**Dôvodová správa**

**Všeobecná časť**

 Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Miroslav Beblavý a Jozef Mihál predkladajú na schôdzu Národnej rady Slovenskej republiky návrh novely zákona č. 71/1976 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony.

 Súčasná komplexnosť právneho poriadku, hypertrofia právnych noriem a značné požiadavky na výkon rôznych činností, ktorých rozsah a obsah sa často mení, spôsobujú, že je pre jednotlivcov náročné identifikovať všetky zákonné povinnosti, resp. presný rozsah týchto povinností. Fyzické osoby, či už oprávnené na výkon podnikateľskej činnosti alebo nie, majú často problém sledovať rôzne termíny na plnenie povinnosti týkajúcich sa predloženia rôznych oznámení, údajov, vyplnenia formulárov alebo poskytnutia určitého dokumentu.

 Občania sú tiež často konfrontovaní s rozdielnym prístupom správnym orgánov, kedy je pokuta za porušenie rovnakej povinnosti uložená v zásadne rôznej výške bez jasného vysvetlenia dôvodov rozdielneho prístupu správneho orgánu. Niektoré zákony tiež automaticky umožňujú rozdielny a často netransparentný prístup, kedy nestanovujú jednoznačnú povinnosť uložiť sankciu alebo umožňujú správnemu orgánu rozhodnúť, či sankciu uloží alebo nie. Rovnako aj v tomto prípade správne orgány neposkytujú dostatok verejných informácií alebo jednoznačných metodík na vyhodnotenie toho, v akých prípadoch a za akých podmienok upustia od uloženia sankcie a kedy sa naopak rozhodnú konať. Tieto skutočnosti neprispievajú k budovaniu dôvery občanov v efektívny, spravodlivý a transparentný výkon verejnej moci štátnymi orgánmi.

 Keďže štát má v prvom rade poskytnúť pre občana dobrú správu vecí verejných, nemalo by byť cieľom verejnej moci pri akomkoľvek nedodržaní menej závažnej povinnosti automaticky trestať občana, ak nedošlo k jej porušeniu opakovane za určité obdobie, resp. ak nie je možné jednoznačne určiť zlý úmysel danej osoby a zároveň, ak dané porušenie povinnosti nemalo vplyv na práva a povinnosti tretej osoby (osobitne napr. zamestnanca, vyživovanú osobu, inak závislú osobu a pod.). Cieľom predloženého návrhu zákona je snaha o zmenu vzťahu štátu a občana tým, že sa štátne orgány budú snažiť komunikovať s občanom a upozorniť ho na porušenie určitej presne definovanej povinnosti. Napriek nadriadenému postaveniu štátnych orgánov je vhodné začleniť do systému administratívneho (správneho) trestania prvok partnerstva, ktorý umožní budovať dôveru v štátne orgány. Ich úlohou na poli správnych deliktov by tak nebolo len sledovanie a vyhodnocovanie plnenia či neplnenia zákonných povinností, no zároveň by mali štátne orgány povinnosť umožniť občanom za určitých podmienok dodatočne splniť určitý druh povinností.

 Rozhodovanie správnych orgánov sa už teraz riadi správnou úvahou, ktorá umožňuje správnym orgánom zjemniť tzv. tvrdosti zákona. Napriek tomu sú predkladatelia návrhu zákona presvedčení, že je vhodné posilniť prvky spolupráce medzi správnym orgánom a občanmi, resp. fyzickými osobami. V určitom slova zmysle možno hovoriť o práve na omyl, ktoré sa bude za stanovených podmienok rovnako aplikovať na všetkých bez rozdielu a bez možnosti správneho orgánu postupovať voči niekomu prísnejšie.

 Do budúcna je možné uvažovať o rozšírení tohto prístupu aj na právnické osoby, no keďže ide v tomto smere o značne revolučný prístup v slovenskom právnom poriadku, považujú predkladatelia za vhodné obmedziť túto možnosť len vo vzťahu k fyzickým osobám (podnikateľom i nepodnikateľom).

