

Návrh opatrení na zdokonalenie správneho súdnictva

Úvod

Prebiehajúca reforma súdnictva sa dotýka aj otázok fungovania správneho súdnictva ako jedného z neopomenuteľných atribútov každého právneho štátu.

Viac ako desaťročné skúsenosti z uplatňovania správneho súdnictva potvrdzujú jeho nezastupiteľnosť pri poskytovaní ochrany fyzickým a právnickým osobám pred nezákonnými aktivitami orgánov verejnej správy.

Obnovené správne súdnictvo po 1.1.1992 bolo obmedzené iba na dve základné formy: na prieskum právoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy na základe žaloby a neprávoplatných rozhodnutí na základe opravných prostriedkov. Neúplnosť foriem súdnej ochrany v správnom súdnictve spolu s ďalšími nedostatkami procesnej úpravy /súdny prieskum obmedzený iba na zákonnosť napadnutých rozhodnutí, vylúčenie možnosti dokazovania, jednoinštančnosť konania/ bola konštatovaná v Informácii o návrhu riešenia problematiky správneho súdnictva prejednanej vládou Slovenskej republiky dňa 23.8.2000 a v jej uznesení č. 675.

V zmysle citovaného uznesenia vlády SR a v záujme zosúladenia právnej úpravy správneho súdnictva so záväzkami vyplývajúcimi pre Slovenskú republiku z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) bol zákonom č. 424/2002 Z. z. zmenený a doplnený Občiansky súdny poriadok s účinnosťou od 1.1.2003. V súlade s čl. 6 ods. 1 Dohovoru bol upravený súdny prieskum rozhodnutí orgánov verejnej správy nielen ako kontrola zákonnosti správnych rozhodnutí iba z hľadiska zákonnosti, ale v tzv. plnej jurisdikcii (t.j. vrátane dokazovania). Zavedenie dvojinstančného súdneho konania aj v správnom súdnictve ďalej posilnilo ochranu subjektívnych práv fyzických osôb a právnických osôb. Novela tiež upravila dovtedy absentujúce formy správneho súdnictva a to rozhodovanie o povinnosti správneho orgánu konať a vydať rozhodnutie (konanie proti nečinnosti), rozhodovanie o zákonnosti faktických zásahov orgánov verejnej správy, ktoré nie sú rozhodnutiami, a v súlade so záväzkami vyplývajúcimi z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, upravila novela aj postup súdov pri rozhodovaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov na území Slovenskej republiky.

Právna úprava správneho súdnictva sa ďalej rozšírila začlenením konaní vo veciach volebných, politických strán a samosprávy do V. časti Občianskeho súdneho poriadku zákonom č. 353/2002 Z. z.

Vláda SR v súvislosti s reformou verejnej správy uložila uznesením zo 14.5.2003 č. 370 ministerstvu spravodlivosti predložiť koncepciu správneho

súdnictva vo vzťahu k samospráve. Predkladaný materiál obsahuje zhodnotenie súčasného stavu právnej úpravy preskúmania rozhodnutí územnej samosprávy súdmi ako aj návrh potrebných opatrení na ďalšie rozšírenie pôsobnosti súdov pri riešení sporov, ktorých účastníkom môžu byť samosprávne celky.

Vzhľadom na aktuálnosť riešenia viacerých otázok výkonu správneho súdnictva predkladaný materiál obsahuje aj návrh ďalších opatrení legislatívneho a organizačného charakteru, ktoré umožnia skvalitnenie a zrýchlenie výkonu správneho súdnictva. Súčasťou predkladaného materiálu je preto aj návrh riešení v oblasti organizácie a správy súdov vrátane návrhu finančného zabezpečenia činnosti správnych súdov. Vyžaduje si to očakávaný rast agendy správneho súdnictva v súvislosti so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie, osobitne v agende azylovej, ale aj v súvislosti s transformáciou sociálnej sféry, s obnovením možnosti navrátenia vlastníctva k pozemkom ako aj v súvislosti s ďalšími opatreniami v oblasti verejnej správy.

Na budúcu legislatívnu úpravu správneho súdnictva bude mať vplyv aj nový zákon o správnom konaní, o príprave ktorého vláda už rozhodla. Realizácia navrhovaných opatrení preto predpokladá úzku spoluprácu ministerstva spravodlivosti a ministerstva vnútra najmä v legislatívnej oblasti

Východiskom pre prijatie opatrení sú nasledovné zásady:

1. Doterajšia činnosť súdov pôsobiacich v oblasti správneho súdnictva (ďalej len „správnych súdov“) potvrdzuje opodstatnenosť rozhodnutia o tom, že výkon správneho súdnictva bol zverený všeobecným súdom, v zásade súdom krajským a najvyššiemu súdu. Napriek neustálemu rastu množstva agendy nie je jej stav taký, aby odôvodňoval efektívny výkon správneho súdnictva v samostatnej sústave správnych súdov (Štatistický prehľad o agende správnych súdov je uvedený v prílohe č. 1).

Princíp sudcovskej nezávislosti, platný v celom súdnictve, je predpokladom pre nestrannosť a objektívnosť konania a rozhodovania aj v správnom súdnictve.

Zachovanie správneho súdnictva v systéme všeobecných súdov považuje ministerstvo spravodlivosti za jedno zo základných východísk v súdnej reforme. To nevyklučuje, aby niektoré organizačné otázky riadenia a správy súdov boli upravené so zreteľom na špecifiká výkonu správneho súdnictva.

