

PROCES TVORBY INDIVIDUÁLNYCH SLUŽOBNÝCH POKYNOV VO VEREJNEJ SPRÁVE

PROCESS OF CREATION OF INDIVIDUAL INTERNAL ACTS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Radomír Jakab

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

ABSTRACT

Vo verejnej správe prebieha viacerero druhov správnych procesov, pričom proces vnútorného riadenia verejnej správy je jedným z nich. V rámci tohto procesu je možné kategorizovať proces súvisiaci s tvorbou interných normatívnych inštrukcií, ako aj proces súvisiaci s tvorbou individuálnych služobných pokynov. Autor tohto príspevku sa zaoberá analýzou ostatne zmieneného, t.j. individuálnymi služobnými pokynmi a procesom ich tvorby. Táto oblasť nie je v súčasnej dobe dostatočne vedecky skúmaná; ba naopak, je jej venovaná len minimálna pozornosť. Preto cieľom autora je analyzovať túto sféru z komplexnejšieho pohľadu ako predpoklad pre jej ďalšie skúmanie.

ABSTRACT

There are more administrative processes in the public administration; internal management process being one of them. This process can be classified into process connected with the creation of internal normative instructions, as well as into process relating to the creation of individual internal acts. Author of this chapter deals with the latter one, i.e. with the individual internal acts and with the process of their creation. This area is not falling sufficiently under scientific research today. Therefore, author's objective is to analyze this area from broader point of view. Only on this basis further research will be possible.

I. ÚVOD

Usmerňovanie spoločenských vzťahov sa všeobecne uskutočňuje dvoma spôsobmi: stanovením pravidiel (normatívny spôsob) a individuálnym pokynom. V oboch prípadoch ide o ústny alebo písomný prejav, ktorý obsahuje návod správania a zakladá, resp. vyvoláva určitý spoločenský vzťah medzi dvoma alebo viacerými subjektmi. Tento návod je vyjadrený napríklad príkazom alebo zákazom určitého správania, prípadne dovolením určitého správania alebo inak stimuluje vznik žiaduceho stavu alebo aktivity subjektov.¹ Podstatou individuálnych pokynov je usmerňovanie spoločenských vzťahov v konkrétnych prípadoch, medzi konkrétnymi subjektmi. Na druhej strane, podstata pravidiel spočíva v tom, že sa vzťahuje na skupinu prípadov rovnakého druhu a neurčitého počtu.²

Vyššie uvedené spôsoby usmerňovania spoločenských vzťahov sú aplikovateľné aj v rámci procesu vnútorného riadenia verejnej správy, resp. v rámci riadiaceho procesu vo verejnej

¹ ŠRÁMEK, A. *Úvod do normotvorby státní správy v ČSSR*. Praha: Ústav státní správy, 1983, str. 22.

² BOGUSZAK, J. a kol. *Teorie státu a práva*. Praha: Orbis, 1967, str. 278.

správe.³ Vychádzajúc z toho, tento proces je možné kategorizovať aj z hľadiska charakteru výstupu daného procesu, t.j. či tento výstup je určený na opakované použitie, alebo či je určený iba pre jeden konkrétny prípad. Na základe toho je možné rozlišovať medzi riadiacim normotvorným procesom a riadiacim aplikačným procesom vo verejnej správe. Výsledkom riadiaceho normotvorného procesu je prijatie internej normatívnej inštrukcie, pričom výsledkom riadiaceho aplikačného procesu je vydanie individuálneho interného (služobného) aktu. Samozrejme, vydanie týchto aktov nie je samoučelné; naň nadväzuje ich vykonávanie, ktoré môže spočívať aj vo vydaní ďalších normatívnych alebo aplikačných aktov.

Na tomto mieste by som sa rád venoval práve druhému procesu, ktorý spočíva v tvorbe a vydávaní individuálnych interných, resp. služobných aktov.⁴ Za tým účelom je potrebné sa najskôr zaoberať samotnou podstatou tejto formy aktov, jej špecifickými znakmi a odlišnosťami od iných aktov majúcich svoje miesto vo verejnej správe.

II. CHARAKTERISTIKA INDIVIDUÁLNEHO SLUŽOBNÉHO AKTU

Ako už aj vyplýva zo samotného označenia tejto formy aktov, jedným z jej základných znakov je individuálnosť. To znamená, že sa vzťahuje na individuálny, jedinečný prípad a pre tento prípad zakladá, mení alebo ruší, resp. deklaruje určité oprávnenia alebo povinnosti. Individuálnosť prípadu môže spočívať v individuálnosti subjektu – adresáta daného aktu alebo v individuálnosti veci pri neurčitosti subjektov. Zároveň individuálnosť prípadu môže byť, a obvykle aj je, v prieniku individuálnosti subjektov a individuálnosti veci. Znak individuálnosti má tak základ v konkrétnosti prípadu (subjektu a/alebo veci), ktorý akt rieši. V tom sa individuálny akt odlišuje od normatívneho aktu (internej normatívnej inštrukcie, normatívneho právneho aktu), ktorý sa vzťahuje na neurčitý počet prípadov rovnakého druhu.