 Ak občan dodatočne splní príslušnú povinnosť na základe výzvy správneho orgánu, alebo ak tak vykoná z vlastného podnetu ešte pred tým, ako začne správny orgán konať, nebude mu za dané porušenie zákonnej povinnosti uložená pokuta alebo iná sankcia, prípustná podľa osobitného predpisu. Správny orgán upustí od uloženia sankcie len raz za päťročné obdobie. V žiadnom prípade nejde o vybočenie z princípu *ignorantia iuris non excusat* (neznalosť zákona neospravedlňuje), nakoľko neznalosť zákona nie je v tomto prípade dôvodom na ospravedlnenie porušenia zákona. Podstatné bude, či osoba splnila dodatočne menej podstatnú povinnosť na základe výzvy alebo z vlastnej iniciatívy, či boli vrátané všetky neoprávnene prijaté finančné prostriedky alebo iné plnenia a či došlo k poškodeniu práv tretích osôb.

 Zároveň je okruh povinností, pri ktorých bude umožnené fyzickým osobám aplikovať tzv. právo na omyl, výrazne obmedzený, a to na prípady, kedy povinnosť spočíva v

a) predložení dokumentu alebo inej veci v určitej zákonom alebo správnym orgánom ustanovenej lehote,

b) riadnom a včasnom vyplnení formulára alebo iného dokladu určeného osobitným predpisom,

c) poskytnutí úplnej alebo pravdivej informácie alebo podkladu v zákonom alebo správnym orgánom ustanovenej lehote a forme,

d) registrácii podľa osobitného predpisu, alebo

e) inom konaní registračného alebo oznamovacieho charakteru, ktoré môže byť vykonané dodatočne bez zásadného vplyvu na výkon úloh tohto správneho orgánu alebo iného orgánu verejnej moci.

 Koncept práva na omyl sa navrhuje upraviť výlučne vo vzťahu k vybraným druhom konaní, konkrétne k správnemu konaniu, ktoré je všeobecne používaným procesným postupom pri ukladaní pokút alebo iných správnych deliktov podľa osobitných predpisov (napr. § 26 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; § 19 až 21 zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; § 32 zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov, atď.) a zároveň sa koncept dopĺňa aj v rámci osobitných administratívnych konaní aplikovaných pri ukladaní pokút v oblasti daní a sociálneho poistenia.

 Upustenie od potrestania sa nenavrhuje formulovať vo vzťahu k priestupkovému konaniu práve vzhľadom na jeho značne osobitný charakter a na skutočnosť, že priestupkové konanie umožňuje vyhodnocovať otázku zavinenia a je teda postavené nie na objektívnej zodpovednosti ako správne delikty ale na subjektívnej zodpovednosti povinnej osoby.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, ako aj s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

**B. Osobitná časť**

**K čl. I, 1. bodu**

 Rozsah navrhovanej zmeny a jej systematická súvislosť so správnym konaním si vyžaduje zaradenie do samostatnej časti Správneho poriadku, ktorá vecne predchádza samotnému konaniu upravenému v súčasnej tretej časti. Navrhuje sa preto zaradenie novej tretej časti, upravujúcej osobitný postup pred začatím konania, pričom doterajšia tretia až piata časť sa prečísluje ako štvrtá až šiesta časť.

 Základným prvkom konceptu práva na omyl je snaha správneho orgánu komunikovať s fyzickou osobou, ktorá by bola účastníkom konania o uložení pokuty alebo inej sankcie, upozorniť túto osobu na porušenie povinnosti a umožniť jej dodatočne splniť túto povinnosť. Z toho dôvodu sa formalizuje osobitná výzva pred začatím konania o uložení pokuty alebo inej sankcie podľa osobitného predpisu. Odoslanie výzvy bude realizovaná v čase, kedy ešte správny orgán nezačal správne konanie, no zistil skutočnosti, ktoré by ho na to oprávňovali.

