

Návrh legislatívneho zámeru rekodifikácie civilného práva procesného

Ministerstvo spravodlivosti
Slovenskej republiky

Bratislava, 2013

Obsah

I. ČASŤ Východiská návrhu právnej úpravy civilného procesu

Fázy rekodifikácie civilného práva procesného.....	6
A. Východiská návrhu Civilného sporového poriadku a Civilného mimosporového poriadku	7
1. Vývoj právnej úpravy sporového a mimosporového procesu	7
2. Komparácia súčasnej právnej úpravy sporového a mimosporového procesu s právnou úpravou v krajinách EÚ	13
3. Analýza súčasnej právnej úpravy sporového a mimosporového konania	15
3.1. Stav súčasnej právnej úpravy sporového konania	16
3.2. Stav súčasnej právnej úpravy mimosporového konania	18
4. Právo EÚ vo vzťahu k Civilnému sporovému poriadku a Civilnému mimosporovému poriadku	22
5. Medzinárodné zmluvy vo vzťahu k Civilnému sporovému poriadku a Civilnému mimosporovému poriadku	25
6. Vzťah Civilného sporového poriadku a Civilného mimosporového poriadku k iným právnym predpisom	29
7. Ciele, metodologické a koncepcné riešenia novej právnej úpravy sporového a mimosporového procesu	32
7.1. Ciele novej právnej úpravy sporového a mimosporového procesu	32
7.2. Metodologické východiská novej právnej úpravy sporového a mimosporového procesu	33
7.3. Koncepcné východiská novej právnej úpravy sporového a mimosporového konania	34
7.3.1. Koncepcné východiská novej právnej úpravy sporového konania	34
7.3.2. Koncepcné východiská novej právnej úpravy mimosporového konania.....	40
B. Východiská návrhu Správneho súdneho poriadku	43
1. Vývoj procesnej právnej úpravy v správnom súdnictve	43
2. Komparácia súčasnej právnej úpravy správneho súdnictva s právnou úpravou v krajinách EÚ	51

3. Analýza súčasnej právnej úpravy správneho súdnictva	53
4. Právo EÚ vo vzťahu k Správnemu súdnemu poriadku	61
5. Medzinárodné zmluvy vo vzťahu k Správnemu súdnemu poriadku	61
6. Vzťah Správneho súdneho poriadku k iným právnym predpisom	64
7. Ciele, metodologické a koncepčné riešenia novej právnej úpravy Správneho súdneho poriadku	65

II. ČASŤ Štruktúra návrhu právnej úpravy civilného procesu

A. Civilný sporový poriadok

71

Štruktúra navrhovanej právnej úpravy Civilného sporového poriadku

71

Základné zásady

72

Prvá časť – všeobecné ustanovenia

73

Druhá časť – konanie v prvej inštancii.....

77

Tretia časť – osobitné procesné postupy

81

Štvrtá časť – opravné prostriedky

84

Piata časť – záverečné ustanovenia

87

B. Civilný mimosporový poriadok

88

Štruktúra navrhovanej právnej úpravy Civilného mimosporového poriadku

88

Základné zásady

89

Prvá časť – všeobecné ustanovenia

89

Druhá časť – mimosporové konania

92

Tretia časť – záverečné ustanovenia

95

C. Správny súdny poriadok

96

Štruktúra navrhovanej právnej úpravy Správneho súdneho poriadku

96

Základné zásady	97
Prvá časť – všeobecné ustanovenia	100
Druhá časť – všeobecné ustanovenia o konaní	104
Tretia časť – typy konaní	111
Štvrtá časť – opravné prostriedky v správnom súdnictve	128
Piata časť – záverečné ustanovenia	130

I. časť

Východiská návrhu právnej úpravy civilného procesu

Fázy rekodifikácie civilného práva procesného

Predkladateľ si je vedomý požiadavky komplexnosti pokrytia právnej úpravy matérie civilného procesu. V tejto súvislosti je predkladaný materiál začlenený do časového harmonogramu rekodifikačných prác, ktorý reflektuje aj plán legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky.

V nadväznosti na uvedené sú fázy rekodifikácie civilného práva procesného rozčlenené nasledovne:

Ako prvý prejde rozsiahlou novelou zákon o rozhodcovskom konaní. Z časového hľadiska sa jeho predstavenie predpokladá ešte v prvom polroku 2013. Najmarkantnejšie z pripravovaných zmien je odčlenenie spotrebiteľských sporov pred rozhodcovským súdom od obchodnej arbitráže, a to z dôvodu potreby ochrany práv spotrebiteľa. Dôležité sú aj navrhované dohľadové oprávnenia Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky, najmä s ohľadom na to, že dnes nevykonáva kontrolu nad subjektmi rozhodcovských súdov nikto.

Ďalší procesný právny predpis, ktorý by mal prejsť rozsiahlou zmenou, je Exekučný poriadok. Hoci sa jeho novelizácia pripravuje v dvoch veľkých vlnách, ide o jedno ucelené systémové a koncepčné riešenie. V prvej fáze sa bude zmena dotýkať statusových záležitostí exekútorov, v ďalšom kroku sa pripravuje rozsiahla zmena priebehu exekučného konania.

Zároveň s prípravou zákona o rozhodcovskom konaní a Exekučného poriadku sa pracuje na zmenách Notárskeho poriadku. Nová právna úprava by mala obsahovať odstránenie aplikačných problémov v oblasti zbavenia mlčanlivosti notára, nastaviť podmienky pre zmenu sídla notára, zmeny by mali nastať aj v právnej úprave vydávania osvedčení o vydržaní vlastníckeho práva a v mnohých ďalších oblastiach.

Ako posledné z hľadiska času účinnosti, ale najvýznamnejšie z hľadiska rozsahu zmien, by mali byť tri procesnoprávne kódexy – Civilný sporový poriadok, Civilný mimosporový poriadok a Správny súdny poriadok. Tieto by mali podľa návrhu predkladateľa legislatívneho zámeru rekodifikácie civilného práva procesného nahradiť dnešný Občiansky súdny poriadok.

Celkový harmonogram prác nadviaže aj na prebiehajúcu rekodifikáciu všeobecného súkromného (občianskeho) práva a súčasne zohľadní aj závery prijaté rekodifikačnou komisiou občianskeho hmotného práva. Ambíciou je vytvorenie koherentného a kompaktného celku hmotného a procesného práva civilného, ktorých právna úprava by mala byť aplikovateľná k tomu istému dňu účinnosti.

A. Východiská návrhu Civilného súdneho sporového poriadku a Civilného mimosporového poriadku

1. Vývoj právnej úpravy sporového a mimosporového procesu

Po provizórnej úprave civilného procesu v päťdesiatych rokoch 19. storočia bol rakúsky provizórny civilný poriadok pre Uhorsko nahradený Dočasnými súdnymi pravidlami z roku 1861. O prvej kodifikácii civilného procesu na území Slovenska však možno hovoriť až v súvislosti s prijatím zák. čl. LIV/1868 o občianskom súdnom poriadku. Zák. čl. XVIII/1893 posilnil princíp ústnosti a voľného hodnotenia dôkazov. Isté reformy sa realizovali aj v oblasti riadneho sporového konania (zák. čl. XIX/1893) a zák. čl. XVI/1894 upravil pozostalostné konanie.¹ Tieto snahy však nepriniesli zásadnú reformu súdneho konania, nakoľko nová úprava stále vychádzala a stavala na princípoch a inštitútoch tradičného uhorského práva, a tak možno za úplnú reformu civilného procesu považovať až zák. čl. I/1911 o občianskom súdnom poriadku.

Po prvej svetovej vojne v súvislosti so vznikom Československej republiky sa opäť ukazuje potreba kodifikovať, a zároveň najmä unifikovať právo z dôvodu právneho dualizmu v českých krajinách a na území Slovenska. Snahy o unifikáciu vyvrcholili v paragrafovom návrhu procesného kódexu spolu s dôvodovou správou pod názvom Návrh zákona o súdnej príslušnosti a civilnom poriadku súdov. Hoci bol návrh predložený do Národného zhromaždenia Československej republiky, osud tejto kodifikácie a unifikácie zmarili okolnosti roku 1938 a nadvládajúca druhá svetová vojna. Jediným významnejším počínom v oblasti občianskeho práva procesného bolo prijatie zákona č. 100/1931 Zb. z. a n., ktorým sa podarilo unifikovať „nesporové“ súdne konanie. Civilný proces bol teda upravený v dvoch osobitných predpisoch – sporovom občianskom súdnom poriadku a zákone o „nesporovom“ konaní.