Druhým znakom typickým pre individuálne interné akty je ich internosť, resp. interný charakter. Podľa Průchu individuálny služobný akt v podstate slúži k realizácii riadiacich právomocí predstaviteľov správnych orgánov voči jednotlivým pracovníkom v organizačnom systéme verejnej správy vo vzťahoch nadriadenosti a podriadenosti.⁵ Z toho vyplýva, že účinky individuálnych interných aktov sú namierené do vnútra sústavy verejnej správy. A contrario, nezaväzujú subjekty stojace mimo sústavu verejnej správy. Okrem toho, individuálne interné akty zaväzujú len organizačne podriadené subjekty v rámci sústavy verejnej správy, t.j. či už organizačne podriadených pracovníkov alebo podriadené organizačné jednotky, orgány a pod. Týmto znakom sa individuálne interné akty líšia od externých normatívnych, či aplikačných aktov – normatívnych právnych aktov a individuálnych právnych (správnych) aktov.

Ďalším znakom individuálnych služobných aktov je vyvodzovanie právomoci na ich vydanie z existujúcej riadiacej pôsobnosti vydavateľa takéhoto aktu. Na vydanie individuálneho interného aktu nie je potrebné osobitné zákonné zmocnenie; postačuje zákonné zakotvenie riadiacej pôsobnosti, práva riadiť podriadených pracovníkov, resp. podriadené organizačné jednotky v rámci sústavy verejnej správy. Vo vzťahu k podriadeným pracovníkom je takáto riadiaca pôsobnosť nadriadených upravená v služobných predpisoch; v súvislosti s organizačne podriadenými organizačnými jednotkami je riadiaca pôsobnosť zahŕňajúca aj právo vydávať individuálne interné akty definovaná v osobitných zákonoch upravujúcich

³ Bližšie k procesom vo verejnej správe JAKAB, R.: II. Správny proces. In JAKAB, R. – MOLITORIS, P. – JURKO, M.: Správne právo procesné. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2014.

⁴ Bližšie k procesu tvorby interných normatívnych inštrukcií vo verejnej správe vo VERNARSKÝ, M. Interné normatívne akty a ich vzťah k zákonnosti výkonu správy daní. In *Ludské práva a verená správa*. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, 2007, str. 142-173, JAKAB, R. Proces tvorby interných normatívnych inštrukcií vo verejnej správe. In *Právny obzor*, 2010, roč. 93, č. 6, str. 556-570.

⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova Univerzita a nakladatelství Doplněk, 2004, str. 240.

najmä zriadenie konkrétnych orgánov, resp. subjektov verejnej správy⁶, alebo výkon štátnej správy na jednotlivých úsekoch⁷. Tento znak odlišuje individuálne služobné akty od iných aktov vo verejnej správe s externými účinkami, ktoré zaväzujú organizačne nepodriadené fyzické alebo právnické osoby. Pri vydávaní takýchto aktov je spravidla potrebné osobitné zákonné zmocnenie (s výnimkou nariadenia vlády, kedy postačuje generálne zákonné zmocnenie a všeobecne záväzných nariadení subjektov územnej samosprávy vydávaných v samosprávnych veciach).

Aj pre individuálne interné akty platí zásada ich súladu so všeobecne záväznými právnymi predpismi a internými aktmi vydanými organizačne nadriadenými subjektmi. Táto zásada legality je spravidla špecifikovaná v služobných právnych predpisoch, napr. v ust. § 62 ods. 1 písm. b) zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe“), ust. § 81 písm. a) zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákonník práce“). Niektoré služobné predpisy zároveň aj upravujú postup v prípade, keď adresát individuálneho aktu riadenia má pochybnosti o legalite takéhoto aktu. Ak sa adresát riadiaceho aktu domnieva, že takýto akt je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo internými predpismi, je povinný písomne upozorniť na túto skutočnosť vydavateľa aktu skôr, ako tento akt začne vykonávať. Ak vydavateľ aktu trvá na jeho splnení, je povinný to adresátovi písomne potvrdiť.⁸

Na základe vyššie uvedeného je možné konštatovať, že individuálny interný (služobný) akt je aktom riadenia vydaným riadiacim subjektom vo vzťahu k organizačne podriadeným subjektom, orgánom alebo zložkám verejnej správy, upravujúcim alebo deklarujúcim práva a povinnosti podriadeným subjektom, orgánom alebo zložkám verejnej správy v individuálnych prípadoch v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a nadriadenými internými predpismi.