 Keďže cieľom zákona je napomôcť občanom v plnení ich povinností a tak predchádzať samotnému uloženiu pokuty alebo inej sankcie v správnom konaní, je predpoklad, že nutnosť odoslať pred začatím konania výzvu nezaťaží neprimerane správne orgány. Tie by mali byť následne odbremenené od nutnosti realizovať samotné správne konanie, ktoré je nie len časovo náročné, no v rámci ktorého je správny orgán povinný zabezpečiť dostatočnú bázu podkladov na rozhodnutie. Osobitný postup pred začatím konania nebude takto formalizovaný a nebude klásť na správny orgán osobitné požiadavky.

 Výzva musí, okrem iného, špecifikovať skutočnosti, ktoré svedčia o nesplnení povinnosti s uvedením ustanovenia právneho predpisu, ktorý povinná osoba porušila, lehotu určenú správnym orgánom na dodatočné splnenie nesplnenej povinnosti, výšku pokuty alebo inej sankcie, ktorú osobitný predpis ustanovuje za nesplnenie uvedenej povinnosti.

 Ani právo na omyl nemôže byť aplikované bez obmedzení. Je potrebné identifikovať správnu mieru medzi snahou o podporu a pomoc fyzickým osobám v plnení ich povinností a medzi neprimeraným otvorením možnosti beztrestne porušovať zákonné povinnosti. Rozsah práva na omyl pre fyzické osoby je výrazne obmedzený nasledovnými podmienkami:

 i) Bude sa aplikovať len na určitý druh registračných alebo oznamovacích povinností, kedy je osoba povinná poskytnúť určitý doklad, informáciu, údaj a pod. Z toho dôvodu je vylúčená aplikácia práva na omyl v prípade finančných povinností spočívajúcich v nutnosti platiť odvody, preddavky, poistné.

 ii) Nesmie ísť o povinnosť uloženú správnym orgánom v osobitnej výzve alebo žiadosti v rámci plnenia jeho úloh, t.j. ak už správny orgán vyzval osobu na splnenie povinnosti postupom podľa osobitného predpisu a táto osoba povinnosť nesplnila, nie je správny orgán povinný aplikovať osobitnú výzvu v rámci práva na omyl, no môže pristúpiť k uloženiu sankcie.

 iii) Nesplnenie povinnosti nemá negatívny vplyv na práva a povinnosti tretej osoby, t.j. nesplnenie povinnosti nesmie spôsobiť to, že tretia osoba (napr. zamestnanec, dieťa, iná vyživovaná osoba a pod.) nebude mať nárok na určitý zákonný benefit, platbu, výhodu a pod. (napr. ak v prípade porušenia povinnosti zamestnávateľa prihlásiť zamestnanca do Sociálnej poisťovne, nebude mať tento zamestnanec nárok na určité plnenia zo sociálneho poistenia).

 iv) Nesplnenie povinnosti nepredstavuje závažné porušenie osobitného predpisu a zároveň nejde o správny delikt, za ktorý osobitný predpis ustanovuje fyzickej osobe pokutu alebo inú sankciu vo výške nad 10 000 eur.

 Prvá časť podmienky je ponechaná na aplikáciu správnych orgánov v tom smere, že jedine správne orgány (a v konečnom dôsledku súdy) posudzujú, či určité konanie je závažným porušením právneho predpisu alebo nie. Osobitné predpisy často umožňujú uložiť osobitnú sankciu v prípade, ak sú povinnosti ustanovené týmto predpisom porušené závažne. Cieľom je umožniť dodatočné splnenie povinnosti len v prípadoch porušenia menej závažných povinností.

 Druhá časť podmienky predstavuje objektívnu hranicu výšky pokuty alebo inej sankcie, ktorá sa snaží jednoznačne definovať závažnosť konania, pri ktorom už nie je vhodné upustiť od potrestania. Predkladatelia vychádzajú z toho, že aj právo na omyl musí mať svoje limity a nemôže sa týkajú zásadných povinností závažného charakteru. Keďže tie nie je možné definovať bez vysokého rizika nepresnosti pojmu, je možné využiť určitý objektívny prvok. Výška prípadnej sankcie sa zdá byť vhodná na túto selekciu.