Idea rozčlenenia matérie civilného procesu do viacerých zákonov pritom môže byť vnímaná ako odklon od dobovo prevládajúcej snahy a úsilia o komplexnú kodifikáciu matérie jednotlivých právnych odvetví v jedinom kódexe, teda ako akýsi krok späť. Tento pohľad a nároky na jediný civilný procesný kódex však môžu byť vnímané rovnako extrémne ako náhľady hlásajúce na začiatku 20. storočia snahy o vytvorenie jednotnej procesnej vedy, ktorá by dokonca abstrahovala občianske a trestné procesné inštitúty do jednotného „procesu“. V priebehu 20. storočia sa táto koncepcia absolútne jednotného procesného práva rozvíjala napr. v ZSSR pod označením „súdne právo“ – kombinujúc organizačné otázky súdnictva a všeobecné procesné právo. Medzi občianskym a trestným procesným právom tak malo dochádzať k istej integrácii, ktorá sa prejavila napr. prevzatím legislatívnej úpravy hodnotenia dôkazov z trestného procesného práva do občianskeho procesného práva. Argumentovalo sa pritom, že v trestnom aj občianskom procesnom práve ide o realizáciu štátnej regulácie súdnictva a spoločným cieľom súdnictva a súdnej činnosti upravenej civilným aj trestným procesným právom je „riešenie sporu o právo“, prípadne riešenie spoločenského konfliktu,

¹ HUBENÁK, L.: *Právne dejiny Slovenska do roku 1945*. II. diel. Banská Bystrica: UMB, s. 81.

ako prostriedok k dosiahnutiu ochrany subjektívneho hmotného práva. Na druhej strane, zásadne sa aj v ZSSR uznávali rozdiely medzi trestným a občianskym procesom, napr. prevažujúca zásada oficiality v trestnom a dispozitívnosti v občianskom procesnom práve.²

Trend integrácie procesného práva do jediného vedného odvetvia sa napokon nepresadil. Je to v súlade s historickou koncepciou diferenciacie procesného práva do samostatných odvetví (trestného, civilného a správneho procesného práva) a v rámci nich ďalšej diferenciacie, ktorá sa osobitne prejavuje v historickom vývoji občianskeho procesného práva a civilného procesu v podobe jeho diferenciacie na sporové konanie, „nesporové“ konanie, správne súdnictvo a ďalšiu osobitnú činnosť súdov.

Opačným extrémom je prílišná dezintegrácia civilného procesu. Ako už v období 1. ČSR konštatoval prof. Hora, autor osnovy československého kódexu civilného procesu z roku 1937 (ktorý nikdy nebol schválený parlamentom a nestal sa zákonom), československé prvorepublikové zákonodarstvo sa odchyľuje od všeobecného poňatia civilného procesu a vyčleňuje oblasti – napr. pracovnoprávne – z právomoci civilných súdov a prikazuje ich iným orgánom, osobitne rozhodcovským súdom. Rozširuje sa tiež podľa neho „nesporové“ konanie na úkor sporového. Sporová súdna právomoc sa zasa ďalej vnútorne člení na kauzálnu (obchodnú, námornú, banskú) a všeobecnú – rozdiel sa prejavuje v súdnej príslušnosti a zložení súdu.³

Práve voči takejto prílišnej dezintegrácii mala byť namierená integrácia občianskeho súdneho konania v roku 1950. Úplné opustenie diferenciacie procesného práva v zmysle zavedenia jednotného „súdneho práva“ však nebolo možné a ani sa nad ním reálne neuvažovalo. Diferenciácia na civilný, trestný a správny proces zostala zachovaná.

Vnútorne diferenciacia súdneho konania a procesného práva pritom historicky súvisí s posilňovaním úloh a funkcií štátu. Kým pôvodne sa spory riešili zväčša mimosúdne, príp. súdne za použitia jednotných procesných predpisov, s posilňovaním ingerencie štátu sa z jednotného procesného práva vyčlenilo najprv trestné právo procesné, v ktorom sa ako prvom prejavoval záujem štátu (vrchnosti) na riešení konfliktu – štát sa tu dokonca postavil do pozície jednej zo strán „sporu“.

Následne v rámci civilného, „občianskeho“ (pojmem používaný až od konca 18. a najmä od 19. storočia) procesného práva boli súdom okrem právomoci rozhodovať všetky zvyšné spory (iné ako trestnoprávne) zverované aj iné úlohy, ktoré neboli primárne sporovou agendou – napr. súdna úschova, alebo konanie v poručníckych veciach. Tu ide o typické „nesporové veci“. Existovala a existuje pritom možnosť zveriť výkon týchto úloh osobitným orgánom namiesto súdov – napr. notárom, prípadne poručenským a sirotským úradom, alebo bývalým národným výborom ako miestnym orgánom štátnej moci/správy/samosprávy. Druhá línia argumentácie však presadzuje, aby rozhodovanie v týchto záležitostiach bolo zverené súdom a sudcom ako orgánom zaručujúcim zákonnosť a objektivitu (nestrannosť) plnenia zverených úloh, zdôrazňujúc záujem štátu (verejnosti) na „nesporových“ konaniach a ďalších úlohách súdov. Súdom sa tak zverujú niektoré úlohy, ktoré možno vnímať aj ako administratívne úkony – je to dôsledok a relikv nevyjasnenosti vzťahu súdnictva a správy, teda

² MACUR, J.: *Soudnictví a soudní právo*. Brno: UJEP, 1988, s. 10 – 14.

³ HORA, V.: *Československé civilní právo procesní I-III*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 32 – 33.

súdnej a výkonnej moci.⁴ Splývanie správy a súdnictva sa prejavovalo v minulosti v našom právnom poriadku osobitne napríklad aj existenciou oprávnenia ministra spravodlivosti (správneho orgánu) podať tzv. sťažnosť pre porušenie zákona ako mimoriadny opravný prostriedok v civilnom súdnom konaní.⁵ Ďalším príkladom je vedenie pozemkových kníh, ktoré bolo ešte v 40. rokoch 20. storočia zverené súdom ako orgánom katastra, kým v súčasnosti je vedenie pozemkových kníh (katastra nehnuteľností) zverené osobitným správnym orgánom. Vo Francúzsku sa preto napríklad v 20. storočí spochybňovalo, či sa vôbec „nesporové“ konanie, zväčša zverené notárom, má považovať za občianske súdne konanie, teda za „civilný proces“. Zásadne tu teda ide o rozlíšenie občianskeho súdneho konania vo vzťahu k výkonu verejnej správy a vo vzťahu k správne právu procesnému a správne konaniu. V ňom príslušné správne orgány rozhodujú o niektorých vymedzených otázkach (čo možno vnímať ako odbremenenie všeobecného súdnictva) a až prípadné preskúmanie konania a rozhodovania správnych orgánov je zverené súdom v rámci správneho súdnictva, ktoré je tiež riadené samostatnými princípmi ako relatívne diferencovaný typ civilného procesu.

Trend integrácie všetkých poddruhov civilného procesu (najmä sporového a „nesporového“ konania) do jednotného kódexu občianskeho práva procesného sa v Československu presadil v roku 1950. Teoretickým východiskom procesného kódexu z roku 1950 bola idea, že občianske súdne konanie možno konštruovať ako jednotné konanie. To sa prejavilo jednak v tom, že v jedinom kódexe bolo upravené celé nachádzacie (základné) konanie i konanie exekučné vrátane konkurzného konania.⁶ Opustilo sa dovtedajšie historické členenie na sporové a „nesporové“ konanie. Nejde však o popretie vyššie uvedeného princípu, že diferencácia sporov a „nesporov“ súvisí so špecifikáciou súdnych a správnych úloh štátu – naopak, táto integrácia bola prejavom absolútneho, totalitného štátu.

Teoretická nediferenciácia (t. j. opustenie diferencácie) občianskeho súdneho konania, osobitne sporového a „nesporového“ konania, súvisela zároveň s opustením (oslabením) koncepcie kontradiktórnosti konania (procesného práva). V socialistickom práve a stupni vývoja spoločnosti totiž súdne konanie malo byť bezkonfliktné a obe strany v ňom mali sledovať spoločný cieľ objasnenia materiálnej pravdy. Strany (účastníci) teda nemali vystupovať kontradiktórne, a to ani v bývalých „sporových“ veciach. Z tohto hľadiska sa všetka súdna agenda začala považovať za takú, na ktorej má štát eminentný záujem a verejný záujem tu prevažuje nad záujmami individuálnymi.

Avšak snaha zákonodarcu zjednotiť procesné pravidlá pre sporové a „nesporové“ konanie narazila na mnohé prekážky spojené s osobitnou povahou predmetu niektorých druhov („nesporových“) konaní. Preto jednak už samotný Občiansky súdny poriadok z roku

⁴ HORA, V.: *Československé civilní právo procesní I-III*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 10 a nasl.