2. Základným článkom organizácie správneho súdnictva budú krajské sudy, (resp. vyššie sudy v zmysle optimalizácie súdnej sústavy) ako sudy prvej inštancie. **Najvyšší súd bude** súdom, ktorý bude **rozhodovať o kasačnej sťažnosti** proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu. V oblasti správneho súdnictva nie je nevyhnutné zabezpečiť konanie v troch inštanciách. **Správne súdnictvo sa naďalej koncipuje** zásadne ako **dvojinštančné** – preskúmanie rozhodnutia krajským súdom a namiesto súčasného odvolacieho konania pôjde v druhom stupni o kasačnú sťažnosť na najvyšší súd.

3. Novely V. časti Občianskeho súdneho poriadku - upravujúce osobitosti správneho súdnictva, prijaté od roku 1992, smerovali k zlepšeniu garancií spravodlivého procesu aj v správnom súdnictve. Napriek tomu poznatky praxe

potvrdzujú , že aplikácia procesných predpisov novelizovaných najmä so zreteľom na urýchlenie konania v občianskoprávných a obchodných veciach , je vo veciach správneho súdnictva , ako všeobecná úprava, čoraz menej vyhovujúca. Závery z konferencie o rekodifikácii Občianskeho súdneho poriadku z júna 2002 potvrdili **odôvodnenosť osobitnej a samostatnej procesnej úpravy konania pred súdmi v správnom súdnictve (ďalej len „ správnymi súdmi “ .)**

4. Nenaplnili sa pôvodné predpoklady o postupnom zániku dvoch foriem preskúmavania zákonnosti správnych rozhodnutí. Preskúmavanie neprávoplatných rozhodnutí správnych orgánov súdmi sa často nesprávne považuje za pokračovanie správneho konania a zodpovednosť správy za náležité zistenie skutočného stavu veci a zákonnosť rozhodnutia sa tak prenáša na súdy. Pre prehľadnosť a zjednodušenie právnej úpravy správneho súdnictva sa treba vrátiť k pôvodným zámerom , aby **súdy preskúmavali len právoplatné rozhodnutia správnych orgánov**, ako jedinú formu prieskumu **na základe správnej žaloby**.

5. Ministerstvo spravodlivosti v súlade s doterajšími skúsenosťami správnej a súdnej praxe , vedomé si aj osobitostí správneho súdnictva, najmä rozsahu hmotnoprávných a procesných úprav konania a rozhodovania orgánov verejnej správy , považuje za **nevyhnutnú špecializáciu správnych sudcov na jednotlivé oblasti správy , stabilizáciu okruhu správnych sudcov, garantovanie ich dlhodobej špecializácie a systematickej odbornej prípravy**.

I.

V zmysle uvedených zásad možno najaktuálnejšie úlohy a opatrenia ma ich splnenie v oblasti správneho súdnictva orientovať nasledovne :

A. Správne súdnictvo a územná samospráva

Platný právny stav umožňuje súdny prieskum rozhodnutí orgánov územnej samosprávy a taktiež uplatnenie ostatných foriem správneho súdnictva. Zmeny v organizácii verejnej správy a prenos kompetencií na samosprávu **nevyžadujú špecifické zmeny v preskúmaní individuálnych správnych aktov o subjektívnych právach v oblasti verejnej správy .**

Platný zákon o obecnom zriadení /zákon SNR č.369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov/ vo vzťahu k správne súdnictvu je však v niektorých smeroch prekonaný a nie je kompatibilný so zásadami budovania správneho súdnictva z nasledovných dôvodov :

Zákon SNR č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení upravuje pôsobnosť obce /mesta/ ako originálnu – samosprávnú pôsobnosť /§ 4 zákona/ a ako prenesenú pôsobnosť štátnej správy /§ 5 zákona/. Ustanovenie § 4 ods.4 zákona o obecnom zriadení v znení zákona č.453/2001 Z. z. zakotvuje zásadu rozdelenia obidvoch pôsobností tak, že pokiaľ zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

Toto rozlíšenie má zásadný význam z hľadiska úpravy preskúmania individuálnych správnych aktov vydávaných starostom obce ale aj predsedom samosprávneho kraja.

Rozdelenie pôsobnosti miestnej a regionálnej samosprávy na samosprávnú pôsobnosť a prenesenú pôsobnosť štátnej správy je určujúce pre formu súdneho prieskumu (/konanie na základe žaloby alebo na základe opravného prostriedku/) a následne pre určenie vecnej príslušnosti súdov na konanie.

1. Forma súdneho prieskumu.

1/1. Súd preskúmava rozhodnutia starostu obce a predsedu samosprávneho kraja vydané pri prenesenom výkone štátnej správy na základe žaloby podľa druhej hlavy V. časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „ O.s.p. “.)

Rozhodnutie starostu obce a predsedu samosprávneho kraja sa v prípade podania opravného prostriedku stáva právoplatným doručením rozhodnutia príslušného správneho orgánu (t. č. okresného úradu resp. ústredného orgánu štátnej správy). Súd preskúmava v zásade druhostupňové rozhodnutie na základe podanej žaloby.

V danom smere nie je potrebná žiadna zmena právnej úpravy.

1/2. Súd preskúmava **rozhodnutia** starostu obce a predsedu samosprávneho kraja **pri výkone samosprávy** na základe opravného prostriedku – odvolania - podľa tretej hlavy V. časti O.s.p. Na podanie opravného prostriedku proti prvostupňovému rozhodnutiu priamo na súd zmocňuje dotknutú osobu priamo zákon (§ 27 ods. 2 bod 1. zákona o obecnom zriadení, § 22 zákona č. 302/ 2001 Z. z. v prípade rozhodnutia predsedu samosprávneho kraja).