 v) Ak osoba už porušila povinnosť podľa určitého právneho predpisu, vo vzťahu ku ktorému príslušný správny orgán koná o uložení pokuty alebo inej sankcie, v lehote piatich rokov, návrh zákona neumožňuje správnemu orgánu aplikovať osobitný postup pred začatím konania o uložení výzvy, t.j. upozorniť na porušenie povinnosti a následne neuložiť pokutu. Nebude tak možné odvolať sa na právo na omyl v prípadoch, ak už tento správny orgán v minulosti upustil od potrestania. Je pritom bezpredmetné, či v danej lehote upustil od potrestania preto, že daná osoba splnila povinnosť z vlastnej iniciatívy alebo či bola povinnosť splnená na výzvu správneho orgánu podľa § 17a návrhu zákona.

 Bude tiež bezpredmetné, či sa tak udialo vo vzťahu k porušeniu rovnakej povinnosti alebo úplne inej povinnosti vyplývajúcej z iného zákona, vo vzťahu ku ktorému je daný správny orgán oprávnený ukladať pokuty alebo iné sankcie. Správne orgány tak nebudú zaťažené nutnosťou lustrovať u iných správnych orgánov, či aj u nich došlo k upusteniu od potrestania alebo nie.

 vi) Uloženie pokuty alebo inej sankcie podľa osobitného predpisu nesmie byť vyžadované právne záväzným aktom Európskej únie. Ak si totiž riadna implementácia práva EÚ vyžaduje, aby bola pokuta obligatórne uložená, nemal by mať správny orgán členského štátu možnosť neuložiť takúto pokutu, resp. sankciu. Mohlo by tak dôjsť k nedostatočnej aplikácii práva EÚ, čo nie je žiaduce. Správne orgány musia byť schopné vyhodnotiť, kedy ide o sankciu, povinnosť uloženia ktorej je transpozíciou smernice EÚ, resp. či ide o vykonávanie nariadenia EÚ.

 vii) Upustenie od potrestania nie je vhodné v prípadoch porušenia profesných povinností osôb, ktoré sú držiteľmi osobitného oprávnenia na výkon určitej činnosti, ktorá nie je živnosťou, a vo vzťahu ku ktorým v zásade vykonáva kontrolnú právomoc osobitný orgán záujmovej samosprávy alebo iný orgán verejnej moci (napr. advokáti, exekútori, znalci, architekti a pod.). V týchto prípadoch sa predpokladá osobitná znalosť príslušných odvetvových predpisov, resp. povinností, ktoré sú dané osoby povinné plniť.

 viii) Taktiež nie je vhodné určiť dodatočný priestor na plnenie povinností, ak jej nesplnenie môže ohroziť ochranu verejného zdravia, životného prostredia alebo bezpečnosti štátu. Ide o osobitné kategórie, ktoré je nevyhnutné chrániť a kde by mohlo oddialenie hrozby administratívnej sankcie spôsobiť narušenie ochrany týchto záujmov.

 Upustenie od uloženia sankcie podľa § 17b ods. 1 alebo 2 návrhu zákona správny orgán oznámi povinnej osobe. Oznámením tak bude osobe notifikované vyhodnotenie správneho orgánu, či došlo k riadnemu splneniu predmetnej povinnosti. Proti oznámeniu nie je prípustný opravný prostriedok.

 Ustanovenie § 17c návrhu zákona predpokladá situáciu, kedy v dôsledku porušenia povinnosti povinná osoba získala finančné prostriedky alebo inú individuálne alebo druhovo určenú vec alebo výhodu. Upustiť od potrestania bude v týchto prípadoch možné len ak povinná osoba v určitej lehote tieto finančné prostriedky, inú individuálne alebo druhovo určenú vec alebo výhodu, vráti.

 Správny poriadok neupravuje osobitné prechodné ustanovenia vo vzťahu k jeho jednotlivým novelám. Zároveň, ak už konanie o uložení pokuty začalo, je navrhovaný postup pred jeho začatím bezpredmetný. Navrhovaná úprava sa tak bude aplikovať na situácie, kedy ešte správny orgán nezačal konanie o uložení pokuty alebo inej sankcie.