⁵ V pôvodnom znení Občianskeho súdneho poriadku z roku 1963 bol aktívne vecne legitimovaný na jej podanie generálny prokurátor a predseda najvyššieho súdu. Od novely z roku 1968 to boli generálni prokurátori ČSSR, CSR a SSR a ministri republík. Sťažnosť pre porušenie zákona, ktorá bola považovaná za nesystémový inštitút, bola zrušená a nahradená dovolaním. Sťažnosť bola podľa prechodných a záverečných ustanovení v obmedzenej miere prípustná do 31. 12. 1995. GEŠKOVÁ, K.: Historický vývoj opravných prostriedkov. In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, roč. 26/2008, s. 139 – 154.

⁶ SCHELLEOVÁ, I. et al.: *Civilní proces*. Praha: EurolexBohemia, 2006, s. 59.

1950 v druhej časti upravoval odlišnosti a odchýlky od všeobecnej prvej časti až v jedenástich rôznych prípadoch, a jednak existovali osobitné predpisy, ktoré upravovali konanie vo veciach pozemkovej evidencie, podnikového registra, dobrovoľných dražieb, „povaha ktorých ani nutne nevyžadovala, aby ich riešili súdy.“⁷

Na druhej strane integračnej mince aj v Československu vyvstala okrem otázky správneho súdnictva (pozri kapitola B.1) napr. aj otázka, kam zaradiť konanie pred štátnym notárstvom, pred rozhodcami, rozhodcovskými komisiami pre pracovné spory, pred zmierovacími komisiami a pod. Tie totiž narúšali formálnu koncepciu jednotného integrovaného občianskeho súdneho konania a umožňovali jeho teoretickú dezintegráciu, napr. smerom k úvahám o osobitnom pracovnom procesnom práve⁸ a pod. Z toho sa vyvodzovali dve koncepcie civilného procesu (v dobovej pojmológii občianskeho práva procesného) – širšie a užšie poňatie. Presadzovalo sa pritom širšie poňatie⁹ – teda plne v duchu teoreticky integrovaného, jednotného, komplexného občianskeho procesu, fakticky však vnútorne diferencovaného. Pritom je zaujímavé, že v ZSSR v rovnakom období osnova občianskeho súdneho poriadku z roku 1963/64 úplne nezakryte rozlišovala tri druhy konania v rámci občianskeho práva procesného: žalobné (t. j. sporové) konanie, preskúmavanie správnych rozhodnutí (t. j. správne súdnictvo) a osobitné konanie, ktoré predstavuje konanie „nesporové“.¹⁰ Ide o klasickú diferenciáciu civilného procesu, ktorá na našom území existovala pred rokom 1950; až po roku 1950 bola, naopak, výslovne popieraná.

Samotné členenie na jednotlivé druhy civilného konania a jeho kritériá pritom boli zdrojom polemík aj v 60. – 80. rokoch 20. storočia.¹¹

Vo všeobecnosti, v teórii sa do „nesporového“ konania radili nasledujúce právne otázky:

- a) právna subjektivita a spôsobilosť,
- b) osobný a rodinný stav (otcovstvo, osvojenie, rozvod a neplatnosť manželstva),
- c) starostlivosť o osoby (poručníctvo a opatrovníctvo),
- d) zakladanie vlastníckych práv (pozemkové knihy),
- e) starostlivosť o majetok (úschova),
- f) delenie majetku (podielového spoluvlastníctva),
- g) rozhodovanie o právach a povinnostiach definovaných subjektov (medzi manželmi, podielovými spoluvlastníkmi, vlastníkom a užívateľom bytu),
- h) nová úprava niektorých vzťahov (reštitúcie, vyvlastnenie a pod.),

⁷ RUBEŠ, J. et al.: *Komentár k občianskemu súdnemu poriadku*. I. diel. Bratislava: Osveta, 1958, s. 54.

⁸ FILO, J. et al.: *Československé pracovné právo*. Bratislava: Obzor, 1981, s. 551.

⁹ MACUR, J.: *Soudnictví a soudní právo*. Brno: UJEP, 1988, s. 63 – 64; ČEŠKA, Z.: *Československé občanské právo procesní*. Praha: Panorama, 1989, s. 12.

¹⁰ ZOULÍK, F.: *Řízení sporné a nesporné jako druhy civilního procesu*. Praha: Academia, 1969, s. 28.

¹¹ Napr. ŠTAJGR, F.: Některé teoretické otázky civilního práva procesního. In: *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, Monographia X*, 1969; ZOULÍK, F.: *Řízení sporné a nesporné jako druhy civilního procesu*. Praha: Academia, 1969; STAVINHOVÁ, J.: *Problém diferenciace řízení sporného a nesporného v socialistickém civilním procesu*. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1984.

i) určenie právne rozhodujúcej skutočnosti (dôkaz smrti).¹²

Staršie názory na diferencovanie sporového a „nesporového“ konania pritom vychádzali najmä z toho, že:

- v „nesporovom“ konaní často vystupuje jediný účastník, kým v sporovom viacerom (dve strany) s protichodnými právnymi záujmami,
- „nesporové“ konanie vychádza z idey prevencie, kým sporové z idey represie,
- iba zákon určí výslovne, ktoré konanie je sporové a ktoré „nesporové“.

Za klasické „nesporové“ konania sa pritom v období 1. ČSR považovali:

- a) konanie vo veci starostlivosti súdu o neplnoletých,
- b) konanie o osvojení,
- c) konanie o spôsobilosti na právne úkony,
- d) opatrovnícke konanie,
- e) umorovacie konanie,
- f) konanie o dedičstve,
- g) konanie o registrácii zmlúv,
- h) konanie o úschovách,
- i) konanie o vyhlásení za mŕtveho,

hoci aj v týchto prípadoch sa uznávalo, že sa tu môžu vyskytnúť spory a pluralita účastníkov.¹³

Dobovo sa pritom pred rokom 1950 uprednostňovalo sporové konanie, čo sa vykladalo ako prejav vládneho liberalizmu vo sfére súdnej ochrany súkromných práv a záujmov. „Nesporové“ konanie nebolo plne rozvinuté a podľa Otta predstavovalo iba konglomerát rôznych samostatných procesnoprávných útvarov.¹⁴

Ľudovodemokratická a socialistická právna veda po roku 1950 naopak zdôrazňovala, že v socializme neexistujú rozpory medzi záujmami strán, resp. účastníkov, a navyše súd je povinný pri všetkých typoch konania hľadať a nachádzať „materiálnu“ (skutočnú) pravdu, t. j. aplikovať primárne vyšetrovaciu zásadu. Tým sa malo úplne zotrieť akékoľvek rozlišovanie sporového a „nesporového“ konania.

Členenie na sporové a „nesporové“ konanie sa napriek tomu v socialistickej československej procesualistike objavovalo – hoci iba v teoretických dielach a vykladalo sa ako dôsledok úpravy hmotného práva – v podobe rozdielnej miery verejného záujmu. Po roku 1950 totiž síce došlo k opusteniu vnútorného členenia na sporové a „nesporové“ konanie (čo,

¹² ZOULÍK, F.: *Řízení sporné a nesporné jako druhy civilního procesu*. Praha: Academia, 1969, s. 68 a nasl.

¹³ ŠTAJGR, F.: *Některé teoretické otázky civilního práva procesního*. In: *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, Monographia X*, 1969, s. 28.

¹⁴ Tamže, s. 48 – 50.

mimochodom, bolo v rozpore s trendom v iných krajinách východného bloku¹⁵), na druhej strane však bol ponechaný princíp, že niektoré konania začínajú na návrh, kým iné aj bez návrhu. Toto členenie bolo do istej miery relativizované tým, že návrh mohol podať aj prokurátor, resp. od roku 1963 aj národný výbor, ak nešlo o výsostne osobné právo občana. Navyše došlo k podstatnému vyčleneniu a zvereniu rozhodovania niektorých otázok ochrany súkromných práv a záujmov iným orgánom, a to najmä v otázkach, ktoré možno považovať za klasické „nesporové“. Napriek formálnemu odmietaniu rozdielov medzi sporovým a „nesporovým“ konaním teda stále isté rozdiely medzi týmito dvoma druhmi konaní fakticky existovali.