S poukazom na zásadu uvedenú v úvode pod bodom 4./ správne súdnictvo by malo byť založené na preskúvaní právoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy. Pokiaľ ide o rozhodnutia – individuálne právne akty - vydané pri výkone samosprávy, možno uvažovať o tom, že proti takému rozhodnutiu nebude možné podať opravný prostriedok na súd, podľa tretej hlavy V. časti O.s.p. ale bude možná žaloba podľa druhej hlavy V. časti O.s.p. O podanej žalobe (nie o opravnom prostriedku) by rozhodoval správny súd v zásade v dvoch inštanciách, rovnako, ako v súčasnosti . Menil by sa len procesný postup súdu , nie rozsah prieskumu a počet opravných inšancií. Podľa názoru predkladateľa by nedošlo k oslabeniu súdnej ochrany , pretože právna úprava počítá s určitými uľahčeniami v prístupe k súdu , tak aby proces nebol náročnejší ani finančne ani odborne. Pokiaľ sa v súčasnosti rozhodnutia predstaviteľov samosprávy preskúmavajú na základe opravného prostriedku (odvolania) vníma sa súdne konanie o opravnom prostriedku ako súčasť výkonu verejnej správy (konanie v druhej inštancii verejnej správy), čo nezodpovedá ústavnej zásade oddelenia výkonu súdnictva od verejnej správy.

Pre prehľadnosť a zjednodušenie právnej úpravy správneho súdnictva predkladateľ preto aj tu **presadzuje zakotvenie len jedinej formy prieskumu – na základe žaloby proti právoplatnému rozhodnutiu orgánu verejnej správy.**

Ponúka sa však aj možnosť rozhodovania o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu starostu (predsedu samosprávneho kraja) v štruktúre samotnej samosprávy. To je však otázka, ktorá nie je otázkou organizácie a výkonu samotného správneho súdnictva, ale právnej úpravy výkonu samosprávy. Na úvahu možno dať tiež zriadenie nezávislého orgánu v štruktúre samosprávy , ktorý by rozhodoval o odvolaní proti rozhodnutiu vydanému v prvom stupni.

2. Vecná príslušnosť súdov

Zákon o obecnom zriadení nesyستémovo upravuje vecnú príslušnosť súdov predovšetkým tým, že vo veciach samosprávy určuje priamo vecnú príslušnosť okresného súdu. Koncepcia správneho súdnictva však od roku 1992 bola založená na tom, že správnymi súdmi sú zásadne krajské sudy. Okresné sudy sa mali zaoberať súdnym prieskumom rozhodnutí orgánov verejnej správy len výnimočne, pokiaľ to zákon ustanovil (napríklad veci priestupkov).

2/1. Okresný súd je vecne príslušný na preskúmanie rozhodnutí starostu obce vydaných pri výkone samosprávy /§ 27 ods.2,bod 4 zákona o obecnom zriadení, § 246 ods.3 O.s.p./.

Okresné sudy doposiaľ neboli výraznejšie zaťažené správnou agendou , preto v súčasnosti ani nie sú vybavené na konanie a rozhodovanie vo veciach správneho súdnictva. Počet vecí súdneho prieskumu rozhodnutí starostov však bude nepochybne pribúdať. Na okresných súdoch v súčasnosti nie je reálne budovať správne senáty a ustanovovať špecializovaných správnych sudcov.

Vecná príslušnosť súdov v správnom súdnictve podľa zásady č. 2 má byť aj naďalej založená na tom, že správnym súdom bude súd vyššieho stupňa (krajský alebo vyšší súd) . **Právnu úpravu vecnej príslušnosti je preto dôvodné zo zákona o obecnom zriadení vypustiť.** Zásadne by sa v inom zákone, ako len v Občianskom súdnom poriadku, nemala vecná príslušnosť súdov upravovať. Je to aj v záujme prehľadnosti právnej úpravy a tým aj právnej istoty.

Predkladateľ preto navrhuje novelizáciu zákona o obecnom zriadení z uvedeného hľadiska.

2/2. Krajský súd je vecne príslušný na preskúmanie rozhodnutí starostu obce resp. odvolacieho správneho orgánu pri výkone prenesenej štátnej správy / § 27 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a § 246 ods. 1 O.s.p./ a rozhodnutí predsedu samosprávneho kraja pri výkone samosprávy /§ 22 ods.2 zákona č.302/2001 Z.z., § 246 ods. 1 O.s.p./.

2/3. Najvyšší súd SR je vecne príslušný na preskúmanie rozhodnutí predsedu samosprávneho kraja /resp. ústredného orgánu štátnej správy/ pri výkone štátnej správy prenesenej na samosprávny kraj /§ 22 ods. 3 zákona č.302/2001 Z. z., § 246 ods.2 písm. a/ O.s.p./.

Ani vo vzťahu k bodu 2/ ani vo vzťahu k bodu 3/ uvedeným vyššie nie je potrebná legislatívna zmena pokiaľ ide o úpravu vecnej príslušnosti.

3. Ďalšie problémy vyplývajúce z platného zákona o obecnom zriadení

3/1. Podľa bodu 1,4 ods.2, §-u 27 zákona o obecnom zriadení, okresný súd má rozhodovať **o všetkých opravných prostriedkoch** smerujúcich proti rozhodnutiu starostu pri výkone samosprávy.

Podľa § 3 ods.6 písm. b/ zákona č.150/2001 Z.z. o daňových orgánoch a §1a písm. i/ zákona SNR č.511/1992 Zb. o odvolaní proti rozhodnutiu obce v daňovom konaní /ide o výkon samosprávy/, rozhoduje Daňové riaditeľstvo SR. Ide o pozitívny kompetenčný konflikt, ktorý nemožno riešiť súdnym výkladom.