**K čl. I, 2. bodu**

 Legislatívno-technická zmena nevyhnutná vzhľadom na prečíslovanie častí Správneho poriadku.

**K čl. II, 1. bodu**

 V piatej časti (Zodpovednosť za porušenie povinností) zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa navrhuje doplniť nový § 155b a § 155c upravujúce koncept práva na omyl v konaní o uložení pokuty podľa daňového poriadku. Na ukladanie pokút podľa tohto zákona sa neaplikuje Správny poriadok.

 Úprava postupu pred uložením pokuty je v zásade zhodná s úpravou v Správnom poriadku s určitými nevyhnutnými rozdielmi. Rozsah povinností, na ktoré sa bude právo na omyl aplikovať nie je určený všeobecne a opisne ale ide výlučne o správne delikty podľa § 154 okrem správneho deliktu podľa § 154 ods. 1 písm. a), b) a h) daňového poriadku. Upustenie od uloženia pokuty tak nebude možné v prípade povinnosti podať daňové priznanie v príslušnej lehote, splniť registračnú povinnosť podľa daňových predpisov, alebo v prípade, ak fyzická osoba zapríčiní svojím konaním určenie dane podľa pomôcok podľa daňového poriadku. V prípade daňového priznania ide o všeobecnú verejne dobre známu povinnosť, ktorá sa aplikuje každoročne a vo vzťahu ku ktorej preto nie je vhodné umožniť fyzickým osobám jej dodatočné splnenie osobitným postupom pred uložením sankcie.

**K čl. II, 2. bodu**

 Osobitný postup pred začatím konania sa bude aplikovať na situácie, kedy správca dane nezačal samotné daňové konanie o uložení pokuty do 31.12.2018.

**K čl. III, 1. bodu**

 V piatej časti tretej hlave (Pokuta a penále v sociálnom poistení a v starobnom dôchodkovom sporení) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov sa za druhý oddiel navrhuje vložiť nový tretí oddiel upravujúci upustenie od uloženia pokuty alebo penále.

 Úprava postupu pred uložením pokuty alebo penále je v zásade zhodná s úpravou v Správnom poriadku s určitými nevyhnutnými rozdielmi. Rozsah povinností je v tomto prípade definovaný všeobecne a opisne tak, ako sa to navrhuje v prípade Správneho poriadku. V tomto prípade sa však nestanovuje všeobecná horná hodnota pokuty, ktorú zákon umožňuje uložiť za porušenie určitej povinnosti. Tento limit je v tomto prípade bezpredmetný, nakoľko všetky pokuty podľa § 239 zákona o sociálnom poistení majú stanovený rovnaký horný limit (do 16 596,96 eur).

 Osobitne je však formulovaný limit pre vyrúbenie penále. Aj keď sa rozsah povinností, vo vzťahu ku ktorým je možné uvažovať o upustení od potrestania, netýka finančných povinností, môže nastať situácia, kedy nesplnenie povinnosti nefinančného charakteru spôsobí neodvedenie správnej výšky platby poisteného alebo príspevku na starobné dôchodkové sporenie. V týchto prípadoch nepriameho vzniku omeškania je formulovaný strop na penále vo výške 5000 eur. Ak dôjde k porušeniu povinnosti riadnej úhrady poisteného alebo príspevku na starobné dôchodkové sporenie, za ktoré bude môcť Sociálna poisťovňa uložiť penále podľa § 240 ods. 1 zákona o sociálnom poistení nad túto hodnotu, nebude sa môcť fyzická osoba dovolať práva na omyl.

**K čl. III, 2. bodu**

 Osobitný postup pred začatím konania sa bude aplikovať na situácie, kedy Sociálna poisťovňa nezačala samotné konanie o uložení pokuty v lehote do 31.12.2018.

**K čl. IV**

Ustanovuje sa účinnosť návrhu zákona tak, aby termínovo napĺňala všetky lehoty procesu prerokúvania a schvaľovania zákonov Národnou radou Slovenskej republiky.