Sumarizujúc môžeme konštatovať, že hoci *de facto* sa rozdiely medzi jednotlivými druhmi konaní (sporovými a „nesporovými“) a osobitne tiež konaním v správnom súdnictve prejavujú vo všetkých štátoch a režimoch, historicky a politicky v závislosti na pozícii a význame štátneho záujmu je „nesporové“ konanie v niektorých právnych poriadkoch iba okrajovou oblasťou a, naopak, v iných štátoch je rovnocenné so sporovým konaním, či dokonca stále sa rozširuje.¹⁶ Zásadne pritom podľa Zoulíka možno rozlíšiť tri fázy vzniku a formálneho vyčlenenia „nesporového“ konania v právnom poriadku:

- a) výnimky zo všeobecnej úpravy súdneho konania,
- b) osobitné konania a
- c) vyčlenenie osobitného typu procesu.¹⁷

Zoulík v tejto súvislosti tiež konštatoval, že pred rokom 1989 v Československu platná jednota civilného procesu bola daná historicky – podľa neho totiž ešte v Československu nedozrelo „nesporové“ konanie na vyčlenenie ako samostatný typ konania. V roku 1950 sme sa totiž podľa neho preto vrátili o jednu vývojovú etapu späť – z fázy formálne vyčleneného „nesporového“ konania ako osobitného typu procesu (v zákone č. 100/1931 Zb. z. a n.) do fázy osobitných konaní v Občianskom súdnom poriadku z roku 1950 a 1963.

V súčasnosti však už nastala nová spoločenská situácia, ktorá plne odôvodňuje opätovné priblíženie sa k hodnotovo blízkym inštitútom zo Zoulíkovej tretej fázy, v ktorej sme sa nachádzali aj pred rokom 1950. Recentný český legislatívny zámer zákona, v ktorom sa vyčleňujú „nesporové“ súdne konania, rovnako naznačuje, že v Českej republike tiež takáto nová spoločenská situácia nastala a „nesporové“ konanie opätovne dozrelo na vyčlenenie ako samostatný typ konania.

Ako argumenty za osobitnú úpravu „nesporového“ konania pritom možno uviesť nasledujúce diferenciačné kritériá, z ktorých vychádza aj český legislatívny zámer:

- a) „Nesporové“ konanie má funkciu preventívnu, kým konanie sporové funkciu reparačnú.
- b) Civilná právomoc pre „nesporové“ konania sa musí vždy opierať o výslovné ustanovenie zákona.

¹⁵ ŠTAJGR, F.: *Některé teoretické otázky civilního práva procesního*. In: *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, Monographia X*, 1969, s. 28.

¹⁶ ZOULÍK, F.: *Řízení sporné a nesporné jako druhy civilního procesu*. Praha: Academia, 1969, s. 5 – 6.

¹⁷ Tamže, s. 148.

- c) Účastníci nemajú povahu procesných strán, preto nemôžu byť vymedzení ako žalobca a žalovaný v sporovom konaní. Pre „nesporové“ konanie preto platí tzv. druhá a tretia definícia účastníkov konania.
- d) V „nesporovom“ konaní sa aplikuje tzv. výlučná miestna príslušnosť.
- e) Špecifikom „nesporového“ konania je možnosť vstupu prokurátora do už začatého konania.
- f) Väčšinu „nesporových“ konaní možno začať i bez návrhu na začatie konania.
- g) V „nesporovom“ konaní sa pomerne široko uplatňuje zásada oficiality.
- h) V „nesporovom“ konaní je za objasnenie skutkového stavu potrebného k rozhodnutiu vo veci zodpovedný súd.
- i) Medzi spormi a „nespormi“ je prítomná diferenciacia v podstatných procesných inštitútoch, najmä v obligatórnosti nariadovania pojednávania, v skrátенých konaniach a osobitných typoch rozsudkov.
- j) Trovy „nesporového“ konania sú všeobecne nižšie. Pravidlom pritom je, že v „nesporovom“ konaní nemá žiadny z účastníkov právo na náhradu trov konania.
- k) Rozhodnutia v „nesporovom“ konaní majú spravidla formu uznesení.
- l) Spory a „nespory“ sa líšia aj v uplatnení zásady *rebus sic stantibus* pri zmene pomerov.
- m) V odvolacom konaní v „nesporových“ veciach sa uplatňuje princíp úplnej apelácie.

2. Komparácia súčasnej právnej úpravy sporového a mimosporového procesu s právnou úpravou v krajinách EÚ

Z komparatívnej analýzy právnej úpravy civilného procesu vyvstáva najmä koncepčná otázka potreby samostatnej právnej úpravy sporového a mimosporového konania.

Primárnou úlohou súdov je poskytovať ochranu právam a právom chráneným záujmom fyzických a právnických osôb, ak boli porušené alebo ohrozené, a tak deklarovať, kde je právo, prípadne ho konštituovať. Tejto úlohe súdov zodpovedá aj štruktúra civilných procesných kódexov európskych štátov. Ich základnou úlohou je upravovať postup súdu, účastníkov konania, ako aj iných osôb zúčastnených na konaní s cieľom vyriešiť spor o právo, ktorý medzi účastníkmi konania vznikol. Preto sa procesné kódexy jednotlivých krajín zameriavajú predovšetkým na právnú úpravu riešenia sporov.

Súdom sa však zveruje nielen právomoc prejednávať sporové veci medzi účastníkmi konania, ale aj právomoc konať v iných právnych veciach, ktoré spravidla nemožno riešiť dohodou účastníkov, ale z dôvodu verejného záujmu a právnej istoty je nevyhnutné, aby o danej právnej veci rozhodol súd. Konanie súdu v takýchto mimosporových veciach si vyžaduje predovšetkým záujem spoločnosti, kým v sporových veciach „len“ záujem účastníkov konania. Z toho vyplýva, že samotné konania sa budú od seba odlišovať už

v základných zásadách, na ktorých je sporové alebo mimosporové konanie postavené. Táto skutočnosť si vo väčšine európskych krajín vyžiadala samostatnú právnu úpravu mimosporových konaní. Právne úpravy jednotlivých európskych krajín sú však zhodné iba v jednom smere, a to, že mimosporové konania vyžadujú osobitnú právnu úpravu. V ďalších otázkach, akými sú samotné vymedzenie pojmu mimosporové konanie, či spôsob a rozsah právnej úpravy, sa však európske štáty výrazne odlišujú.

Jednotlivé štáty majú vlastnú predstavu o tom, čo zaradiť do právnej úpravy mimosporových konaní; niektoré tam zaraďujú aj isté sporové veci z dôvodu, že vykazujú určité špecifické črty odlišné od klasického sporového konania, iné krajiny tam zaraďujú celú rodinnoprávnu agendu bez ohľadu na to, či daná vec má alebo nemá sporový charakter; v iných sa zase napr. otázky spôsobilosti na právne úkony považujú za sporové konanie.

Rozdielna predstava štátov je aj v spôsobe a rozsahu právnej úpravy mimosporových konaní. Niektoré z nich preferujú samostatný procesný kódex (Rakúsko, Nemecko), napriek tomu sú mnohé mimosporové konania upravené aj v ďalších osobitných predpisoch (napr. v zákone o vyhlásení za mŕtveho v Rakúsku, kde existuje zákon o mimosporovom konaní mimo civilného procesného poriadku upravujúceho sporové konania). V niektorých krajinách sa možno stretnúť s osobitnou právnou úpravou mimosporových konaní priamo v civilnom procesnom kódexe v osobitnej časti; upravujú určité špecifické otázky odlišné od sporového konania a v otázkach, ktoré neupravujú, sa uplatnia pravidlá klasického civilného konania pre spory (napr. Taliansko, Dánsko, Fínsko). Niektoré právne úpravy riešia problematiku odlišných pravidiel pre definované druhy konania

- vymedzením potrebných špecifických pravidiel najmä v sporových veciach rodinnoprávnych v osobitnej časti procesného kódexu (napr. 4. časť litovského procesného kódexu), pričom vo zvyšku sa aplikujú ustanovenia sporového konania klasického,
- právnou úpravou osobitného postupu v konaniach, ktoré nemajú sporový charakter, prevažne so samostatnou úpravou nezávislou od klasického sporového konania (napr. 5. časť litovského procesného kódexu).

Z komparatívneho prieskumu však vyplýva, že mimosporové konania nie sú upravené výlučne iba v civilnom procesnom kódexe alebo v osobitnom zákone o mimosporovom konaní, ale spravidla existujú ďalšie procesné predpisy, kde je daná problematika upravená, resp. mnohé procesnoprávne ustanovenia sa nachádzajú v hmotnoprávnych predpisoch (tento trend je typický najmä v rodinnoprávnych veciach).

V rámci rekodifikácie procesného práva v oblasti mimosporového konania v Slovenskej republike sa v súčasnosti javí ako výhodnejšia alternatíva kreovať právnu úpravu o mimosporových konaniach do osobitného kódexu, a to najmä z dôvodu potreby osobitne upraviť všeobecné procesné právne inštitúty spoločné pre všetky mimosporové konania, t. j. potreby jednotlivé druhy mimosporových konaní upraviť najprv všeobecne v otázkach, v ktorých sa odchyľuje sporové a mimosporové konanie, a následne upraviť jednotlivé druhy konaní vzhľadom na ich špecifiká.