V prípade, ak aj vo veciach samosprávy bude správny súd konať len o preskúmaní právoplatného rozhodnutia, a zákon o správe daní a poplatkov ponechá súčasnú úpravu opravného prostriedku proti rozhodnutiu obce, **pozitívny kompetenčný konflikt** odpadne, pretože proti právoplatnému rozhodnutiu obce bude možná len žaloba. V prípade, ak vo veciach samosprávy sa ponechá konanie o opravnom prostriedku na súde, mal by zákon o obecnom zriadení vysloviť, že o opravnom prostriedku rozhoduje súd, len ak osobitný zákon neustanovuje inak. Súd by v takom prípade konal len o preskúmaní právoplatného rozhodnutia Daňového riaditeľstva SR. V prípade, ak nedôjde k zmene zákona o obecnom zriadení, bude potrebné pozitívny kompetenčný konflikt odstrániť novelou zákona o správe daní a poplatkov.

3/2. Nadbytočná je úprava procesného postupu okresného súdu v konaní o preskúmaní rozhodnutia starostu vydaného pri výkone samosprávy v ustanovení bodu 2, ods.2, § 27 zákona o obecnom zriadení, ktorá je navyše v rozpore s ustanovením § 250q ods.2 O.s.p. Niet žiadneho dôvodu, aby súd o preskúmaní rozhodnutia starostu konal a rozhodoval inak, ako o preskúmaní rozhodnutia akéhokoľvek iného orgánu verejnej správy.

Navrhuje sa preto vypustenie bodu 2, ods. 2 § 27 zákona o obecnom zriadení

3/3. Úprava podmienok pre podanie návrhu na začatie **konania proti nečinnosti starostu** pri výkone samosprávy /bod 3, ods.2, §-u 27 zákona o obecnom zriadení/ obmedzuje účastníka konania lehotami, v ktorých takýto návrh môže podať. Štvrtá hlava V. časti O.s.p. /konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy/ však takéto obmedzenia neobsahuje. Tým sú dané rozdielne podmienky súdnej ochrany proti nečinnosti starostu pri výkone samosprávy na jednej strane a ostatných orgánov verejnej moci / vrátane starostu pri výkone prenesenej štátnej správy/, na strane druhej.

Keďže ustanovenia štvrtej hlavy V. časti OSP majú všeobecnú platnosť, niet dôvodu na ponechanie znenia bodu 3. v ods. 2 v § 27 zákona o obecnom zriadení.

3/4. Posledná veta bodu 2, ods.3, §-u 27 zákona o obecnom zriadení ukladá okresnému súdu, aby rozhodoval o proteste a upozornení prokurátora adresovanom starostovi obce pri výkone samosprávy. Ide o evidentný **rozpor s ustanoveniami O.s.p.** upravujúcimi podmienky konania na súde.

3/5. Podľa § 20 zákona o obecnom zriadení obce môžu spolupracovať na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, na základe zmluvy o zriadení združenia obcí, zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona. Spolupráca obcí sa riadi zásadami zákonnosti, vzájomnej výhodnosti a súladu s potrebami občanov.

Zákon neupravuje spôsob konania a rozhodovania o sporoch vyplývajúcich z uvedených zmlúv, ktoré sú nepochybne zmluvami verejnoprávnymi. Javí sa dôvodným, aby **spory, ktoré vzniknú medzi subjektami verejnoprávnych zmlúv o právach a povinnostiach** vyplývajúcich z týchto zmlúv, prejednávali sudy v senátoch špecializovaných na správne súdnictvo (správne sudy). Konanie tohto druhu je dôvodné upraviť v samostatnej hlave V. časti OSP . Zákon o obecnom zriadení by však mal ustanoviť právomoc súdov konať a rozhodovať v sporoch medzi subjektami verejnoprávnych zmlúv.

3/6. Podľa čl. 71 Ústavy SR a § 5 zákona o obecnom zriadení možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy na samosprávu. Náklady tohto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát. Výkon štátnej správy prenesenej na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda.

Spory medzi samosprávou a vládou (štátom), ktoré môžu vyplynúť z neplnenia záväzkov podľa čl. 71 Ústavy patria tiež nepochybne do oblasti verejného práva a rozhodovanie o nich patrí do výkonu správneho súdnictva. V zákone o obecnom zriadení (v § 5) je preto dôvodné upraviť právomoc súdu konať a rozhodovať o prípadných sporoch. Samotné konanie na súde by bolo upravené v samostatnej hlave V. časti OSP.

Pre posúdenie aktuálnych legislatívnych otázok v oblastiach uvedených pod bodom 3. je žiadúce vytvoriť **spoločnú medzirezortnú pracovnú skupinu ministerstva spravodlivosti a ministerstva vnútra**.

B. Aktuálna novelizácia Občianskeho súdneho poriadku.

1. V praxi sa pociťuje nedostatok právnej úpravy, ktorou by sa prerušilo **plynutie lehôt pre zánik zodpovednosti za priestupky, kárne, disciplinárne alebo iné správne delikty a v iných veciach** / veci dani, poplatkov, odvodov/. Vydávanie rozhodnutí v týchto veciach hmotnoprávne predpisy obmedzujú lehotami, ktoré počas súdneho konania /často ide o účelovo podávané žaloby/ uplynú, v dôsledku čoho po prípadnom zrušení rozhodnutia správneho orgánu už nie je dostatočný časový priestor pre ďalšie konanie a vydanie nového rozhodnutia v prípadoch, kedy ku deliktu došlo a sú dané podmienky pre uplatnenie zákonnej zodpovednosti. Novela O.s.p. ustanoví, že tieto lehoty počas konania podľa V. časti OSP neplynú.

