**Dôvodová správa**

**A. Všeobecná časť**

Vláda Slovenskej republiky predkladá na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky návrh vládneho zákona Správny súdny poriadok (ďalej len „vládny návrh zákona“).

 Vládny návrh zákona bol vypracovaný na základe Legislatívneho zámeru rekodifikácie civilného práva procesného (ďalej len „Legislatívny zámer“), ktorý schválila vláda Slovenskej republiky uznesením č. 283 z 5. júna 2013, ktorým zároveň poverila ministra spravodlivosti Slovenskej republiky predložiť vládny návrh zákona vypracovaného na základe schváleného legislatívneho zámeru na rokovanie vlády Slovenskej republiky, a na základe Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky (v časti Súdnictvo „V záujme efektívneho súdnictva vláda bude prijímať systémové opatrenia na posilňovanie práva občanov na včasné súdne rozhodnutia, a to najmä v podobe podstatnej revízie Občianskeho súdneho poriadku.“). Predkladaný materiál je súčasťou Národného programu reforiem, ako aj opatrením pre uplatnenie *ex ante* kondicionalít, ktorých splnenie bolo Slovenskej republike uložené v rámci „Spôsobu uplatnenia *ex ante* kondicionalít pri príprave implementačného mechanizmu súdržnosti EÚ po roku 2014 v podmienkach Slovenskej republiky“.

 Predkladaný vládny návrh zákona je súčasťou troch procesných kódexov (okrem Správneho súdneho poriadku sú to Civilný sporový poriadok a Civilný mimosporový poriadok), ktoré nahrádzajú súčasný Občiansky súdny poriadok č. 99/1963 Zb.. Všetky tri navrhované procesné kódexy sú do legislatívneho procesu predložené súčasne. Predkladateľ si uvedomuje, že nová právna úprava si vyžiada rozsiahle zmeny vo veľkom počte právnych predpisov osobitne v oblasti správneho správa, pričom návrhy týchto zmien budú súčasťou samostatného zákona, ktorý bude predložený do legislatívneho procesu neskôr.

Konanie v správnom súdnictve po jeho obnove novelou Občianskeho súdneho poriadku zákonom č. 519/1991 Zb. bolo upravené v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pod názvom „Správne súdnictvo“, pričom niektoré časti právnej úpravy správneho súdnictva naďalej odkazujú na všeobecné ustanovenia inštitútov občianskeho súdneho konania, čo pri neustálych zmenách Občianskeho súdneho poriadku, zameraných najmä na sporové konanie v civilných veciach, je pre správne súdnictvo značne nevyhovujúce a neúnosné.

Pri obnove správneho súdnictva bol založený stav, podľa ktorého súdy v konaní o súkromnoprávnych nárokoch (v konaniach vo veciach civilných) používajú rovnaký právny predpis ako v konaní o žalobách z verejného práva (v konaniach o preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy). Netreba zdôrazňovať skutočnosť, že tieto dve základné oblasti práva - právo verejné a právo súkromné sa musia riadiť odlišnými zásadami pri procesnom postupe, čo spôsobuje obidvom zložkám rozhodovacej činnosti súdov nemalé aplikačné problémy.

O zdokonalení správneho súdnictva sa uvažuje už od roku 2000, kedy v Informácii o návrhu riešenia problematiky správneho súdnictva prejednanej vládou Slovenskej republiky dňa 23.8.2000 a v jej uznesení č. 675, bola konštatovaná neúplnosť foriem súdnej ochrany. V súvislosti s reformou verejnej správy vláda Slovenskej republiky uložila uznesením zo dňa 14. mája 2003 č. 370 ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky predložiť koncepciu správneho súdnictva vo vzťahu k samospráve, ktorá bola vypracovaná v roku 2005. Zároveň na základe uznesenia vlády Slovenskej republiky zo dňa 19. mája 2004 č. 461 k návrhu opatrení na zdokonalenie správneho súdnictva, z ktorého vyplynula úloha predložiť vláde Slovenskej republiky návrh zásad samostatného procesného predpisu pre správne súdnictvo, bol v máji 2005 vypracovaný návrh Legislatívneho zámeru zákona o konaní v správnom súdnictve. Žiadna z týchto „reforiem“ sa však neuskutočnila a problémy správneho súdnictva sa riešili iba čiastkovými, často nie veľmi koncepčnými novelami Občianskeho súdneho poriadku, ako aj iných zákonov.

V rámci rekodifikácie civilného práva procesného bola preto hneď na počiatku takmer jednomyseľne prijatá myšlienka odčleniť správne súdnictvo zo všeobecného kódexu o civilnom práve procesnom do samostatného kódexu – Správneho súdneho poriadku. Odčlenenie procesnej úpravy správneho súdnictva sa ukázalo ako nevyhnutný krok, po ktorom už dlhé roky volajú odborníci z radov súdnictva a prokuratúry, ako aj orgánov verejnej správy a vysokoškolských pedagógov. Tento zámer má oporu aj v právnych úpravách iných štátov a je nesporne jednou z významných štrukturálnych zmien rekodifikácie.