Procesné inštitúty axiomaticky vychádzajú zo základných zásad civilného procesu, a preto každý inštitút by mal s týmito zásadami byť konformný, aby sa neohrozila celá konštrukcia civilného procesu. Mimosporové konania sú však vybudované na odlišných zásadách ako sporový proces. Ak má byť konštrukcia mimosporových konaní stabilná a plniť svoje dôležité úlohy v demokratickom právnom štáte, nevyhnutne potrebuje svoju vlastnú samostatnú stavbu v podobe nového procesného kódexu vybudovaného na zásadách jej vlastných a nepostačuje, ak bude iba akousi nadstavbou či prístavbou civilného kódexu primárne riešiaceho spory medzi účastníkmi konania.

3. Analýza súčasnej právnej úpravy sporového a mimosporového konania

Civilný proces je v súčasnosti upravený viacerými právnymi predpismi. Okrem základnej kodifikácie zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len Občiansky súdny poriadok) sú normy procesného práva obsiahnuté v ďalších predpisoch, ktoré upravujú čiastkové otázky, inštitúty a postavenie rôznych osôb zúčastnených na súdnom konaní. Právna úprava roztrúsená do značného počtu predpisov je prirodzeným výsledkom vývoja procesného práva, ktorý bol podmienený predovšetkým inštitucionalizáciou rôznych právnických a iných profesií zúčastnených na civilnom procese. Preto nemôže byť ambíciou rekodifikačných prác zahrnutie všetkých inštitútov a väzieb do jedného predpisu, ale požiadavka, aby druhovo totožné inštitúty boli obsiahnuté v jednom (samostatnom) procesnom predpise.

V zásade možno konštatovať, že predpisy a normy, ktoré sa týkajú civilného procesu, sú výsledkom zákonodarnej činnosti počas rôznych období vývoja právneho poriadku na území dnešnej Slovenskej republiky. Preto sa v súčasnej úprave civilného procesu objavujú rôzne vrstvy právnych noriem, ktoré vychádzajú z odlišných ideových koncepcií úpravy občianskeho súdneho konania, ako aj odlišných legislatívnych techník. Zásadne možno rozoznať pôvodné predstavy tvorcov Občianskeho súdneho poriadku z roku 1963 na strane jednej a rôzne riešenia obsiahnuté v množstvách noviel a osobitných právnych predpisov po roku 1989 na strane druhej, ktoré reagovali na zmeny v hmotnom práve a ktoré boli vyvolané zmenami spoločenských pomerov po roku 1989.

Občiansky súdny poriadok z roku 1963 obsahuje typické prvky legislatívy 60. rokov minulého storočia. Ide o predpis, ktorý bol produktom snahy o deformalizáciu právneho poriadku. Výsledkom tejto snahy bol zákon, obsahom omnoho strohejší ako predchádzajúce právne úpravy. Tento stav viedol k tomu, že v súčasnom Občianskom súdnom poriadku absentuje úprava viacerých procesných inštitútov, resp. miera formalizácie jednotlivých inštitútov občianskeho procesného práva je omnoho nižšia ako v blízkyh zahraničných právnych úpravách alebo kódexoch procesného práva, ktoré platili na území Československa v 20. storočí.

Deformalizovaný Občiansky súdny poriadok prijatý v roku 1963 vychádzal zo snahy o vytvorenie zjednodušeného právneho poriadku, ktorého normy by bolo možné aplikovať zúčastnenými subjektmi v ich spolupráci tak, aby bol v každom jednotlivom prípade

zabezpečený v zákone všeobecne vyjadrený cieľ. Zákon preto upustil od dôslednej úpravy jednotlivých procesných situácií a obsahoval často len všeobecné zásady, ktorými sa súd a účastníci konania mali v občianskom súdnom konaní spravovať. Tento stav viedol k tomu, že po roku 1989, aj napriek viacerým novelám Občianskeho súdneho poriadku, zákon nedokázal riešiť predovšetkým tie situácie, v ktorých účastníci konania a iné na konaní zúčastnené osoby nepostupovali v zmysle zásady vzájomnej spolupráce, ale, naopak, v rozpore s ňou, v snahe zamedziť druhému účastníkovi výkon jeho práva na spravodlivé a rýchle súdne konanie. Výklad pomerne všeobecných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku v rovine právnej vedy a súdnych rozhodnutí často viedol k tomu, že mnohé procesné otázky, ktoré sú v iných procesných úpravách riešené tak, aby chránili procesne dobromyseľného účastníka konania, sú v rovine súčasného procesného práva na Slovensku riešené spôsobom, ktorý vytvára predpoklady pre procesne nezodpovedného účastníka, ktorého cieľom je zmariť právo a záujem druhého účastníka na čo najskoršom skončení súdneho konania.

Druhá vrstva právnych noriem obsiahnutých v súčasnosti platnom Občianskom súdnom poriadku je výsledkom množstva jeho novelizácií po roku 1989, pričom ide o často a opakovane novelizované rovnaké ustanovenia. V jednotlivých novelách sa prejavovala snaha zákonodarcu o to, aby bol nájdený čo najvhodnejší kompromis medzi požiadavkami zabezpečenia rýchleho súdneho konania a garancie procesných práv účastníka tak, aby boli zachované jeho práva na spravodlivý súdny proces. Napriek pretrvávajúcej snahe o naplnenie tohto cieľa, nemožno dospieť k záveru, že by sa otázky spojené so snahou o dosiahnutie efektívnej právnej úpravy podarilo splniť. Množstvo nedostatkov súčasnej právnej úpravy je pre zákonodarcu výzvou vytvoriť takú právnu úpravu, ktorá súčasne zabezpečí rýchle, efektívne a hospodárne súdne konanie a dôslednú ochranu subjektívnych práv účastníkov konania vyplývajúcich z hmotného práva.

3.1 Stav súčasnej právnej úpravy sporového konania¹⁸

Občiansky súdny poriadok bol novelizovaný už 79-krát¹⁹, čím sa narúša obsahová i logická nadväznosť jednotlivých častí. Čiastkovými novelami sa spravidla nepostihnú všetky ustanovenia súvisiace s novelizovaným procesným inštitútom, resp. sa postihnú nedostatočne. Navyše čiastkové novely priniesli do Občianskeho súdneho poriadku množstvo tzv. lomených ustanovení, ktoré neprispievajú k jeho konzistentnej vnútornej štruktúre (napr. § 175zca, § 250ja) a zneprehráďujú tak základný procesný predpis. Mnohé ustanovenia sú zrušené, mnohé obsolentné a procesné inštitúty, ktoré by si zaslúžili osobitnú pozornosť v samostatnej časti, ak už nie v samostatnom kódexe, sú zaradené na konci jednotlivých častí (napr. osobitné ustanovenia podľa piatej hlavy tretej časti Občianskeho súdneho poriadku). Na druhej strane procesné inštitúty, ktoré v podstate ani nemusia byť nevyhnutne súčasťou procesného kódexu, sú upravené v samostatnej časti kódexu (napr. iná činnosť súdu).

¹⁸ Rešpektujúc súčasnú systematiku Občianskeho súdneho poriadku sa analýza dotýka každej jeho časti napriek tomu, že sporové konania nie sú upravené vo všetkých častiach Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁹ Ku dňu 5.2.2013.

Prvá časť Občianskeho súdneho poriadku upravujúca všeobecné ustanovenia si vyžaduje novú právnu úpravu procesných podmienok vrátane podmienok právneho zastúpenia, právnu úpravu justičného čakateľa, resp. aspoň odkaz na relevantnú právnu úpravu, tiež upravenie inštitútu doručovania, ktorý je jedným zo základných úskalí prieťahov v súdnom konaní.

Druhá časť Občianskeho súdneho poriadku označená ako činnosť súdu pred začatím konania upravuje v súčasnosti štyri právne inštitúty. O systematickom zaradení inštitútu určenia otcovstva súhlasným vyhlásením rodičov možno mať dôvodné pochybnosti. Navyše mnohé ustanovenia sú zrušené a novelami pribudlo množstvo lomených ustanovení. Napokon samotné zaradenie inštitútov, ktoré možno využiť nielen pred začatím konania, ale v priebehu celého konania, do činnosti súdu pred začatím konania je zmätočné. V súčasnosti je otázna opodstatnenosť tejto časti Občianskeho súdneho poriadku, ako aj právnej úpravy v nej uvedených inštitútov mimo rámca činnosti súdu prvého stupňa.

