zaraďuje do tejto skupiny správnych konaní a preto doručovanie rozhodnutí verejnou vyhláškou všetkým účastníkom konania hodnotíme ako odôvodnené.¹⁸ Ako sme už uviedli, okrem značného počtu účastníkov konania je konanie o pozemkových úpravách členené do viacerých etáp. Preto aj rôznorodé spôsoby doručovania resp. iného oznamovania¹⁹ podľa súčasného právneho stavu sú podľa nás opodstatnené a vhodné. Tiež je zrozumiteľná snaha zákonodarcu zefektívniť konanie práve prostredníctvom doručovania písomností verejnou vyhláškou.

¹⁶ Okrem prípadov, kedy účastníci konania alebo ich pobyt nie sú správnemu orgánu známi, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon (pozri § 26 ods. 1 správneho poriadku).

¹⁷ Pozri bližšie SOBIHARD, J.: *Správny poriadok. Komentár. Piate prepracované vydanie*. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o., 2011, s. 108.

¹⁸ Pozri: MASLEN, M.: The right of public participation in environmental matters (Concept of enforcing the human potential in public administration). In : *Razvoj javne uprave*. Vukovar : Veleučilište Lavoslav Ružička, 2015. s. 245-255.

¹⁹ Postup pri doručovaní verejnou vyhláškou podľa § 26 správneho poriadku je v súlade so zásadou informovanosti verejnosti o rozhodovacej činnosti správnych orgánov ustanovenej v § 3 ods. 5 správneho poriadku. Bližšie pozri MILUČKÝ, J. – VALLOVÁ, J. – POTÁŠCH, P.: *Judikatúra k Správnemu poriadku a Správnemu súdnemu poriadku*. Bratislava : EUROKÓDEX s.r.o., s. 312.

3. Doručovanie v zásadách a princípoch

Žiaden z procesných inštitútov správneho konania nie je aplikovaný bez súvislostí so základnými princípmi a zásadami, ktoré tvoria mantinely pre všetky správne konania. Ako uvádza Košičiarová, vyjadrujú kľúčové požiadavky na spravodlivý proces vo verejnej správe a majú ústavnoprávny rozmer. Ak by aj v správnom poriadku, či v špeciálnom procesno-právnom predpise ich úprava chýbala, musel by správny orgán odvodiť ich obsah výkladom priamo z čl. 36 Listiny základných práv a slobôd a z čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky²⁰ (ďalej len „ústava“). Správne orgány musia vždy dbať o to, aby ich postup bol v súlade so základnými pravidlami konania. Sú totiž určujúce pre celkovú konštrukciu a ciele správneho konania i náplň jeho procesných inštitútov.²¹ Správne orgány sú povinné v rámci celého správneho konania byť si vedomé týchto zásad a zároveň aj tieto zásady uplatňovať. Neakceptovanie tohto prístupu môže mať ďalekosiahle dôsledky na správne konanie ako celok.²²

Ako prvú uvedieme zásadu zákonnosti²³ vyjadrujúcu požiadavku na súlad individuálnych správnych aktov a postupov, ktoré k nim vedú so všetkými prameňmi správneho práva. Ako uvádza Vrabko, máme na mysli ako vnútroštátne tak aj medzinárodné pramene práva a aj pramene práva Európskej únie. Obsah pojmu ide nad rámec procesnej úpravy a požaduje nielen dodržiavanie hmotnoprávnych, ale aj procesnoprávnych predpisov. Ide o princíp legality v práve, ktorý je zakotvený v čl. 2 ods. 2 a 3 ústavy. Zásada zákonnosti v podmienkach správneho konania vyjadruje požiadavku, aby správne orgány konali v súlade s ustanoveniami právnych predpisov úijného práva, medzinárodného a národného práva tak, aby chránili záujmy štátu, oprávnené záujmy fyzických osôb a právnických osôb, ktoré môžu byť v správnom konaní reprezentované verejným alebo skupinovým záujmom a dôsledne vyžadovali plnenie ich povinností. Ide tu o vládu zákona,²⁴ čo znamená, že správne

²⁰ Ústava Slovenskej republiky ústavný zákon č. 460/1992 Zb.

²¹ KOŠIČIAROVÁ, S.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie*. Šamorín Heuréka, 2017, s. 124 – 125.