III. PÔSOBNOSŤ A PRÁVOMOC VYDAŤ INDIVIDUÁLNY SLUŽOBNÝ AKT

Ako už bolo uvedené vyššie, oprávnenie subjektov verejnej správy vydávať individuálne služobné pokyny (interná aplikačná právomoc) je odvodené od riadiacej pôsobnosti subjektov verejnej správy, t.j. zverenia subjektom verejnej správy riadiť organizačne podriadené orgány alebo subjekty, ako aj riadiť podriadených pracovníkov. Na tomto mieste je potrebné spomenúť diferenciaciu medzi vnútornou a vonkajšou riadiacou pôsobnosťou, ktorá má svoje uplatnenie aj v riadiacom aplikačnom procese. Podstatou vnútornej riadiacej pôsobnosti je existencia oprávnenia a zároveň povinnosti vedúcich, predstavených, či manažérov orgánov, organizačných útvarov riadiť im podriadených pracovníkov týchto orgánov, resp. útvarov. Na druhej strane, podstatou vonkajšej riadiacej pôsobnosti je oprávnenie a povinnosť nadriadených orgánov, organizačných jednotiek riadiť podriadené orgány a organizačné jednotky spravidla majúce vlastnú právnu subjektivitu (no nie je to pravidlo).

⁶ Napr. zákon č. 515/2003 Z.z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a pod.

⁷ Napr. ust. § 4 ods. 1 písm. b) zákona č. 608/2003 Z.z. o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie a o zmene a doplnení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

⁸ Ust. § 60 ods. 3 zákona o štátnej službe; obdobne je to upravené aj v ust. § 48 ods. 4 zákona č. 73/1998 Z.z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov, ust. § 44 ods. 4 zákona č. 200/1998 Z.z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, ako aj obdobne aj v ust. § 117 ods. 4 zákona č. 346/2005 Z.z. o štátnej službe profesionálnych vojakov ozbrojených síl Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (v týchto prípadoch je však možné odoprieť vykonanie aktu, ak by bol trestným činom; to sa musí oznámiť bezodkladne vyššiemu nadriadenému).

Napríklad riadiacu pôsobnosť ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy vrátane miestnych orgánov štátnej správy vo vzťahu k podriadeným orgánom a rozpočtovým a príspevkovým organizáciám, tzv. vonkajšiu riadiacu pôsobnosť zakotvujú osobitné zákony upravujúce výkon štátnej správy na jednotlivých úsekoch. Napr. v zmysle ust. § 2 ods. 1 písm. b) zákona č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie“) Ministerstvo životného prostredia SR riadi a kontroluje výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, ktorú vykonávajú okresné úrady v sídle kraja a Slovenská inšpekcia životného prostredia. Vnútna riadiaca pôsobnosť, t.j. pôsobnosť riadiť jednotlivé orgány štátnej správy, jeho pracovníkov, je upravená v právnych predpisoch regulujúcich postavenie a pôsobnosť takýchto orgánov, pričom je ďalej konkretizovaná v služobných právnych predpisoch⁹.

Z existencie riadiacej pôsobnosti je následne vyabstrahovateľná právomoc orgánov, subjektov, jednotlivých predstavených vydávať individuálne interné akty. Pričom táto právomoc nemusí byť explicitne uvedená v právnych predpisoch. Pri uskutočňovaní vnútornej riadiacej pôsobnosti nadriadení pracovníci vydávajú pre svojich podriadených rôzne pokyny priamo alebo nepriamo súvisiace s plnením ich úloh pri výkone verejnej správy. Všeobecne je táto právomoc definovaná v služobných predpisoch. Napríklad v zmysle ust. § 11 ods. 1 písm. a) zákona o štátnej službe vedúci zamestnanec je oprávnený dávať podriadenému štátnemu zamestnancovi pokyny na vykonávanie štátnej služby. Obdobné právo je vyvoditeľné aj z ostatných služobných právnych predpisov.¹⁰ Základom pre uplatnenie právomoci vydávať individuálne interné akty v rámci vnútornej riadiacej pôsobnosti je existencia služobného vzťahu, z ktorého vyplýva povinnosť podriadeného riadiť sa pokynmi nadriadeného. V prípade nerešpektovania týchto pokynov prichádza do úvahy vyvodzovanie služobnej zodpovednosti s rôznymi právnymi dôsledkami, počnúc napomenutím až po ukončenie služobného pomeru.

Právomoc vydávať individuálne interné akty v rámci vonkajšej riadiacej pôsobnosti má svoj základ v existencii vzťahu organizačnej podriadenosti orgánu, ktorému je daný akt určený. Tento vzťah môže spočívať v tom, že vydavateľ aktu je zriaďovateľom, spoločníkom adresáta aktu, alebo že predstavený nadriadeného orgánu má právo vymenovávať alebo odvolávať predstaveného alebo aj ďalších vedúcich pracovníkov podriadeného orgánu a pod. V právnych predpisoch je iba výnimočne vymedzené konkrétne oprávnenie vydávať individuálny interný akt. Tieto oprávnenia sú však bližšie identifikované v interných normatívnych inštrukciách nadriadeného orgánu upravujúcich vydávanie aktov riadenia normatívnej, ale aj individuálnej povahy.