Tretia časť Občianskeho súdneho poriadku, upravujúca činnosť súdu prvého stupňa, vyžaduje jednak zavedenie právnych inštitútov, ktoré v sporovom konaní zabezpečia elimináciu prieťahov v konaní, a jednak sa vynára potreba samostatnej právnej úpravy tzv. mimosporového konania. Právna úprava mimosporového konania si vzhľadom na prevažujúci verejný záujem na konaní zaslúži väčšiu pozornosť než jej venuje posledná hlava tretej časti. Čiastkové novely priniesli lomené ustanovenia, ktoré sťažujú orientáciu v tejto časti Občianskeho súdneho poriadku (napr. ustanovenia v konaní o dedičstve), a napokon sa sem čiastkovými novelami zaviedli konania, ktoré nielenže majú sporový charakter, ale absentuje v nich aj akýkoľvek verejný záujem na konaní (napr. drobné spory, konanie o premene menovitej hodnoty vkladov zo slovenskej meny na eurá). Problematika mimosporových konaní si vyžaduje samostatnú právnu úpravu.

Systém opravných prostriedkov v štvrtej časti Občianskeho súdneho poriadku je v súčasnosti nastavený tak, že umožňuje neúmerne predlžovať konanie, obsahuje mnohé zmätočné ustanovenia, napr. prípustnosť opravného prostriedku vo veci položenia, resp. nepoloženia prejudiciálnej otázky na Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „SD EÚ“). Osobitne právny inštitút mimoriadneho dovolania je poznačený kauzistickými novelami. V súčasnosti je potrebné ho zosúladiť s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva²⁰ (ďalej len „ESLP“).

Právna úprava obsiahnutá v piatej časti súčasného Občianskeho súdneho poriadku, upravujúca správne súdnictvo, si vyžaduje samostatný procesný kódex. Samostatné kódexy správneho súdnictva nie sú ničím výnimočným. S tým sa však spája aj otázka inštitucionálnych zmien v systéme správneho súdnictva. Dôvodom je potreba špecializácie sudcov práve na veci správneho súdnictva.

²⁰ Tripon proti Rumunsku (č. 1), rozsudok ESLP z 23. septembra 2008, Tripon proti Rumunsku (č. 2), rozsudok ESLP z 23. septembra 2008, Brumărescu proti Rumunsku, rozsudok ESLP z 28. októbra 1999, Cornif proti Rumunsku, rozsudok ESLP z 11. januára 2007.

Mnohé ustanovenia šiestej časti Občianskeho súdneho poriadku sú zrušené, iné obsolentné a otázka personálnych exekúcií si vyžaduje komplexne novú právnu úpravu systematicky zaradenú k osobitným rodinnoprávnym veciam. Problematika výkonu rozhodnutia súdnych pohľadávok nemá opodstatnenie v Občianskom súdnom poriadku, ale mala by byť systematicky zaradená do zákona č. 65/2001 Z. z. o správe a vymáhaní súdnych pohľadávok.

Iná činnosť súdu upravená v siedmej časti s lomenými, resp. ďalšími zrušenými ustanoveniami vyžaduje prepracovať úpravu vydávania osvedčení o európskych exekučných tituloch, a zároveň je otázná potreba úpravy inej činnosti súdu v samostatnej časti Občianskeho súdneho poriadku. Problematiku súdnych úschov je vhodnejšie zaradiť do vykonávacieho predpisu.

Z uvedeného vyplýva potreba právnej úpravy samostatného mimosporového konania i správneho súdnictva a potreba zbaviť sporové konanie kazuistických právnych noriem, zaviesť procesné inštitúty, ktoré umožnia zefektívniť súdne konanie, a vytvoriť moderné procesné kódexy, reflektujúce právo EÚ vrátane judikatúry SD EÚ, medzinárodné zmluvy a judikatúru ESĽP.

3.2 Stav súčasnej právnej úpravy mimosporového konania

Zložitosť a predovšetkým rôznorodosť hmotnoprávných vzťahov, ktoré sú predmetom civilného súdneho konania znemožňujú, aby pre každé súdne konanie platili rovnaké pravidlá. Niektoré konania si vyžadujú osobitný procesný režim. Nie je možné spochybňovať predovšetkým základné delenie nachádzacieho (základného) súdneho konania na konania označované ako sporové a konania osobitné (tzv. „nesporové“). Táto diferenciácia civilného procesu je daná historicky. Jej počiatky sa datujú do obdobia rímskeho civilného procesu.²¹ Prístup k vnútornému členeniu nachádzacieho (základného) konania sa v priebehu vývoja odlišoval, najväčšiu krízu sledujeme v našich podmienkach predovšetkým po politicko-spoločenských udalostiach v roku 1948, kedy boli osobitné konania legislatívne presunuté do občianskych súdnych poriadkov z rokov 1950 a 1963, a sú neutrálne subsumované pod „osobitné ustanovenia“.

Pri tvorbe legislatívneho zámeru novej civilnoprocesnej legislatívy na Slovensku je možné konštatovať, že aj napriek naznačenej historickej medzere niet o odlíšení sporového a mimosporového konania žiadnych pochybností. Preto všeobecným východiskom pre tvorbu novej legislatívy je otázka stanovenia rozlišovacích kritérií pre určenie okruhu mimosporových konaní.

²¹ Aj keď je nutné poznamenať, že *ius iudicium voluntaria*, ktorá je považovaná za druh vnútornej diferenciácie civilného procesu, sa nezakladá na aktívnom zásahu magistráta do vzťahov medzi zúčastnenými subjektami. Pozri HEYROVSKÝ, L.: *Římský civilní proces*. Bratislava: Nákladem Právnické fakulty Univerzity Komenského, 1925, s. 33 a nasl.

Skôr ako pristúpime k prezentácii jednotlivých diferenciačných teórií, považujeme za nutné tiež podrobiť analýze samotný pojem „nesporový“ pre označenie tohto súdnictva, ako protipólu súdnictva sporového.

Ako už bolo predoslané, historicky prvé odlišenie v rímskom civilnom procese nieslo označenie *iurisdictio voluntaria* ako protipól *iurisdictio contentiosa* – sporová jurisdikcia. Táto diferenciácia bola však odlišného charakteru, než ju v súčasnosti ponímame, a to predovšetkým z hľadiska priebehu rozhodovania. Išlo o prípady, kde nedochádzalo k právnym konfliktom – pri konaní o prepustení otroka, o vyslovení súhlasu s prevodom vlastníckeho práva, pri spisovaní a osvedčovaní dohôd, teda tam, kde nedochádzalo k právnym konfliktom, išlo spravidla o súhlasné prehlásenia účastníkov pred „úradníkom“. Magistrát nemal v týchto veciach právomoc aktívne do vzťahov zasiahnuť, preto názov „dobrovoľná jurisdikcia“, ale už tu možno identifikovať „vyšší“ záujem nad ochranou vybraných vecí z dôvodu verejného záujmu. Neskôr sa právny konflikt v týchto veciach nevyklučuje (rodinné veci, zápisy vlastníckeho práva do zemských kníh), preto dochádza k zmene v rozhodovacom subjekte z úradníka na súd a rozširuje sa agenda spadajúca pod osobitný procesný režim. V rakúskych podmienkach bol tento režim sústredený do cisárskeho patentu z roku 1854 o súdnom konaní v „nesporových“ právnych veciach.²²

Prebratie pojmu „nesporový“ je viac mechanické ako technické označenie vecí, ktoré nemožno subsumovať a prejednať ako sporovú agendu. Ide teda skôr o opozitum vecí sporových, bez bližšieho vymedzenia, čo nemôže byť dostatočným kritériom pre vymedzenie hraníc diferenciácie. V Nemecku „nesporové“ konania upravuje zákon „Das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit“ („zákon o konaní v rodinných veciach a v záležitostiach „dobrovoľného“ súdnictva, FamFG), v Rakúsku nový „Ausserstreitgesetz“ (zákon vo veciach „okrem“ sporov, resp. „Verfahren ausser Streitsachen“, t. j. ide o konania „mimo“ sporových konaní, ďalej len „AuSSTRG“), vo Francúzsku túto dichotómiu vyjadruje označenie „procédure contentieuse“ a „procédure gracieuse“. K tomu pripomíname Zoulíkov názor, podľa ktorého nemecké (*freiwillige Gerichtsbarkeit*) či francúzske názvoslovie (*jurisdiction gracieuse*) nie je pre naše prostredie najvhodnejšie, pretože „nesporové“ konanie nie je založené na báze „dobrovoľnosti“, naopak v niektorých prípadoch je súdna ingerencia zákonom priamo vyžadovaná (napr. pri rozhodovaní o pomeroch maloletých detí).²³

S tým úzko súvisí terminologický problém, ktorý vznikol pri vstupe do EÚ, so zaradením únijných aktov do slovenského právneho poriadku. Problematika precizovania pojmu je totiž dôvodná aj v súvislosti s pojmom nesporný nárok (*uncontested claim*). Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 805/2004 z 21. apríla 2004, ktorým sa vytvára európsky exekučný titul pre nesporné nároky, (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 19/zv. 7) v platnom znení zavádza jednotné konanie týkajúce sa tzv. nesporných nárokov. S tzv. „nesporovým“ konaním však nemá nič spoločné. Podľa čl. 3 ods. 1 nariadenia č. 805/2004 nárok sa považuje za nesporný, ak:

²²Cisársky patent z 9. augusta 1854, ktorým sa zavádza nový zákon o súdnom konaní v nesporných právnych veciach.