²² HORVAT, M. *Elektronické doručovanie v správnom konaní ako predpoklad vymožitelnosti práva*. In Zborník Bratislavské právnické fórum 2019, Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 35. Dostupné online na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/BPF_2019/ZBORNI_K_sekcia_14_IT_FINAL_FINAL.pdf.

²³ Zásada zákonnosti je upravená v § 3 ods. 1 správneho poriadku.

²⁴ Pozri aj: MASLEN, M. Princíp viazanosti právom a verejná správa. In: Právny obzor. Roč. 98, č. 1 (2015), s. 22 - 40.

orgány nemôžu presadzovať ani štátny záujem, ani záujem jednotlivca či kolektívu na úkor dodržiavania právnych predpisov.²⁵

Zásadu rýchlosti a hospodárnosti označovanú aj ako princíp procesnej ekonómie, je možné označiť ako dôvod pre analyzovanú zmenu v ustanoveniach o doručovaní. Obsahom rýchlosti v tejto zásade sú skutočnosti, ktoré vedú správny orgán k tomu, aby vec vybavil v čo najkratšom možnom čase, s použitím čo najvhodnejších prostriedkov bez zbytočného zaťažovania subjektov. Obsahom hospodárnosti je požiadavka, aby správny orgán využil v konaní také prostriedky, ktoré sú adekvátne poznaniu, zbytočne nezaťažujú účastníka konania, nezvyšujú náklady na konanie a vedú k naplneniu cieľa. Dôležité je však zvýrazniť, že uplatňovanie tejto zásady nesmie ísť na úkor kvalitného rozhodovania a nesmie byť v rozpore s ostatnými zásadami.²⁶

Zásada procesnej rovnosti účastníkov konania²⁷ vyjadruje nielen to, že všetci účastníci konania majú rovnaké procesné práva a povinnosti, ale aj požiadavku, aby správne orgány v rámci svojho procesného postupu túto skutočnosť rešpektovali a presadzovali. V prípade, že sa v správnom konaní vyskytuje viacero účastníkov konania, musí správny orgán dohliadnuť, aby sa tento princíp neporušil tým, že by sa neposkytli všetkým účastníkom rovnaké možnosti na obranu ich práv (t.j. ak sa niečo umožní jednému účastníkovi konania, musí sa to umožniť rovnako aj ostatným účastníkom konania).²⁸ Zásada procesnej rovnosti účastníkov konania je súčasťou širšie koncipovaného ústavného princípu rovnosti, ktorý má okrem procesnoprávneho aj hmotnoprávny aspekt. Ako uvádza Košičiarová, tento princíp vyjadruje podstatu a zmysel existencie právnej úpravy, ktorej cieľom je v demokratickom štáte zaručiť, že v objektívne rovnakých situáciách sa s osobami bude zaobchádzať rovnako. Ústava v čl. 12 ods. 1 prvá veta garantuje rovnosť ľudí v ich dôstojnosti a v ich právach.²⁹ Tento princíp rovnosti občanov pred zákonom je v správnom konaní vyjadrený ako zásada rovnosti účastníkov konania. Obsahom tejto procesnej zásady je rovna-

²⁵ VRABKO, M. In VRABKO, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie.* Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 103.

²⁶ VRABKO, M. In VRABKO, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie.* Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 101.

²⁷ Je upravená v § 4 ods. 2 prvá veta správneho poriadku.

²⁸ KOŠIČIAROVÁ, S.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie.* Šamorín Heuréka, 2017, s. 135 – 136.

²⁹ Bližšie pozri KOŠIČIAROVÁ, S.: *Verejná správa a právo na spravodlivý proces.* Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku, 2014. 243 s. 182.

ké procesné postavenie ktoréhokoľvek účastníka konania.³⁰ Jeho zárukou je rešpektovanie a vytváranie rovnakých podmienok pre tieto subjekty správneho konania.

Záver

Na záver sa pokúsime formulovať naše názory k dôvodu vrátenia novely zákona o pozemkových úpravách aj k dôvodom pre prijatie právnej úpravy, ktorá by proces doručovania urobila efektívnejším a možnostiam *de lege ferenda*.