IV. FORMY, TVORBA A PUBLIKÁCIA INDIVIDUÁLNYCH SLUŽOBNÝCH AKTOV

Individuálne služobné pokyny môžu mať okrem písomnej formy aj ústnu formu. Pričom pod písomnou formou sa rozumie aj forma e-mailu, faxu a pod. Písomná forma je obvyklejšia v prípade vydávania pokynov pri vonkajšej riadiacej pôsobnosti. Naopak, v prípade interných

⁹ Napr. zákon o štátnej službe, zákon č. 200/1998 Z.z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 73/1998 Z.z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a železničnej polície, zákon č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov, zákon č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.

¹⁰ Zákon č. 200/1998 Z.z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 73/1998 Z.z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a železničnej polície, zákon č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov, zákon č. 346/2005 Z.z. o štátnej službe profesionálnych vojakov ozbrojených síl Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a pod.

individuálnych aktov v rámci vnútornej riadiacej pôsobnosti je skôr obvyklejšia ústna forma, t.j. nadriadený dá ústny pokyn podriadenému niečo vykonať, príp. aj forma e-mailu.

S obmedzenou formálnosťou pri vydávaní individuálnych interných aktov úzko súvisí aj variabilita možných označení takýchto aktov. Samozrejme, označovanie týchto aktov má svoju relevanciu skôr vo vzťahu k tým, ktoré sú vydané v písomnej forme. Označovanie individuálnych interných aktov nie je jednotne regulované, a to ani jednotným interným normatívnym aktom. Jednotlivé ministerstvá, iné ústredné orgány štátnej správy, zriedkavejšie iné orgány štátnej správy a ešte viac zriedkavejšie samosprávne subjekty majú upravené označovanie individuálnych interných aktov vo vlastných vnútorných normatívnych predpisoch. Preto je možné sa stretnúť s rôznymi názvami, ako sú: príkaz, rozhodnutie, opatrenie, rozkaz, nariadenie, pokyn, vnútorný pokyn a pod.

Samotný proces tvorby individuálnych interných aktov je ovplyvnený tým, či ide o neformálny pokyn nadriadeného voči podriadenému, alebo o písomný formalizovaný individuálny akt. V prvom prípade proces tvorby neformálnych ústnych pokynov nie je upravený či už v právnych alebo aj vnútorných predpisoch. Jedine služobné predpisy vymedzujú mantinely pre takéto pokyny a postup v prípade pochybností o jeho správnosti. Napríklad podľa ust. § 60 ods. 1 písm. i) zákona o štátnej službe štátny zamestnanec je povinný riadiť sa pri vykonávaní štátnej služby pokynmi vedúceho zamestnanca, ak sú v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a služobnými predpismi. Vedúci zamestnanec nie je oprávnený ukladať podriadenému štátnemu zamestnancovi služobné úlohy, ktoré má podľa všeobecne záväzných právnych predpisov alebo služobných predpisov vykonať osobne (ust. § 62 ods. 2 zákona o štátnej službe). Ak sa štátny zamestnanec domnieva, že pokyn, ktorý mu bol uložený, je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo so služobnými predpismi, je povinný písomne upozorniť na túto skutočnosť vedúceho zamestnanca skôr, ako tento pokyn začne plniť. Ak vedúci zamestnanec trvá na splnení pokynu, je povinný oznámiť to štátnemu zamestnancovi písomne (ust. § 60 ods. 3 zákona o štátnej službe).

Proces tvorby formalizovaných písomných individuálnych interných aktov si jednotlivé ministerstvá, prípadne iné ústredné orgány štátnej správy upravujú vo vlastných interných normatívnych inštrukciách. Tento proces obvykle zdieľa rovnaký osud ako proces tvorby internej normatívnej inštrukcie. V takýchto vnútorných predpisoch je upravený najmä postup pri spracovaní a príprave návrhu individuálneho interného aktu, jeho interné pripomienkovanie, prerokovanie pripomienok, postup pri jeho schvaľovaní a následne vydávaní, uverejňovaní a evidencii. Orgány a subjekty verejnej správy, ktoré neprijali vnútorný predpis upravujúci tvorbu formalizovaných individuálnych interných aktov postupujú v tomto prípade podľa doterajších skúseností, zaužívaných zvyklostí inšpirujúc sa pritom postupom v rámci ministerstiev, resp. legislatívnymi pravidlami vlády.