2. Navrhuje sa **ďalší presun vecnej príslušnosti z Najvyššieho súdu SR** na krajské sudy ,resp. pokiaľ ide o ozbrojené sily na vojenský súd na úrovni krajských súdov. vo veciach štátnozamestnaneckých a štátnoslužobných, v ktorých v poslednom stupni rozhodoval ústredný orgán štátnej správy. Zúženie vecnej príslušnosti Najvyššieho súdu SR v prospech krajských súdov sa navrhuje aj vo

veciach rozhodnutí a postupov niektorých orgánov s pôsobnosťou pre celé územie SR v tých prípadoch, v ktorých príslušnosť Najvyššieho súdu SR ustanovil osobitný zákon /predovšetkým rozhodnutia profesijných komôr/ a niektoré ďalšie veci **s účinnosťou od 1.5. 2004.**

3. Ešte pred nadobudnutím účinnosti nového súdneho poriadku pre správne súdnictvo možno uvažovať o **presune zostávajúcej prvostupňovej agendy najvyššieho súdu na krajské súdy** (okrem tej, ktorá svojou povahou na najvyšší súd patrí – volebné veci, veci politických strán a hnutí). Pôjde o **preskúmavanie všetkých rozhodnutí ústredných orgánov štátnej správy.** S tým však bude súvisieť aj vhodné určenie miestnej príslušnosti . Treba zvážiť najmä rozsah koncentrácie agendy v Bratislave (vzhľadom na sídlo ústredných orgánov) a dostupnosti správnych súdov najmä vo veciach sociálneho a pracovnoprávneho charakteru (služobné pomery).

V prípade súhlasu ústredných orgánov štátnej správy so zmenou vecnej príslušnosti, bolo by možné túto realizovať v plnom rozsahu už k 1.5.2005.

4. Úpravu samostatnej hlavy V. časti OSP na konanie vo veciach uvedených v bode A. - 3/ 5 a 3/ 6 je možné realizovať novelou k 1.5. 2005.

C. Rozhodovanie správnych orgánov o verejnom práve a vo veciach podliehajúcim režimu čl.6 ods.1 Dohovoru – procesný postup súdov.

1. Podľa platnej právnej úpravy /piata časť Občianskeho súdneho poriadku/ súdy preskúmajú v správnom súdnictve rozhodnutia správnych orgánov vo verejnoprávných veciach, t.j. vo veciach, v ktorých správny orgán rozhodol o verejnom práve, ale aj v prípadoch, ak správny orgán rozhodol o spore alebo o inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovných, rodinných a obchodných vzťahov /§ 7 ods. I Občianskeho súdneho poriadku/.

Tento stav je nevyhovujúci, pretože neumožňuje, aby súd v občianskom súdnom konaní rozhodoval v prípadoch, kedy správny orgán založil, zmenil alebo zrušil subjektívne práva a povinnosti fyzických a právnických osôb súkromnoprávneho charakteru. Aj v týchto veciach súdy konajú ,síce v plnej jurisdikcii, ale podľa ustanovení platných pre súdny prieskum rozhodnutí správnych orgánov vo veciach verejného práva. Subjektom dotknutých rozhodnutí správnych orgánov o súkromnom práve je tak poskytnutý iný spôsob súdnej ochrany oproti situácii , kedy by rozhodovanie o ich súkromnom práve osobitný predpis hmotného správneho práva nebol zveril správnomu orgánu a o ich súkromnom práve by rozhodoval súd.

Uvedený problém je možné riešiť prijatím osobitného procesného predpisu, ktorý by upravil procesný postup súdu pri prieskume rozhodnutí vydaných vo veciach verejného práva /súdny poriadok pre správne súdnictvo/ a osobitnou úpravou konania súdov vo veciach patriacich pod čl.6 Dohovoru. v rámci Občianskeho súdneho poriadku ako zvláštneho sporového konania. Išlo by najmä o prípady, ak by správny orgán rozhodoval napr. o vlastníctve /obmedzenie alebo odňatie vlastníctva pri vyvlastnení, povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností/ alebo o náhrade škody.

Zásady súdneho poriadku pre správne súdnictvo je možné predložiť na posúdenie Legislatívnej rade vlády v priebehu roku 2004 a súčasne predložiť návrh zmeny V. časti OSP pre konanie vo veciach, v ktorých správny orgán rozhodol o súkromnom práve.

2. Navrhovaný model vylučuje z pôsobnosti správneho súdnictva súdne rozhodovanie v tých prípadoch, v ktorých správny orgán rozhodoval vo veciach súkromného práva uvedených v § 7 ods. 1 O.s.p. Vylúčenie týchto vecí zo správneho súdnictva bude nevyhnutne sprevádzať vznik kompetenčných konfliktov medzi správnymi súdmi a súdmi konajúcimi v občianskom súdnom konaní a to predovšetkým vzhľadom na obtiažnosť /ak nie nemožnosť/ legislatívneho výpočtu vecí súkromného práva, o ktorých rozhodujú správne orgány. Do okruhu týchto vecí by mali patriť napríklad veci vkladu práva k nehnuteľnostiam, veci určenia priebehu hranice pozemkov, obce alebo hranice katastrálneho územia, veci náhrad škôd podľa právnych predpisov upravujúcich služobné postavenie policajtov, colníkov, veci obmedzenia alebo odňatia vlastníckeho práva vyvlastnením. Okruh týchto vecí bude významnou mierou ovplyvňovať aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva.

Riešenie sporov o vecnú príslušnosť, t.j. o to, či vec, ktorá napadla súdu má súkromnoprávny alebo verejnoprávny charakter, bude nevyhnutne upraviť v občianskom súdnom poriadku, ale aj v súdnom poriadku pre správne súdnictvo.

D. Forma súdneho prieskumu rozhodnutia správneho orgánu.

1. V nadväznosti na zásadu uvedenú v úvode pod bodom ... je v prílohe 2 pripojený Prehľad právnych predpisov, ktoré zverujú súdom rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov so súčasným uvedením vecnej príslušnosti súdov.