K tomu, či ide o zjavné porušenie princípu rovnosti a ochrany slabšej strany je možné argumentovať nielen z ústavnoprávneho ale aj zo správno-právneho hľadiska. Ako sme už uviedli, SPF, obce a VÚC v konaní vystupujú v procesnom postavení účastníkov konania. Tieto subjekty však pri plnení svojich úloh vystupujú v tom istom procese pozemkových úprav aj ako orgány verejnej správy. Ich úlohy majú rôzny charakter a sú zamerané napríklad na organizovanie, riadenie a prípadne aj nariadovanie a rozhodovanie. Podľa § 6 ods. 5 zákona o pozemkových úpravách SPF³¹ v konaní vo veciach pozemkových úprav vykonáva práva vlastníka nehnuteľností vo vlastníctve štátu a zastupuje neznámych vlastníkov pozemkov alebo vlastníkov pozemkov, ktorých miesto pobytu nie je známe. Spomeňme tiež obec, ktorá deleguje zástupcu do komisie zisťujúcej priebeh hraníc obvodu pozemkových úprav, spolupracuje pri zriadení prípravného výboru v prípravnom konaní, navrhuje pozemky na účely vyrovnania a pod. Aj keď nie sú vecne príslušným správnym orgánom na rozhodnutie o pozemkových úpravách, na rozdiel od účastníkov konania ktorými sú vlastníci pozemkov alebo ich nájomcovia, sa na rozhodovacom procese podieľajú. Preto je možné konštatovať, že SPF, obec a VÚC majú v konaní o pozemkových úpravách „silnejšie“ postavenie než iní účastníci konania, čo narušuje zásadu procesnej rovnosti účastníkov konania.

Otázkou však je, či takéto silnejšie postavenie niektorého z účastníkov konania môže byť zneužitie práve inštitútom doručovania a čo bolo dôvodom zmeny právnej úpravy. Ako dôvod zmeny právnej úpravy vidíme jednoznačne snahu o zefektívnenie a zrýchlenie konaní v súlade so zásadou rýchlosti a hospodárnosti. V súčasnosti síce neprebieha

³⁰ Porovnaj: MASLEN, M.: The principle of equality and its application in the public administration in the Slovak Republic. In: : Naučni trudove. Ruse : Rusenski universitet Angel Kánčev, 2014. s. 84 - 88.

³¹ Spolu s SPF má podľa § 6 ods. 5 zákona o pozemkových úpravách takúto funkciu v konaní aj správca.

veľké množstvo pozemkových úprav, ale napriek tomu sa vykonávajú. Aj v menšom rozsahu je doručovanie jedným z problematických bodov pozemkových úprav. Podľa informácií z praxe sa v tomto konaní doručujú účastníkom konania dokumenty minimálne sedemkrát. Pre ilustráciu uvedieme, že jedna z jednoduchých pozemkových³² úprav môže mať viac než 900 účastníkov. Pozemková úprava síce rieši širší problém všetkých účastníkov konania, ale povinnosťou správneho orgánu je komunikovať o ňom pred rozhodnutím vo veci s každým účastníkom konania individuálne. Ako sme už uviedli, v súčasnosti sa doručovanie uskutočňuje v e-forme aj doručovaním prostredníctvom Slovenskej pošty. Dokumentácia k pozemkovým úpravám by sa však v ideálnom prípade, najmä pri predpokladanom rozšírení procesov pozemkových úprav, mala doručovať výlučne v e-forme. E-doručovanie by tak nadväzovalo na povinnosť spracovateľov projektov pozemkových úprav vyhotovovať ich už iba v e-forme, vo formáte PDF. Správny orgán následne tieto súbory pošle cez CÚD buď do e-schránky alebo do schránky „bežnej“.³³ Komunikácia medzi orgánmi verejnej moci už v súčasnosti prebieha ťažiskovo elektronicky a týka sa to aj procesu doručovania v správnom konaní. V tom vidíme aj pozitívnu stránku a dobrý argument pre priekročenie k analyzovanej zmene. Z aplikačnej praxe vieme, že je ešte stále veľké množstvo predovšetkým fyzických osôb, ktoré e-schránku nemajú aktivovanú. V široko aplikovanom procese pozemkových úprav však môže byť efektívne iba doručovanie písomnosťami e-formou. Osobitne pri plánovanom masívnejšom rozbehnutí týchto potrebných procesov.