Nevyhnutným predpokladom záväznosti individuálneho interného pokynu vo vzťahu k jeho adresátovi je to, aby adresát bol, resp. mal a mohol byť s obsahom daného pokynu aj oboznámený. Ak by tento predpoklad nebol splnený, nebolo by možné voči adresátovi vyvodzovať zodpovednosť za jeho nesplnenie alebo chybné splnenie. V praxi to znamená, že subjekty pokiaľ majú dodržiavať určité postupy, práva a povinnosti, musia o nich byť dostatočne poučení, príp. musí byť uvedené, kde sa s nimi môžu oboznámiť. Nie je možné túto skutočnosť opomenúť, pretože týmto spôsobom sa vlastne vytvára základný predpoklad pre eventuálne vyvodzovanie zodpovednostných vzťahov.¹¹

V prípade neformalizovaných individuálnych interných aktov je táto požiadavka splnená, akonáhle nadriadený oboznámi podriadeného pracovníka s obsahom pokynu a ubezpečí sa, že mu porozumel. Na druhej strane, v prípade formalizovaných individuálnych služobných po-

¹¹ SOTOLÁŘ, J.: *Normotvorba obcí a miest*. Košice: Calypso, s.r.o., 1993, str. 26.

kynov sa bude postupovať v súvislosti s ich uverejňovaním obdobne, ako v prípade uverejňovania interných normatívnych inštrukcií.¹² Ministerstvá, resp. iné ústredné orgány štátnej správy, ktoré prijali vnútorné predpisy upravujúce tvorbu, vydávanie a publikovania riadiacich aktov budú postupovať v súlade s týmito vnútornými predpismi, t.j. uverejnia dané akty vo vlastných publikačných nástrojoch – vestníkoch, prípadne aj na intranetových, či internetových stránkach, s následným rozposlaním ich vyhotovení podľa rozdeľovníka.

Ostatné orgány štátnej správy a samosprávne subjekty, ktoré nemajú vnútorný predpis upravujúci tvorbu a publikáciu aktov riadenia, zverejňujú formalizované individuálne interné akty distribúciou ich vyhotovení jednotlivým organizačným útvarom alebo pracovníkom, resp. dotknutým adresátom. Do úvahy prichádza aj uverejnenie takéhoto pokynu na intranetovej (výnimočne na internetovej) stránke vydavateľa, resp. rozoslanie pokynu prostredníctvom elektronickej pošty.

Proces tvorby individuálnych interných aktov vo verejnej správe má mnoho spoločných znakov s procesom tvorby pokynov v súkromnej podnikovej sfére (snáď najviac spomedzi ostatných procesov vo verejnej správe). Pričom táto oblasť riadenia v súkromnej sfére je stredobodom pozornosti domácich aj zahraničných odborníkov. Teória manažmentu vytvorila viacero teórií a prístupov na zefektívnenie riadenia, v rámci toho aj vedenia ľudí. Pričom tieto teórie a prístupy majú po ich praktickom implementovaní výrazný dopad na zefektívnenie tohto procesu. Preto mám za to, že aj manažment vo verejnom sektore (vedúci zamestnanci na jednotlivých stupňoch riadenia verejnej správy) by mal odvážnejšie preberať poznatky súkromného manažmentu a vnášať ich aj do riadiaceho procesu vo verejnej správe.

Totíž nová verejná správa sa zaoberá modernizáciou verejných inštitúcií a novými formami správy. Jej skutočným cieľom je modernizovať štát a verejný sektor v ekonomických intenciách.¹³ Tento koncept však nie je o bezbrehom preberaní princípov súkromného manažmentu do verejnej správy. Jeho cieľom je dosiahnutie zefektívnenie činnosti štátu.¹⁴

V. ZÁRUKY ZÁKONNOSTI PRI TVORBE INDIVIDUÁLNYCH SLUŽOBNÝCH AKTOV

Aj napriek tomu, že riadiaci aplikačný proces vo verejnej správe nepodlieha obzvlášť obširnej právnej úprave v zákonoch, či iných právnych predpisoch, aj na tento druh správneho procesu sa vzťahuje požiadavka na zabezpečenie jeho zákonnosti. Veľmi zjednodušene sa hovorí, že orgány verejnej správy musia v každom svojom úradnom postupe rešpektovať zákon. Ich právne konanie musí byť v súlade so zákonom.¹⁵

Čo je teda možné rozumieť pod pojmom zákonnosť v riadiacich aplikačných procesoch vo verejnej správe? Nepochybne sem patrí to, že výsledky tohto procesu – individuálne služobné (interné) pokyny sú konformné tak s hmotno-právnymi, ako aj procesno-právnymi predpismi. Okrem toho, zákonnosť v sebe zahŕňa aj požiadavku súladu postupu pri tvorbe, vydávaní a publikovaní týchto aktov s právnymi predpismi, ako aj dodržiavanie zákonných medzí pôsobnosti a právomocí jednotlivých orgánov alebo subjektov verejnej správy.

Okrem súladu individuálnych interných aktov s právnymi predpismi, na tieto výsledky riadiaceho procesu vo verejnej správe sa kladie aj požiadavka ich súladu s „nadriadenými“ internými normatívnymi alebo aplikačnými aktmi. Konkrétne, ide o súlad s aktmi vydanými organizačne nadriadenými orgánmi, pracovníkmi alebo subjektmi verejnej správy. Požiadavka súladu s právnymi predpismi alebo internými predpismi a pokynmi nie je jednotne právne

¹² Bližšie v JAKAB, R. Proces tvorby interných normatívnych inštrukcií vo verejnej správe. In *Právny obzor*, 2010, roč. 93, č. 6, str. 556-570.