²³ Pozri ZOULÍK, F.: *Řízení sporné a nesporné jako druhy civilního procesu*. Praha: Academia, 1969, s. 34.

- a) s ním dlžník výslovne súhlasil tým, že ho uznal, alebo tak urobil prostredníctvom zmieru, ktorý schválil súd, alebo bol uzavretý pred súdom v priebehu konania, alebo
- b) dlžník voči nemu nikdy nevzniesol námietky v priebehu súdneho konania v súlade s príslušnými procesnými požiadavkami podľa právnych predpisov členského štátu pôvodu, alebo
- c) dlžník sa nezúčastnil na súdnom pojednávaní alebo nebol na takom pojednávaní zastúpený potom, ako najskôr v priebehu súdneho konania vzniesol námietky proti nároku, za predpokladu, že sa takéto konanie dlžníka podľa právnych predpisov členského štátu pôvodu rovná tichému uznaniu nároku alebo skutočností, ktoré tvrdí veriteľ, alebo
- d) dlžník ho výslovne uznal vo verejnej listine.

Potreba diferenciacie „nesporových konaní“ a „konaní o nesporných nárokoch“ vyplýva aj zo samotného nariadenia č. 805/2004, z pôsobnosti ktorého sú vylúčené veci osobného stavu alebo právnej spôsobilosti fyzických osôb, majetkové práva vyplývajúce z manželského zväzku, dedenia zo závetu a zákona²⁴ (konania „nesporového“ charakteru sú z veľkej časti konaniami statusovými).

Citované ustanovenie nariadenia č. 805/2004 smeruje na celkom iné prípady, než ktoré sú v slovenskom práve tradične vnímané ako záležitosť „nesporového“ súdnictva. Európske procesné právo pri nesporných nárokoch akcentuje vzťah účastníkov konania k predmetu konania (či žalovaný uplatní námietku) a aktivitu každého, kto sa domáha ochrany (každý si háji svoje záujmy – alebo právo svedčí bdelym); verejný záujem tu ustupuje záujmu nositeľov subjektívneho práva. Vychádza z takých inštitútov ako sú súdny zmier, rozsudok pre zmeškanie alebo platobný rozkaz, ktoré nemajú v slovenských „nesporových“ konaniach svoje miesto.

Keďže veci, ktoré procesná úprava v súčasnom Občianskom súdnom poriadku vníma ako osobitné – „nesporové“, nekorešpondujú z uvedených dôvodov s týmito východiskami, a tiež, aby sa predišlo nesprávnemu výkladu a inštitucionálnej zámene, je potrebné prehodnotiť použitie označenia „nesporové konania“ a nahradiť ho termínom konania mimosporové (vychádza zo starého rakúskeho označenia „ausserstreit“, teda ide o konania, ktoré sú vedené mimo sporového konania).²⁵

Navrhnuté zmeny v terminológii boli konzultované s Jazykovedným ústavom Ľudovíta Štúra SAV, podľa ktorého má použitie pojmu „mimosporový“ svoje lexikálne opodstatnenie, nakoľko z jeho významu vyplýva, že „sa netýka sporu“.

²⁴ Pozri čl. 2 odsek 2 nariadenia č. 805/2004.

²⁵ V tejto súvislosti tiež poznamenávame, že aktuálny stav pripravovanej českej legislatívy vychádza z pojmu „zvláštne (osobitné) konania“. Český zákonodarca tento názov zvolil z dôvodu zaradenia niektorých konaní, v ktorých sa objavujú prvky ako sporového, tak aj nesporeného súdnictva (konanie vo veciach manželských). Dôvod pre tento postup videl tiež v snahe o spresnenie toho, že v zákone sú obsiahnuté nielen konania nesporené, ale tiež tzv. iné konania, t. j. konania, ktoré nenapĺňujú všetky znaky nesporeného súdnictva, ale zároveň nie sú ani konaniami sporovými. V rámci pripomienkového konania sa stalo toto označenie častým predmetom kritiky.

Rozlíšeniu sporového a „nesporového“ konania sa venoval v histórii celý rad odborníkov a z ich prác vzišli jednotlivé diferenciačné teórie.

Medzi diferenciačnými kritériami sa objavujú účel konania, a to buď v poňatí Wacha,²⁶ kedy účelom „nesporového“ konania je vydanie konštitutívneho rozhodnutia a účelom sporového konania je rozhodnutie deklaratórne, alebo v poňatí Mengera,²⁷ ktorý prízvukuje preventívny charakter konaní „nesporových“ a represívny charakter konaní sporových. Z československých procesualistov toto druhé poňatie zastával Ott.²⁸ Hellwig²⁹ sa zaoberal účelom „nesporového“ konania, ktoré charakterizoval ako právnu starostlivosť. Nakoniec Hellwig sa viac sústredil na odlišnosť zásad, ktoré oba druhy nachádzacieho (základného) konania ovládajú. Socialistická veda presadzovala prístup, podľa ktorého konanie sporové je konaním základnej povahy, a konanie „nesporové“ je konaním osobitným, teda čímkoľvek, čo vykazuje odlišnosti.³⁰ Zo všetkých teórií je možné dospieť k záveru, že diferenciacia procesných pravidiel je bez pochyb bezprostredne spätá s povahou spoločenských vzťahov, ktoré sú regulované právom, a ktoré sú predmetom konania.

Sporovú vec môžeme zjednodušene vyjadriť ako také hmotnoprávne vzťahy, v ktorých je daná na základe určitých právnych dôvodov na jednej strane povinnosť a strane druhej oprávnenie zodpovedajúce tejto povinnosti. Z tohto potom vyplýva postavenie nositeľov týchto práv a povinností v konaní v pozícii vzájomných odporcov (*contra dicere*), medzi ktorými je z hmotnoprávneho hľadiska „spor o právo“. Sporové konanie je teda funkčne prispôbené na riešenie sporu; súd spravidla rozhoduje o právach a povinnostiach existujúcich pred samotným procesom a nezávisle od neho, pričom v zmysle prejednávacieho princípu predpokladá rozvinutie procesnej aktivity sporových strán. Kontradiktórnosť sa teda premieta do realizácie procesných úkonov, objasnenia skutkového stavu, do rozsahu oprávnení a možnej aktivity súdu v konaní.

Veci mimosporové sú charakterom – teda kvalitatívne – odlišné vzťahy, veľmi rôznorodé, ktoré majú spoločné to, že je snaha prejednať ich pri zachovaní zvýšenej právnej ochrany zo strany zákonodarcu (verejný záujem na ich ochrane), čo sa prejavuje na väčšej vnútornej jednotnosti procesného priebehu pri ich prejednaní.

Mimosporové konania ponechávajú širší priestor pre ingerenciu štátu a realizáciu verejnej moci pri poskytovaní právnej ochrany, a to z úradnej povinnosti s cieľom ochrany práva účastníkov pri súčasnom presadzovaní verejného záujmu. Jednotlivé odlišnosti sporových a mimosporových konaní, z ktorých vychádzali v histórii vyvinuté teórie, neprinášajú jednoznačnú odpoveď na odlišenie oboch druhov konaní. Ani len kritérium v podobe účinkov rozhodnutia či v podobe preventívnej funkcie konania nie je bezvýhradne aplikovateľným. Kritérium v podobe diferencovania zásad rovnako nemusí byť vhodné, pretože zásady môžu byť vnímané tiež ako sekundárny dôsledok, t. j. najprv označíme

²⁶ K tomu bližšie WACH, A.: *Handbuch des Deutsches Civilprozessrechts*. Leipzig, 1885.

²⁷ K tomu bližšie pozri MENGER, A.: *System des österreichischen Civilprozessrechts*. Viedeň, 1876.

²⁸ OTT, E.: *Soustavný úvod ve studium nového řízení soudního*. Praha: Wolters Kluwer, reprint, 2012.

²⁹ HELWIG, K.: *System des Zivilprozessrechts*. Leipzig, 1912.