Namiesto analyzovaného kontroverzného návrhu však zastávame názor, že jedným z dobrých riešení môže byť zlepšenie a zjednodušenie e-doručovania a motivovanie fyzických osôb a viacerých právnických osôb na jeho využívanie. Tu má štát pri zavádzaní e-Governmentu stále rezervy. Napriek tomu, že sa aj podľa užívateľov prístup na portál slovensko.sk už zjednodušil, stále nie je pre všetkých z nich prehľadný a zrozumiteľný.³⁴ Na preklenie doby potrebnej na odstránenie ďalších

³² Pri pozemkových úpravách sa uskutočňujú komplexné pozemkové úpravy, ktoré riešia ako celok vlastnícke, ekologické, hospodárske či poľnohospodárske podmienky spravidla v celom katastrálnom území. Ak sa pristupuje k riešeniu iba časti z tejto komplexnej problematiky, napr. vlastnícke otázky, ide o tzv. jednoduché pozemkové úpravy.

³³ Bližšie pozri JULÉNY, A.: *pozemkové úpravy: doručovanie*, <https://dennikn.sk/blog/1830908/pozemkove-upravy-dorucovanie/> (dostupné 21. 8. 2020).

³⁴ Bližšie pozri: DAŇKO, M. a ANDRAŠKO, J.: *Elektronické doručovanie a jeho vplyv na efektívny výkon činností orgánov verejnej moci*. In. Právo jako diskurz [elektronický dokument] : sborník odborných příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2017. - : 1. vyd. ISBN 978-80-88266-09-9. - Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2018. - s. 20-25 [online], DAŇKO, M.: *Elektronické komunikácie vo svetle informatizácie spoločnosti*.

nedostatkov uvedieme inšpiráciu z Holandska, kde sa pri podobných procesoch, najmä pre starších ľudí ustanovuje komunikačný zástupca³⁵. Určitým krokom k vytvoreniu takéhoto inštitútu je poučovacia povinnosť, ktorú upravuje v spoločných a prechodných ustanoveniach³⁶ zákon č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov v konaniach o obnove evidencie niektorých pozemkov a právnych vzťahov k nim. Podľa tohto zákona je obec povinná zabezpečiť účastníkom konania, ktorí by pre svoj vek, zdravotný stav alebo z iného dôvodu mohli mať obmedzený prístup k účasti na konaní potrebné poučenie.³⁷ Z nášho pohľadu by pre účastníkov konania o pozemkových úpravách mohla byť ústretovejšia verzia komunikačného zástupcu bez ohľadu na vek, či preukazovania iných dôvodov, pričom náplňou jeho činnosti by bola aj akákoľvek pomoc pri e-doručovaní. Popri plánovaných nákladoch³⁸ na realizáciu pozemkových úprav by podľa nášho názoru náklady na zriadenie takéhoto zástupcu nemali predstavovať mimoriadnu finančnú záťaž.

Doručovanie verejnou vyhláškou nie je pre doručovanie dôležitých písomností formou rovnocennou doručovaniu do vlastných rúk. Napriek zrozumiteľnej snahe zákonodarcu zrýchliť konanie o pozemkových úpravách tak, že subjektom, ktoré komunikujú e-formou sa budú rozhodnutia doručovať do vlastných rúk a subjektom, ktoré môžu ale nemusia mať aktivovanú e-schránku verejnou vyhláškou, sme toho názoru, že tento prístup narušuje rovnosť účastníkov v správnom konaní a tiež princíp rovnosti a ochrany slabšej strany.

Použitá literatúra

1. ANDRAŠKO, J.: *Elektronický občiansky preukaz a iné spôsoby autentifikácie pri prístupe k elektronickým službám verejnej správy*. In. QUAERE 2017, roč. 7 [elektronický zdroj]. - Hradec Králové :

In. Mířníky práva v stredoeurópskom priestore 2019 [elektronický dokument]. - : 1. vyd. ISBN 978-80-7160-517-1. - Bratislava : Právnická fakulta UK, 2019. - s. 420-426 [online]

³⁵ Bližšie pozri JULÉNY, A.: *pozemkové úpravy: doručovanie*, <https://dennikn.sk/blog/1830908/pozemkove-upravy-dorucovanie/> (dostupné 21. 8. 2020).