V rámci rekodifikácie procesného práva v oblasti správneho súdnictva sa vychádza z tzv. minimalistického variantu - zatiaľ bez kreovania Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Legislatívny zámer je založený na prijatí nového samostatného Správneho súdneho poriadku iba s podporným použitím Civilného sporového poriadku pri súčasnom zachovaní správnych súdov v rámci sústavy všeobecného súdnictva (jednotná sústava súdov).

Originalita a špecifickosť správneho súdnictva spočíva v tom, že správny súd vo všetkých prípadoch prejednáva vec, ktorou sa už zaoberal, resp. mal sa zaoberať orgán verejnej správy s výsledkom vydania správneho aktu, resp. pri nečinnosti preskúmavaním dôvodu nekonania správneho orgánu. To znamená, že prieskumná činnosť správneho súdu je závislá od konania, resp. nekonania orgánu verejnej správy, nakoľko správny súd preskúmava v správnom konaní (má sa na mysli správne konanie vo všeobecnosti zahŕňajúce aj ostatné druhy konania, ako napr. daňové, priestupkové) zákonnosť vydaného rozhodnutia a postupu konajúceho orgánu verejnej správy alebo skúma dôvody jeho nečinnosti, resp. či jeho zásah je takej intenzity, že ho možno označiť za nezákonný.

Cieľom novej právnej úpravy konania v správnom súdnictve je vytvoriť také procesnoprávne inštitúty, ktoré umožnia čo najviac sa priblížiť k ideálu rýchlej a spravodlivej ochrany práv a právom chránených záujmov účastníkov konania za predpokladu zodpovedného prístupu subjektov k súdnemu konaniu a vytvoriť tak priestor pre kvalitnejšie súdne rozhodnutia. S uvedeným nevyhnutne súvisí aj ďalší cieľ, a to zlepšiť vymožiteľnosť práva judikovaného v civilnom súdnom konaní, čo predpokladá vytvorenie efektívnych inštitútov procesu v správnom súdnictve.

Nová právna úprava si taktiež kladie za cieľ zabezpečenie efektívneho výkonu správneho súdnictva prostredníctvom sudcov, ktorí budú špecializovaní na výkon tejto súdnej agendy.

Pre plnohodnotné dosiahnutie cieľov rekodifikácie bude potrebné posilniť sudcovský stav pre správne súdnictvo. Uvedená zmena bude predmetom nadväzujúcej novelizácie súvisiacich právnych predpisov.

Nová úprava civilného procesného práva, a teda i konania v správnom súdnictve, má ambíciu vytvoriť také pravidlá, ktoré priebeh konania zhospodárnia, a zároveň vytvoria rámec na efektívnu ochranu celého spektra práv vyplývajúcich z hmotného práva.

 V súlade s legislatívnym zámerom, najmä pre prehľadnosť a zjednodušenie právnej úpravy,predkladateľ nepočíta s úpravou opravných prostriedkov proti neprávoplatným rozhodnutiam orgánov verejnej správy (súčasná tretia hlava piatej časti OSP) ako pozostatku právnej úpravy pred rokom 1991. Postupným vývojom konania v správnom súdnictve a jeho právnej úpravy sa tretia hlava piatej časti OSP stala neorganickým prvkom, ktorý ešte stále vyvoláva dojem, že súdne konanie v správnom súdnictve je „pokračovaním“ správneho konania, čo vyvoláva predstavu, ako by konanie o opravnom prostriedku podľa piatej časti OSP bolo niečím „navyše“, čo oproti konaniu o žalobách dáva účastníkovi správneho konania viac práv alebo ako by ich práva boli chránené vo väčšej miere. Preskúmavanie neprávoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy podľa tretej hlavy piatej časti OSP je dnes už považované za narušenie princípu subsidiarity správneho súdnictva, ktorý v zásade vyžaduje vyčerpanie riadnych opravných prostriedkov v administratívnom konaní pred príslušnými orgánmi verejnej správy. V rámci Správneho súdneho poriadku budú preto tieto veci podriadené súdnemu prieskumu na základe správnej žaloby až po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy. Odlišnosti konaní v niektorých veciach (napr. sociálnych či azylových) sú upravené v rámci osobitných konaní.

Základným článkom organizácie správneho súdnictva zostanú krajské súdy ako súdy prvej inštancie s rozhodovaním Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) na základe kasačnej sťažnosti ako nového opravného prostriedku proti právoplatným rozhodnutiam krajských súdov.