¹³ FABIAN, A. New Public Management and what comes after. In *Issues of Business and Law*, 2010, č. 2, str. 37.

¹⁴ SCHAFER, W. *Perspektiven für die Soziale Marktwirtschaft*. Bern-Stuttgart-Wien: Springer, 1995, str. 139.

¹⁵ VERNARSKÝ, M. *Procesné zásady daňového konania*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 2009, str. 26.

definovaná. V niektorých prípadoch je explicitne zakotvená v právnych predpisoch, predovšetkým v služobných predpisoch, no v niektorých je iba vyvoditeľná z najvšeobecnejšej zásady o podriadenosti činnosti orgánov verejnej správy zákonom a iným právnym predpisom, ako aj zo zásady viazanosti podriadeného orgánu alebo pracovníka pokynmi nadriadeného orgánu, či predstaveného. Každopádne, bolo by vhodné, aby požiadavka konformnosti s právnymi predpismi a nadriadenými internými predpismi a pokynmi bola jednotne špecifikovaná v relevantnom právnom predpise, v zákone.

V súvislosti so zárukami zákonnosti výsledkov riadiacich procesov vo verejnej správe vystáva aj otázka záväznosti týchto aktov pre ich adresátov, t.j. či je adresát povinný sa nimi riadiť v každom prípade, alebo či za určitých okolností môže odoprieť splnenie konkrétnej povinnosti upravenej v takomto akte. Odpoveď na túto otázku je možné nájsť predovšetkým v ustanoveniach služobných predpisov. V zmysle už zmieneného ust. § 60 ods. 3 zákona o štátnej službe platí, že ak sa štátny zamestnanec domnieva, že pokyn, ktorý mu bol uložený, je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo služobnými predpismi (internými predpismi), je povinný písomne upozorniť na túto skutočnosť vedúceho zamestnanca skôr, ako tento pokyn začne plniť. Ak vedúci štátny zamestnanec trvá na splnení pokynu, je povinný štátnemu zamestnancovi oznámiť to písomne. Vtedy štátny zamestnanec je povinný takýto pokyn splniť. Hoci to nie je uvedené v zákone, od štátneho zamestnanca nie je možné požadovať, aby spáchal trestný čin, resp. vyvodzovať dôsledky za nekonanie takto nariadeným spôsobom.

Podľa osobitných služobných predpisov¹⁶ je záväznosť povinností vyplývajúcich z interných aktov mierne modifikovaná. Totiž, ak sa podriadený domnieva, že rozkaz, nariadenie, príkaz alebo pokyn jeho nadriadeného je v rozpore so všeobecne záväznými predpismi, je povinný na to nadriadeného upozorniť. Ak nadriadený trvá na splnení rozkazu, nariadenia, príkazu alebo pokynu, musí ho podriadenému písomne potvrdiť a podriadený je povinný ho splniť. Písomné potvrdenie sa nevyžaduje, ak hrozí nebezpečenstvo z omeškania. Podriadený je povinný odoprieť splnenie rozkazu, nariadenia, príkazu alebo pokynu nadriadeného, ak by jeho splnením spáchal trestný čin; túto skutočnosť oznámi bezodkladne vyššiemu nadriadenému.

Vo vzťahu k zamestnancom vykonávajúcim prácu vo verejnom záujme v zmysle zákona č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov platí, že sú povinní dodržiavať právne predpisy a vnútorné predpisy a uplatňovať ich podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia (ust. § 8 ods. 1 písm. a) zmieneného zákona). Tento zákon, ako ani subsidiárne aplikovateľný Zákonník práce neobsahuje obdobné ustanovenia, aké sú v zákone o štátnej službe a v osobitných služobných predpisoch. Preto zamestnanec vykonávajúci prácu vo verejnom záujme je oprávnený odmietnuť vykonanie povinností, ktorá je v rozpore s právnymi a internými predpismi, aj keď táto bola písomne potvrdená nadriadeným.

Vyššie uvedené právne pravidlá sú aplikovateľné tak vo vzťahu k záväznosti povinností vyplývajúcich z individuálnych interných (služobných) pokynov, ako aj vo vzťahu k záväznosti povinností vyplývajúcich z interných normatívnych inštrukcií verejnej správy. Totiž aj pri normatívnom vymedzení povinností musí v konečnom dôsledku dôjsť aj k jej individuálnemu určeniu, a to buď samotnou realizáciou adresátom, alebo prostredníctvom individuálneho pokynu zo strany nadriadeného. Ak adresát povinnosti ju svojvoľne nesplní

¹⁶ Ust. § 48 ods. 4 zákona č. 73/1998 Z.z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov, ust. § 44 ods. 4 zákona č. 200/1998 Z.z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, ust. § 117 ods. 4 zákona č. 346/2005 Z.z. o štátnej službe profesionálnych vojakov ozbrojených síl Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

z dôvodu pochybnosti o jej zákonnosti, potom nastúpi jej uloženie pokynom nadriadeného. Vtedy sa uplatní postup uvedený vo vyššie zmienených zákonoch.