³⁶ V § 26 zákona č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov.

³⁷ Bližšie pozri JULÉNY, A.: *pozemkové úpravy: doručovanie*, <https://dennikn.sk/blog/1830908/pozemkove-upravy-dorucovanie/> (dostupné 21. 8. 2020).

³⁸ Zo zverejneného nelegislatívneho materiálu Ministerstva pôdohospodárstva s názvom Návrh opatrení na urýchlené vykonanie pozemkových úprav v SR vyplýva, že finančné náklady na vykonanie pozemkových úprav v 3 103 katastrálnych územiach počas 30 rokov by mali dosiahnuť výšku 1,093 miliardy eur. <https://www.teraz.sk/ekonomika/naklady-na-pozemkove-upravy-v-sr-pres/413821-clanok.html> (dostupné 27. 8. 2020)

- Magnanimitas, 2017. - ISBN 978-80-87952-20-7. - s. 235-244 [CD-ROM]
2. DAŇKO, M. a ANDRAŠKO, J.: *Elektronické doručovanie a jeho vplyv na efektívny výkon činností orgánov verejnej moci*. In. Právo jako diskurz [elektronický dokument] : sborník odborných příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2017. - : 1. vyd. ISBN 978-80-88266-09-9. - Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2018. - s. 20-25 [online],
 3. DAŇKO, M.: *Elektronické komunikácie vo svetle informatizácie spoločnosti*. In. Míľníky práva v stredoeurópskom priestore 2019 [elektronický dokument]. - : 1. vyd. ISBN 978-80-7160-517-1. - Bratislava : Právnická fakulta UK, 2019. - s. 420-426 [online]
 4. HORVAT, M. In. ANDRAŠKO, J. (ed.) *Digitálna verejná správa a elektronická identifikácia*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 43-63.
 5. HORVAT, M. In *Zborník Bratislavské právnické fórum 2019*, Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 35-43.
 6. KOŠČIAROVÁ, S.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie*. Šamorín : Heuréka, 2017. 279 s.
 7. KOŠČIAROVÁ, S.: *Verejná správa a právo na spravodlivý proces*. Kraków : Spolek Slovákov v Poľsku, 2014. 243 s.
 8. MASLEN, M.: The principle of equality and its application in the public administration in the Slovak Republic. In. *Naučni trudove. Ruse : Rusenski universitet Angel Kănčev, 2014. s. 84 - 88. ISSN 1311-3321.*
 9. MASLEN, M. Princíp viazanosti právom a verejná správa. In. *Právny obzor. Roč. 98, č. 1 (2015), s. 22 - 40. ISSN 0032-6984.*
 10. MASLEN, M.: The right of public participation in environmental matters (Concept of enforcing the human potential in public administration). In : *Razvoj javne uprave. Vukovar : Veleučilište Lavo-slav Ružička, 2015. s. 245-255. ISBN 978-953-7732-12-1.*
 11. MILUČKÝ, J. –VALLOVÁ, J. –POTÁŠCH, P.: *Judikatúra k Správ-nemu poriadku a Správneho súdneho poriadku*. Bratislava : EUROKÓDEX s.r.o., 2017. 672 s.
 12. SOPÚCHOVÁ, S: *Predpoklady fungovania e-governmentu v Slo-venskej republike*. In. *QUAERE 2015 [elektronický zdroj]*. - Hradec Králové : Magnanimitas, 2015. - ISBN 978-80-87952-10-8. - s. 659-668 [CD-ROM]
 13. SOBIHARD, J.: *Správny poriadok. Komentár. Piate prepracované vydanie*. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o., 2011. 320 s.
 14. SREBALOVÁ, M. a kol.: *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Brati-slava: C. H. Beck, 2015. 504 s.
 15. VRABKO, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie*. Bratislava : C. H. Beck, 2019. 232 s.

16. JULÉNY, A.: *pozemkové úpravy: doručovanie*, prístupné na <https://dennikn.sk/blog/1830908/pozemkove-upravy-dorucovanie/> (dostupné 21. 8. 2020).
17. <https://www.teraz.sk/ekonomika/naklady-na-pozemkove-upravy-v-sr-pres/413821-clanok.html> (dostupné 27. 8. 2020)