Za nevhodné a neúnosné treba považovať i doterajšie rozhodovanie najvyššieho súdu ako súdu prvej a jedinej inštancie. Najvyšší súd, ako najvyšší súdny orgán, by mal aj v správnom súdnictve rozhodovať zásadne len v poslednej inštancii o mimoriadnych opravných prostriedkoch. Nemôže byť negovaná ani jeho úloha prieskumná a úloha zjednocovania výkladu a používania zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov. Nová právna úprava preto počíta s rozhodovaním najvyššieho súdu ako súdu prvej inštancie iba výnimočne v osobitných konaniach (napr. niektoré veci volebné a rozhodovanie o návrhu generálneho prokurátora na rozpustenie politickej strany).

Z hľadiska zjednocovania judikatúry správnych súdov a napĺňania princípu právnej istoty (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky), ktorého neopomenuteľným komponentom je predvídateľnosť práva, považuje predkladateľ za dôležité konštituovanie veľkého senátu najvyššieho súdu.

V schválenom návrhu Legislatívneho zámeru rekodifikácie civilného práva procesného bola ako jedna zo základných zásad nového Správneho súdneho poriadku zachovaná zásada senátneho rozhodovania, ktorú treba vnímať ako absolútne kruciálnu.

V súvislosti so zabezpečením rovnomerného zaťaženia sudcov správnych kolégií krajských súdov sa navrhuje zmena určenia miestnej príslušnosti. Navrhovaná zmena predpokladá, že miestne príslušným bude krajský súd, v ktorého obvode má sídlo prvostupňový orgán verejnej správy. Tým sa odbremení Krajský súd v Bratislave a zásadne dôjde k priblíženiu výkonu správneho súdnictva k osobám, ktoré sa prostredníctvom správneho súdnictva dovolávajú ochrany svojich práv a právom chránených záujmov.

V rámci tzv. kauzálnej príslušnosti sa zachová vnútorná špecializácia na správnych kolégiách krajských súdov (napr. Krajský súd v Bratislave a Krajský súd v Košiciach pre rozhodovanie vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia, Krajský súd v Bratislave pre rozhodovanie v oblasti hospodárskej súťaže, jadrových udalostí a na konanie o vydaní súhlasu s inšpekciou, či Krajský súd v Banskej Bystrici na rozhodovanie v oblasti priemyselného vlastníctva).

Nová právna úprava zavádza aj osobitnú úpravu niektorých typov konaní v správnom súdnictve, ktorú si vyžiadala súdna prax či zrušenie doterajšej tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Ide o konania v správnom trestaní, vo veciach sociálnych, vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia, vo veciach zániku mandátu poslanca zastupiteľstva, vo veciach zániku funkcie starostu, primátora a predsedu samosprávneho kraja a hlavného kontrolóra, konanie o žalobe generálneho prokurátora na rozpustenie politickej strany, osobitné konanie vo veciach iných politických práv, ako aj konanie o kompetenčnej žalobe vychádzajúce z čl. 126 Ústavy Slovenskej republiky.

Mení sa aj systém opravných prostriedkov v správnom súdnictve, ktorý je mimoriadne dôležitým právnym inštitútom pre zabezpečenie spravodlivosti rozhodovania. Najzásadnejšou navrhovanou zmenou bude zavedenie kasačnej sťažnosti, ktorá nahradí inštitút odvolania, nakoľko apelačný systém sa pre správne súdnictvo ukázal ako nevhodný a v praxi najvyššieho súdu sa neosvedčil, keďže i v rámci opravného konania správny súd rieši zásadne otázky právne a nie skutkové. Kasačná sťažnosť bude mať povahu mimoriadneho opravného prostriedku na najvyšší súd ako správny súd a bude prípustná len z dôvodov uvedených v zákone. Prístup na najvyšší súd, ako najvyššiu súdnu inštanciu, zostane účastníkom zachovaný. Navrhované riešenie, ktorým sa v správnom súdnictve nahradí inštitút odvolania inštitútom kasačnej sťažnosti, umožní tiež najvyššiemu súdu dôslednejšie dbať o riešenie výkladových problémov, ktoré sú medzi jednotlivými správnymi súdmi sporné, a lepšie zabezpečovať jednotný výklad zákonov na celom území Slovenskej republiky, čím sa dosiahne lepšia predvídateľnosť práva.

Nová právna úprava zavádza v správnom súdnictve i žalobu na obnovu konania, avšak len v obmedzenom rozsahu, najmä z dôvodu zabezpečenia realizácie rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie.