Súdny prieskum neprávoplatných rozhodnutí správnych orgánov na základe opravného prostriedku je vnímaný ako neplnohodnotná forma správneho súdnictva. Preto aj dôvodová správa k novele Občianskeho súdneho poriadku zák.č.519/1991Zb. výslovne uvádzala, že tretia hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku má mať prechodný a dočasný charakter a prieskum správnych rozhodnutí sa bude diať v budúcnosti viac na základe žalôb proti právoplatným správnym rozhodnutiam. Legislatívna prax sa však uberala opačným smerom a to zrejme pod dojemom nesprávnej predstavy, že táto forma poskytuje vyššiu úroveň súdnej ochrany práv pred nezákonným rozhodovaním správnych orgánov. Bez akéhokoľvek opodstatnenia napríklad súd podľa teraz účinného zákona o zbraniach a streľive preskúmava neprávoplatné rozhodnutia policajných orgánov o nevydaní alebo odňatí zbrojného preukazu namiesto toho, aby súd po dvojínštanchom správnom konaní preskúmal až právoplatné správne rozhodnutie na základe žaloby.

Početne veľkú skupinu opravných prostriedkov prejednávali sudy proti rozhodnutiam pozemkových úradov podľa reštitučných zákonov. Uvedená agenda v súčasnosti síce doznieva, ale vzhľadom na nové možnosti obnovenia reštitučných konaní, treba predpokladať v roku 2004 jej obnovenie vo veľkom rozsahu na

niekoľko nasledujúcich rokov. Odhady ani z hľadiska vecnej záťaže súdov a ani z hľadiska finančnej náročnosti konaní (potreba personálneho a materiálneho posilnenia súdov na novú agendu) neboli vykonané a nepočíta sa nimi v štátnom rozpočte pre rok 2004 .

Zákonom č.480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov bol súdny prieskum na základe opravných prostriedkov proti neprávoplatným rozhodnutiam rozšírený aj na rozhodnutia vydané v konaní o azyle (podľa predchádzajúcej úpravy Najvyšší súd SR dovtedy preskúmal právoplatné rozhodnutia v azylových veciach). Vzhľadom na dôvodne očakávaný rast žiadateľov o azyl je potrebné sa zaoberať myšlienkou zabezpečiť prieskum rozhodnutí Ministerstva vnútra SR nezávislým správny tribunálom. Tento model uplatňovaný napr. v Rakúskej republike /Spolkový azylový senát/ je v súlade s čl.6 ods.1 Dohovoru.

Popísaný stav vyžaduje **analýzu opodstatnenosti zákonných úprav**, ktorými **bolo súdom zverené rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov** a postupné vytvorenie legislatívnych podmienok pre zrušenie tejto formy prieskumu a v novom procesnom poriadku pre správne súdnictvo ponechať len prieskumu právoplatných rozhodnutí.

E. Vnútna organizácia správneho súdnictva

1. Vo veciach , ktoré by upravoval súdny poriadok pre správne súdnictvo / veci verejného práva/ by konali všeobecné súdy s tým, že pre tento druh súdnej agendy by sa neaplikovala zásada trojstupňového súdnictva.

Vo všetkých veciach správneho súdnictva by v jedinej riadnej súdnej inštancii konal krajský / vyšší/ súd v špecializovanom senáte, pričom v záujme zjednocovania rozhodovania by sa zaviedol mimoriadny opravný prostriedok v podobe kasačnej sťažnosti na Najvyšší súd Slovenskej republiky. Krajský súd by v zásade konal v trojčlenom špecializovanom správnom senáte s výnimkou vybraných vecí, v ktorých by konal samosudca a Najvyšší súd Slovenskej republiky by konal len v špecializovaných senátoch , ktorých zloženie čo do počtu sudcov by bolo viac diferencované ako v súčasnosti.

V navrhovanej podobe by vo veciach správneho súdnictva okresné /obvodné/ súdy nekonali. (Tieto súdy by však v rámci občianskeho súdneho konania rozhodovali vo veciach súkromného práva, v ktorých o spore alebo inej veci rozhodovali správne orgány.) Doriešenie si žiada problematika správneho trestania za priestupky ako súčasť trestného konania za drobné protispoločenské konania , pretože súdny prieskum rozhodnutí okresnými súdmi nezodpovedá čl. 6 Dohovoru .

Pre záver , aby súdmi prvej inštancie v správnom súdnictve boli krajské /vyššie/ súdy, okrem už uvedenej zásady dvojinstančnosti svedčí aj špecifickosť agendy s nárokmi na odbornú prípravu sudcov a ich špecializáciu. Je dôvodná obava, že aj po plánovanom personálnom posilnení okresných /obvodných/ súdov, by bolo obtiažne zabezpečiť kvalitný výkon správneho súdnictva, najmä ak by malo fungovať v troch inštanciách.

Navrhovaný model úpravy konania v správnom súdnictve rešpektuje aj zásadu, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky vybavoval iba veci, v ktorých je podaný opravný prostriedok a zabezpečoval zjednocovanie rozhodovania súdov nižšieho stupňa.

Najvyšší súd by rozhodoval ako súd prvej a jedinej inštancie, len vo veciach, kde to osobitný zákon predpokladá vzhľadom na osobitosť právnej úpravy (veci volebné a veci politických strán, kompetenčné konflikty) prípadne vo veciach, kde spoločenský záujem na rýchlom , kvalifikovanom a autoritatívnom rozhodnutí najvyššej súdnej inštancie je osobitne naliehavý (v tomto smere je dôvodné analyzovať zahraničné skúsenosti z jednoinstančného rozhodovania najvyšších správnych súdov).

To vyžaduje zmeniť tie právne predpisy v pôsobnosti rezortov, v ktorých je vecná príslušnosť najvyššieho súdu určená priamo a aj v súčasnosti nad rámec ustanovení Občianskeho súdneho poriadku.