Zabezpečenie súladu individuálnych interných pokynov, vrátane postupu ich tvorby, s právnymi predpismi a nadriadenými internými predpismi a pokynmi je možné docieľiť viacerými prostriedkami, pričom voľba najvhodnejšieho z nich je determinovaná konkrétnymi okolnosťami toho-ktorého prípadu.

Vzhľadom na to, že organizácia verejnej správy a hlavne štátnej správy je viacstupňovo štruktúrovaná, jedným z prostriedkov na dosiahnutie súladnosti je podnet na nadriadeného pracovníka alebo na nadriadený orgán vydavateľa vadného individuálneho interného pokynu. Častokrát už využitie tohto prostriedku vedie k odstráneniu vadného stavu, a to v podobe zrušenia vadného individuálneho služobného pokynu, resp. k iniciovaniu alebo uskutočneniu ich zmeny, alebo nápravy inej procesnej chyby.

Okrem toho, zabezpečenie súladu interných aktov môže byť predmetom aj kontroly, či už vnútornej kontroly alebo aj vonkajšej. Rámcová úprava kontrolnej činnosti v štátnej správe je obsiahnutá v zákone č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov. Hoci takáto kontrolná činnosť sa zameriava predovšetkým na efektívnosť plnenia úloh štátnej správy, jej súčasťou je aj posudzovanie dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov a opatrení vydaných na ich základe. Kontrolnú činnosť v rámci územnej samosprávy vykonáva hlavný kontrolór, do pôsobnosti ktorého patrí aj kontrola zákonnosti, kontrola dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení obce a samosprávneho kraja, kontrola plnenia uznesení zastupiteľstiev, kontrola dodržiavania interných predpisov.¹⁷ V rámci subjektov záujmovej samosprávy obdobnú pôsobnosť majú určité orgány daného samosprávneho subjektu, napr. revízne komisie, kontrolné komisie a pod. Existencia inštitútu kontroly je jednou z právnych záruk zákonnosti v riadiacich správnych procesoch.

Ďalším z právnych prostriedkov, ktorý umožňuje nápravu stavu spôsobeného vadnými individuálnymi internými pokynmi v rámci verejnej správy, je dozor prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy v zmysle zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov. Podľa tohto zákona prokurátor môže podať protest proti smernici, uzneseniu, úprave, opatreniu a iným právnym aktom vydaných na zabezpečenie plnenia úloh v oblasti verejnej správy, ako aj podať upozornenie za účelom odstránenia porušovania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, ku ktorému došlo v postupe orgánu verejnej správy pri vydávaní takýchto aktov. Tento prostriedok nie je však aplikovateľný vo vzťahu k záujmovej samospráve s výnimkou prípadov explicitne stanovených v zákonoch upravujúcich ten-ktorý subjekt záujmovej samosprávy.

V prípade, ak by v dôsledku vadných individuálnych interných pokynov bola voči konkrétnemu pracovníkovi vyvodzovaná služobná zodpovednosť, potom ochranu práv takéhoto pracovníka je možné zabezpečiť aj v súdnom konaní podľa ust. § 125 zákona o štátnej službe, resp. osobitnom konaní vo veciach služobného pomeru podľa osobitných služobných predpisov¹⁸. V týchto osobitných konaniach je dané právo pracovníka uplatniť jednak odvolanie, ako aj ďalšie opravné prostriedky, vrátane možnosti preskúmania rozhodnutia vydaného v danom konaní súdom.

V určitom obmedzenejšom rozsahu prichádzajú v tejto súvislosti do úvahy aj prostriedky spočívajúce v zaangažovaní Ústavného súdu Slovenskej republiky, a to vtedy, ak sú splnené

¹⁷ K tomu bližšie TEKELI, J.: Vnútna kontrola v slovenskej obecnej samospráve. Hlavný kontrolór obce ako základný subjekt vnútornej kontroly v slovenskej obecnej samospráve. kapitola 3. In. TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Kontrola v obecnej samospráve. Žilina: EUROKÓDEX; Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2013, str. 54-213, TEKELI, J.: Orgány obce. Druhá časť. In. TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer. 2014, str.

¹⁸ Napr. ust. § 231 a nasl. zákona č. 73/1998 Z.z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov a pod.

podmienky uvedené predovšetkým v čl. 126, 127 a 127a Ústavy SR, t.j. ak by vadné individuálne služobné pokyny mali za následok vznik kompetenčných sporov medzi ústrednými orgánmi štátnej správy (ak by o tom nerozhodoval iný štátny orgán), porušenie základných práv alebo slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (ak o tom nerozhoduje iný súd), či neústavný alebo nezákonný zásah do vecí územnej samosprávy (ak o tom nerozhoduje iný súd).