Navrhované zákonné opatrenia predstavujú základné a nevyhnutné kroky k efektívnejšiemu, rýchlejšiemu a kvalitnejšiemu dosiahnutiu rozhodnutia súdov v správnom súdnictve. Základným cieľom predkladanej rekodifikácie je zefektívnenie, zjednodušenie, zrýchlenie a zhospodárnenie súdneho procesu v správnom súdnictve, čím sa zabezpečí účinnejšia ochrana práv a oprávnených záujmov fyzických osôb a právnických osôb, ako aj ochrana zákonnosti a verejného záujmu. Prínos novej právnej úpravy vidí predkladateľ i v tom, že správne súdnictvo, význam ktorého je často podceňovaný a zľahčovaný a ktoré napriek vyše dvadsať ročnej existencii doposiaľ nemá svoju stabilnú personálnu základňu, bude mať po rekodifikácii civilného procesného práva konečne svoje miesto a vážnosť v právnom systéme Slovenskej republiky a osobitne v rámci jej súdnictva.

Pri rekodifikačných prácach boli využité aj viaceré úpravy z ostatných noviel Občianskeho súdneho poriadku, ako aj predchádzajúca právna úprava, ktorá sa osvedčila. Na rekodifikácii pracovala Rekodifikačná komisia pre Občiansky súdny poriadok kreovaná ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky v júli 2012. Členovia Rekodifikačnej komisie boli účelne vybraní tak, aby sa vytvorila rôznorodá skupina, v ktorej pôsobia odborníci z radov sudcov, prokurátorov, advokátov, exekútorov, notárov, expertov na právnu históriu či európske právo. Zastúpenie majú právni teoretici aj praktizujúci odborníci. Členmi Rekodifikačnej komisie sú aj českí odborníci na civilné právo procesné. Okrem stálych členov však Rekodifikačná komisia využila pri svojich prácach i názory a podnety ďalších expertov, ktorí pôsobia ako *ad hoc* členovia, či ako stáli členovia pracovných skupín pre jednotlivé oblasti civilného procesu. Na tvorbe Správneho súdneho poriadku sa konkrétne podieľala aj osobitná subkomisia kreovaná predsedom Rekodifikačnej komisie, zložená zo zástupcov súdov, prokuratúry, akademickej obce, ústredných orgánov štátnej správy a zástupcu odborov. Návrh Správneho súdneho poriadku bol v rámci panelových diskusií prejednaný so sudcami krajských súdov, sudcami správneho kolégia najvyššieho súdu, ako aj s niektorými orgánmi verejnej správy a mimovládnymi organizáciami.

Navrhovaný zákon sa skladá zo šiestich častí.

Jeho súčasťou sú prostredníctvom odkazu aj základné princípy obsiahnuté v Civilnom sporovom poriadku, ktoré tvoria rámec výkladových pravidiel, v súlade s ktorými majú byť aplikované a interpretované právne normy Správneho súdneho poriadku.

 Prvá časť navrhovaného zákona obsahuje všeobecné ustanovenia o konaní v správnom súdnictve. Vymedzuje predmet zákona, základné pojmy, základné princípy konania špecifické pre správne súdnictvo, právomoc a príslušnosť správnych súdov a organizáciu a zloženie správnych súdov.

 Druhá časť upravuje konanie v správnom súdnictve všeobecne, definuje účastníkov konania a iné subjekty konania, oprávnenia prokurátora, zastúpenie, postupy v rámci konania, doručovanie, poriadkové a iné opatrenia, vylúčenie sudcov, priebeh konania, vrátane procesných rozhodnutí, dokazovanie, rozhodnutia vo veci samej a trovy konania.

 Tretia časť obsahuje právnu úpravu konania o správnej žalobe, a to všeobecnú úpravu správnej žaloby a osobitne konanie o správnej žalobe vo veciach správneho trestania, vo veciach sociálnych a vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia.

              Štvrtá časť navrhovaného zákona upravuje osobitné konania, a to konanie o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy, konanie o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy, konanie vo volebných veciach, konanie vo veciach územnej samosprávy, konanie vo veciach politických práv, konanie o kompetenčnej žalobe a konanie o návrhoch v iných veciach, ktoré zahŕňa konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy a konanie o vydaní súhlasu s inšpekciou.

Piata časť upravuje mimoriadne opravné prostriedky, ktorými pre správne súdnictvo budú kasačná sťažnosť a žaloba na obnovu konania.

Šiesta časť vymedzuje spoločné, prechodné, záverečné ustanovenia a účinnosť zákona.

Vládny návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a súčasne je v súlade s právom Európskej únie.

Predkladaný vládny návrh zákona má pozitívny vplyv na informatizáciu spoločnosti, keďže zverejňovaním rozsudkov a iných oznámení na webovej stránke súdu sa zavádzajú nové elektronické služby. Rovnako má vládny návrh zákona pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie a pozitívne sociálne vplyvy, a to najmä s ohľadom na zvýšenú vymožiteľnosť práva, ktorá sa aplikáciou zákona dosiahne. Predkladaný vládny návrh zákona nezakladá žiadne vplyvy na rozpočet verejnej správy, ani na životné prostredie.