2. Pri zachovaní inštitútu preskúmania neprávoplatných rozhodnutí v dávkových veciach dôchodkového poistenia na základe opravného prostriedku (počíta s tým aj novoprijatý zákon o sociálnom poistení), bude musieť Najvyšší súd SR konať ako odvolací súd / a súčasne aj ako súd rozhodujúci o mimoriadnom opravnom prostriedku/ najmenej po dobu najmenej 3 rokov. Zachovanie doterajšej úpravy rozhodovania vo veciach dôchodkového zabezpečenia odôvodňujú predovšetkým nové hmotnoprávne predpisy vydávané v rámci realizácie dôchodkovej reformy, praxou overený systém prieskumu rozhodnutí vo veciach doterajšieho sociálneho zabezpečenia a snaha neoslabiť súdnu ochranu oprávnených v týchto veciach po dobu, počas ktorej sa bude vytvárať nová judikatúra dôchodkových senátov. **Popri zmene hmotnoprávných predpisov by súčasný zásah do procesnej úpravy konania a rozhodovania mohol spôsobiť kolaps rozhodovania súdov v dôchodkovej agende.**

Aj v dávkových veciach dôchodkového poistenia však bude potrebné postupom času prejsť na jednotný systém rozhodovania ako v ostatnej správnej agende. Výhľadovo sa tak môže stať po nadobudnutí účinnosti súdneho poriadku pre správne súdnictvo.

3. Nadobudnutím účinnosti transformačných zákonov v sociálnej sfére možno predpokladať podstatné zvýšenie sociálnej agendy na súdoch. Už v súčasnosti je zrejmý nárast sporov z oblasti štátnej služby a služobných pomerov. Postupne čoraz viac nadobúda na význame agenda daňová , colná , dohľadu na finančným trhom a poisťovníami, zvyšuje sa početnosť preskúmania rozhodnutí v oblasti hospodárskej súťaže, verejného obstarávania , vydávania a odnímania licencií. So vstupom do EU pribudne vo zvýšenej miere rozhodovanie o dotáciách a subvenciách aj z fondov EU Preto bude nevyhnutné

a) prehĺbenie doterajšej špecializácie sudcov vybavujúcich dôchodkovú agendu na celú oblasť sociálnych práv a sociálnoprávnej ochrany ako aj na oblasť služobných pomerov,

b) výrazná špecializácia sudcov v oblasti finančných vzťahov, hospodárskej súťaže a pod.

Ukazuje sa, že početný **stav sudcov špecializovaných na správne súdnictvo je nedostatočný , lebo neumožňuje hlbšiu špecializáciu..** Personálne vybavenie správnych súdov nie je budované systémovo, príprava sudcov v jednotlivých oblastiach správy nebola špecializovaná a dlhodobá. Do správnych senátov neboli sudcovia zadeľovaní po náležitej odbornej príprave, ale často bez akejkoľvek prípravy, podľa potreby z iných úsekov rozhodovacej činnosti (napr. veci dôchodkové boli na viacerých súdoch zverené bez prípravy trestným sudcom).

Výkon správneho súdnictva nie je mysliteľný bez možnosti účasti odborníkov z oblasti verejnej správy na súdnom konaní a rozhodovaní – či už ako sudcov alebo ich priberaním ako konzultantov na posúdenie odborných otázok. Nový zákon o súdoch i procesné predpisy pre správne súdy preto musia **počítat' so začlenením najkvalitnejších pracovníkov - odborníkov z verejnej správy do rozhodovacieho procesu na súdoch** (ši už ako členov senátov – sudcov, alebo ako odborných konzultantov).

Správne súdy vyžadujú technickú vybavenosť na vyššej úrovni, ako je tomu v občianskoprávnej agende v záznamovej aj spojovacej technike. Spojenie medzi súdom a orgánom verejnej správy , dostupnosť rezortných predpisov a špecializovanej literatúry rezortov, judikatúra Európskeho súdu vo vzťahu k jednotlivým oblastiam správy, sledovanie riešenia predbežných otázok Európskym súdom v súčasnosti nie sú mysliteľné bez **internetového spojenia a prepojenia správnych súdov**. Nepochybne prevádzka takých systémov vyžaduje aj potrebný **obslužný personál**.

4. Jednou zo základných podmienok skvalitnenia výkonu verejnej správy a správneho súdnictva je dostupnosť judikatúry správnych súdov. S poľutovaním treba konštatovať, že pre súdy je temer nedostupná kompletná zbierka súdnych rozhodnutí bývalého Najvyššieho správneho súdu I. ČSR – tzv. Bohuslavova sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu ve vecech administrativních (1918 - 1949), z ktorej správne súdnictvo Českej republiky aj v súčasnosti výdatne čerpá pri výklade najzákladnejších pojmov a inštitútov správneho práva.

Správne kolégium Najvyššieho súdu SR od roku 1992 uverejnilo viac ako 500 rozhodnutí a stanovísk súdov z oblasti správneho súdnictva v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu SR a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky. Ukazuje sa však **potreba špecifickej zbierky rozhodnutí vo veciach správnych , orientovanej na jednotlivé oblasti verejnej správy a vydávanej špecificky pre jej potreby, vrátane prístupu orgánov verejnej správy do zbierky správnych rozhodnutí súdov prostredníctvom internetu**. Budovanie takého programu by sa malo stať jedným z prioritných spoločných projektov súdnictva a verejnej správy .

F. Riešenie kompetenčných sporov medzi štátnou správou a samosprávou.

Z možných kompetenčných sporov medzi orgánmi štátnej správy a samosprávy je legislatívne upravené iba rozhodovanie kompetenčných sporov medzi ústrednými orgánmi štátnej správy Ústavným súdom SR / čl.126 Ústavy SR, § 42 zák. NR SRč.38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred

ním a o postavené jeho sudcov/. V našom právnom poriadku chýba zákonná úprava rozhodovania pozitívnych a negatívnych kompetenčných sporov

a) medzi orgánmi štátnej správy na jednej strane a orgánmi územnej, záujmovej a profesnej samosprávy na strane druhej, ako aj

b) medzi orgánmi územnej, záujmovej a profesnej samosprávy navzájom.