Každopádne, efektívne využívanie právnych záruk zákonnosti v riadiacom aplikačnom procese vo verejnej správe je spôsobilé viesť k dosiahnutiu súladu výsledkov tohto procesu, ako aj samotného postupu v rámci neho, s právnymi predpismi, ako aj nadriadenými internými predpismi. Na druhej strane, stále existuje priestor pre zdokonalenie tohto stavu. Domnievam sa, že toto je možné dosiahnuť aj inými, než len právnymi garanciami; napr. posilňovaním riadiacej odbornosti a manažérskych zručností vedúcich zamestnancov v štátnej správe, ako aj hlbšou implementáciou pravidiel podnikového manažmentu aj do verejného sektora.

VI. ZÁVER

Jedným z najmenej právne regulovaných procesov vo verejnej správe je proces vnútorného riadenia verejnej správy, resp. riadiaci proces vo verejnej správe. Okrem toho, že dostatočnú pozornosť mu nevenuje legislatíva, je zároveň aj na okraji pozornosti aj súčasnej vedy správneho práva, resp. správnej vedy.

Riadiaci proces vo verejnej správe je možné z hľadiska formy výstupu kategorizovať na riadiaci normatívny správny proces rezultujúci do vydania internej normatívnej inštrukcie a na riadiaci aplikačný proces, výsledkom ktorého je vydanie individuálneho služobného pokynu. Cieľom tohto príspevku bolo zanalyzovať práve ten ostatne zmieneny, t.j. proces tvorby individuálneho služobného aktu.

V prvom rade je nevyhnutné charakterizovať individuálny služobný pokyn. Ten je možné definične vymedziť ako akt riadenia vydaný riadiacim subjektom vo vzťahu k organizačne podriadeným subjektom, orgánom alebo zložkám verejnej správy, upravujúcim alebo deklarujúcim práva a povinnosti podriadeným subjektom, orgánom alebo zložkám verejnej správy v individuálnych prípadoch v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a nadriadenými internými predpismi.

Z hľadiska procesu tvorby týchto aktov má relevanciu aj vymedzenie právomoci vydavateľa aktu na jeho vydanie, ako aj jeho riadiacej pôsobnosti. Okrem toho, z procedurálneho hľadiska je dôležité analyzovať aj možné formy týchto aktov, samotný proces ich prijímania a schvaľovania, ako aj ich publikácie, resp. oznamovania. Napokon, proces tvorby interných služobných pokynov vo verejnej správe dotvárajú aj záruky zákonnosti aplikovateľné v tomto postupe. Všetky tieto aspekty sú analyzované v tomto príspevku.

Riadiaci aplikačný proces vo verejnej správe má spomedzi ostatných správnych procesov najužšie vzťahy s procesmi riadenia v súkromnej, podnikovej sfére rozpracované teóriou riadenia, resp. manažmentu. Domnievam sa, že zdokonaľovanie tohto druhu správneho procesu by mohlo byť inšpirované osvedčenými modelmi zo súkromnej sféry. Samozrejme, nešlo by o bezbrehé preberanie podnikových modelov riadenia; no o pretransformovanie osvedčených riadiacich techník do verejnej správy pri zachovaní špecifík, ktorými verejná správa disponuje.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

verejná správa, riadiaci proces, individuálny služobný pokyn.

KEY WORDS

public administration, managing process, individual internal act.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BOGUSZAK, J. a kol. *Teorie státu a práva*. Praha: Orbis, 1967.
2. FABIAN, A. New Public Management and what comes after. In *Issues of Business and Law*, 2010, č. 2.
3. JAKAB, R. – MOLITORIS, P. – JURKO, M.: *Správne právo procesné*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2014.
4. JAKAB, R. Proces tvorby interných normatívnych inštrukcií vo verejnej správe. In *Právny obzor*, 2010, roč. 93, č. 6, str. 556-570.
5. KOŠIČIAROVÁ, S: *Správne právo procesné*. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka, 2015.
6. PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova Univerzita a nakladatelství Doplněk, 2004.
7. SCHAFER, W. *Perspektiven für die Soziale Marktwirtschaft*. Bern-Stuttgart-Wien: Springer, 1995.
8. SOTOLÁŘ, J.: *Normotvorba obcí a miest*. Košice: Calypso, s.r.o., 1993.
9. ŠRÁMEK, A. *Úvod do normotvorby státní správy v ČSSR*. Praha: Ústav státní správy, 1983.
10. TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: *Kontrola v obecnej samospráve*. Žilina: EUROKÓDEX; Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2013.
11. TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer. 2014.
12. VERNARSKÝ, M. Interné normatívne akty a ich vzťah k zákonnosti výkonu správy daňní. In *Eudské práva a verejná správa*. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, 2007, str. 142-173.
13. VERNARSKÝ, M. *Procesné zásady daňového konania*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 2009.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA**JUDr. Radomír Jakab, PhD.**

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
Právnická fakulta

Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26, Košice

E: radomir.jakab@upjs.sk