Navrhuje sa, aby **na konanie o kompetenčných sporoch** bol **príslušný špecializovaný senát Najvyššieho súdu SR**, pričom zákonná úprava tohto konania by bola obsiahnutá v súdnom poriadku pre správne súdnictvo.

Keďže podľa čl. 126 Ústavy SR, Ústavný súd SR rozhoduje kompetenčné spory medzi ústrednými orgánmi štátnej správy, ak zákon neustanovuje, že tieto spory rozhoduje iný štátny orgán, možno zvážiť rozsah právnej úpravy riešenia kompetenčných sporov v novom súdnom poriadku pre správne súdy tak, aby všetky kompetenčné spory medzi orgánmi verejnej správy riešili správne súdy, pričom najvyšší súd, ako najvyšší správny súd by riešil aj spory medzi ústrednými orgánmi štátnej správy.

Záver

**Opatrenia
na zdokonalenie správneho súdnictva**

V oblasti legislatívy :

1. Pripraviť návrh novely zákona o obecnom zriadení v zmysle návrhov uvedených v časti A.

Termín : I. polrok 2004

Ministerstvo vnútra SR

2. V rámci pripravovaných zmien právnych predpisov upravujúcich postavenie profesijných komôr jednotne upraviť terminológiu a spôsob súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov jednotlivých komôr tak, aby vecne príslušnými na konanie boli krajské sudy, ktoré by preskúmavali len právoplatné rozhodnutia orgánov komôr.

Termín : I. polrok 2004

ministerstvá

3. Predložiť vláde SR návrh novely Občianskeho súdneho poriadku o ďalšom posune vecnej príslušnosti z najvyššieho súdu na krajské sudy a návrh ďalších nevyhnutných zmien v konaní podľa V. časti OSP.

Termín : 1. marec 2004

Ministerstvo spravodlivosti SR

4. Vyhodnotiť skúsenosti zo súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej správy, ktoré rozhodovali o občianskych právach a záväzkoch a predložiť návrh zásad súdneho konania vo veciach súkromného práva, o ktorých rozhodujú správne orgány

Termín : I. polrok 2004

Ministerstvo spravodlivosti SR

5. Predložiť vláde SR návrh zásad samostatného procesného predpisu pre správne súdnictvo (súdny poriadok správny)

Termín : 1. júl 2004

Ministerstvo spravodlivosti SR

6. Vykonať analýzu dôvodnosti súdneho prieskumu neprávoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy súdmi

Termín : 31. marec 2004

Ministerstvo spravodlivosti SR

v spolupráci so zainteresovanými ústrednými orgánmi štátnej správy

7. Vyhodnotiť rozhodovaciu prax Migračného úradu V SR a súdov v tzv. azylových veciach a zhodnotiť možnosti zriadenia nezávislého správneho orgánu (tribunálu) na prieskum rozhodnutí Migračného úradu Ministerstva vnútra SR tak, aby sudy preskúmavali len právoplatné rozhodnutia tohto nezávislého orgánu.

Termín : I. polrok 2005

Ministerstvo spravodlivosti SR

Ministerstvo vnútra SR

8. V návrhu zákona o organizácii a správe súdov jednoznačne vymedziť funkciu správnych kolégií krajských súdov, správneho kolégia najvyššieho súdu a rozšírených správnych senátov ako orgánov zabezpečujúcich jednotnosť rozhodovania správnych súdov a orgánov verejnej správy prostredníctvom zásadných uznesení a stanovísk.

Termín : rok 2004

Ministerstvo spravodlivosti SR

9. Legislatívne upraviť vydávanie zbierky rozhodnutí, stanovísk a zásadných uznesení správnych súdov pre potreby všetkých orgánov verejnej správy vrátane jej financovania.

Termín : II. polrok 2004

Ministerstvo spravodlivosti SR

V oblasti organizácie a správy súdov :

1. Zabezpečiť pre rok 2005 samostatný rozpočtový program s cieľom dobudovať správne súdnictvo . V rámci neho vytvoriť podmienky pre zvýšenie počtu sudcov špecializovaných správnych senátov a zabezpečiť , aby každý správny sudca mal svojho asistenta (konzultanta) .

Termín : rok 2004

Ministerstvo financií SR

2. Dobudovať stále a stabilné špecializované správne senáty krajských súdov a Najvyššieho súdu SR a ich správne kolégiá .

Termín : rok 2004 a 2005

Ministerstvo spravodlivosti SR

Najvyšší súd SR

3. Vytvoriť materiálne a technické podmienky pre činnosť správnych súdov, a budovanie prepojeného informačného systému orgánov verejnej správy a správnych súdov.

Termín : rok 2005

Ministerstvo spravodlivosti SR

Ministerstvo vnútra SR a

d ďalšie ústredné orgány.

4. Pripraviť projekt odbornej prípravy sudcov špecializovaných správnych senátov tak, aby každý sudca mal reálnu možnosť overiť si v praxi orgánov verejnej správy aktuálne problémy rozhodovacej činnosti (stáže sudcov vo verejnej správe) ako aj na správnych súdoch v zahraničí a Európskom súdnom dvore). Stanoviť požiadavky na zvýšenie kvalifikácie sudcov z oblastí ekonomiky, finančníctva, kartelového a súťažného práva, práva EU a vytvoriť podmienky pre špecializované formy štúdia .

Termín : rok 2004

Ministerstvo spravodlivosti SR