³⁰ K tomu a rovnako i vyššie uvedeným pozri ZOULÍK, F.: *Řízení sporné a nesporné jako druhy civilního procesu*. Praha: Academia, 1969, s. 33 a nasl., a STAVINOHOVÁ, J.: *Problém diferenciacie řízení sporného a nesporného v socialistickém civilním procesu*. Brno: Univerzita J.E.Purkyně, 1984.

konanie za mimosporové, potom určíme zásady, ktoré ho ovládajú. Je možné stretnúť sa aj s názorom (Svoboda³¹), že rozdiely medzi sporom a „nesporom“ treba hľadať nie v rovine ideí, ale priamo v texte zákona.

Aj napriek nejednoznačnosti v rovine terminologickej, potreba diferencovania vecí sporových a mimosporových je nespochybniteľná. Považujeme za potrebné poukázať na veľmi citlivú voľbu pojmového vymedzenia vecí, ktoré majú charakter mimosporový. Treba zdôrazniť, že hoci medzi účastníkmi mimosporových konaní neexistuje spor o právo, nevylučuje to ale, že medzi nimi môžu vznikať rozpory ohľadne predmetu konania (v konaní o dedičstve, pri otázkach výchovy, výživného a i.).

Problematiku diferenciácie sporového a mimosporového konania tiež komplikuje existencia konaní, ktoré stoja na pomedzí oboch druhov súdництва. Nakoľko aj dnes môžeme identifikovať konania, na ktoré sa uplatní režim úpravy pre konania sporové, pričom možno prezentovať argumenty, ktoré svedčia skôr v prospech ich zaradenia do osobitného procesného režimu (neplatnosť manželstva – z niektorých dôvodov súd začne konať *ex offio*, účastníci sú určení podľa tretej definície účastníctva, dôvody neplatnosti sú vecou verejného záujmu). Spravidla ide o veci rodinnoprávnej povahy, predmetom diskusie by zaiste mohlo byť aj rozvodové konanie, najmä tzv. dohodnutý rozvod. Nakoniec práve tieto procesné odlišnosti rodinnoprávných konaní viedli nemeckého zákonodarcu k prijatiu novej právnej úpravy, ktorá k mimosporovému súdnictvu pripojila práve konania vo veciach rodinnoprávných (tzv. FamFG).

Legislatívny výpočet mimosporových konaní, resp. ich iné legislatívne vymedzenie, je javom vyskytujúcim sa v Európe bežne. Presne takéto určenie nachádzame v rakúskej a nemeckej právnej úprave. Ustanovenie § 1 ods. 2 rakúskeho AuSSTRG vymedzuje, že úprava mimosporového konania sa použije na všetky občianskoprávne (civilné) veci, o ktorých to ustanoví zákon. Podľa § 1 nemeckého FamFG tento zákon sa vzťahuje na konania v rodinných záležitostiach a v iných právnych veciach zverených súdom spolkovým zákonom. Pri tvorbe legislatívneho zámeru nových procesných kódexov napomôže tento prístup určeniu súčasného charakteru mimosporového konania aj pre nové konania, ktorých potrebu úpravy vyvolá nový Občiansky zákonník, čo povedie k situácii, že mimosporovým konaním bude také konanie, ktoré za mimosporové označí zákon.

4. Právo EÚ vo vzťahu k Civilnému sporovému poriadku a Civilnému mimosporovému poriadku

Slovenská republika ako členský štát EÚ je povinná na základe Zmluvy o prístupí k EÚ, Zmluvy o EÚ a Zmluvy o fungovaní EÚ rešpektovať úijné právo prednostne pred svojím vnútroštátnym právom, a zároveň prijímať iba také vnútroštátne právne predpisy, ktoré neodporujú úijnému právu.

³¹ Pozri napr. SVOBODA, K.: Jak vyvrát na nespory. In: *Právní fórum*, roč. 4, 2007, č. 4, s. 130 – 133.

Základ úijného práva ako primárne úijné právo predstavujú Zmluva o Európskej únii, Charta základných práv EÚ a Zmluva o fungovaní EÚ. Pre oblasť civilného procesu majú v rámci nich najväčší význam ustanovenia týkajúce sa kladenia prejudiciálnych otázok SD EÚ. V súvislosti s predkladaním prejudiciálnych otázok pred SD EÚ je nevyhnutné akcentovať zamýšľané systematické opatrenia spočívajúce vo vzdelávaní justičného aparátu. Na Ministerstve spravodlivosti SR pôsobí Komisia na prípravu novelizácie súčasných právnych predpisov súvisiacich so zabezpečením a realizáciou vzdelávania sudcov a prokurátorov, justičných čakatel'ov, právnych čakatel'ov prokuratúry a súdnych úradníkov. Táto Komisia je poverená pripraviť právny základ pre vzdelávanie justičného aparátu aj v oblasti práva EÚ.

Druhú kategóriu predstavuje sekundárne úijné právo. Civilného práva procesného na úrovni členských štátov sa týkajú najmä nasledujúce právne akty sekundárneho úijného práva (nariadenia, smernice):

Nariadenia upravujúce jednotné špecifické pravidlá medzinárodného civilného konania s európskym prvkom:

- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 805/2004 z 21. apríla 2004, ktorým sa vytvára európsky exekučný titul pre nesporné nároky (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 19/zv. 7) v platnom znení.
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006 z 12. decembra 2006, ktorým sa zavádza európske konanie o platobnom rozkaze (Ú. v. EÚ L 399, 30. 12. 2006) v platnom znení.
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 861/2007 z 11. júla 2007, ktorým sa ustanovuje Európske konanie vo veciach s nízkou hodnotou sporu (Ú. v. EÚ L 199, 31. 7. 2007).

Nariadenia o právomoci, uznávaní a výkone rozhodnutí:

- Nariadenie Rady (ES) č. 44/2001 z 22. decembra 2000 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 19/zv. 4) v platnom znení.
- Nariadenie Rady (ES) č. 2201/2003 z 27. novembra 2003 o právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1347/2000 (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 19/zv. 6) v platnom znení.
- Nariadenie Rady (ES) č. 4/2009 z 18. decembra 2008 o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone rozhodnutí a o spolupráci vo veciach vyživovacej povinnosti (Ú. v. EÚ L 7, 10. 1. 2009) v platnom znení.
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 650/2012 zo 4. júla 2012 o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone rozhodnutí a prijatí a výkone

verejných listín v dedičských veciach a o zavedení európskeho osvedčenia o dedičstve (Ú. v. EÚ L 201, 27. 7. 2012).

- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1215/2012 z 12. decembra 2012 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 351, 20. 12. 2012).
- Nariadenie Rady (ES) č. 1206/2001 z 28. mája 2001 o spolupráci medzi súdmi členských štátov pri vykonávaní dôkazov v občianskych a obchodných veciach (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 19/zv. 4) v platnom znení.
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1393/2007 z 13. novembra 2007 o doručovaní súdnych a mimosúdnych písomností v občianskych a obchodných veciach v členských štátoch (doručovanie písomností) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1348/2000 (Ú. v. EÚ L 324, 10. 12. 2007).

Ostatné sekundárne pramene úijného práva:

- Nariadenie č. 1 o používaní jazykov v Európskom hospodárskom spoločenstve (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 1/zv. 1) v platnom znení.
- Nariadenie rady (EHS, EURATOM) č. 1182/71 z 3. júna 1971, ktorým sa stanovujú pravidlá pre lehoty, dátumy a termíny (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 1/zv. 1).
- Smernica Rady 93/13/EHS z 5. apríla 1993 o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 15/zv.2) v platnom znení.
- Nariadenie Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 8/zv. 2) v platnom znení.
- Smernica Rady 2003/8/ES z 27. januára 2003 o zlepšení prístupu k spravodlivosti pri cezhraničných sporoch ustanovením minimálnych spoločných pravidiel týkajúcich sa právnej pomoci pri takýchto sporoch (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 19/zv. 6).
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/48/ES z 29. apríla 2004 o vymožitelnosti práv duševného vlastníctva (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 17/zv. 2).
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/52/ES z 21. mája 2008 o určitých aspektoch mediácie v občianskych a obchodných veciach (Ú. v. EÚ L 136, 24. 5. 2008).
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/22/ES z 23. apríla 2009 o súdnych príkazoch na ochranu spotrebiteľských záujmov (kodifikované znenie) (Ú. v. EÚ L 110, 1. 5. 2009).

Aj napriek skutočnosti, že právne akty EÚ sú priamo aplikovateľné a priamo účinné (s výnimkou smerníc), je potrebné na vnútroštátnej úrovni upraviť procesné inštitúty, ktoré nie sú upravené priamo v samotných únijných právnych predpisoch. EÚ relatívne často ponecháva v týchto predpisoch priestor, aby si členské štáty procesný postup v daných veciach upravili vo svojom vnútroštátnom práve (napr. možnosti preskúmať rozhodnutie vydané podľa únijného právneho predpisu, príslušnosť vnútroštátneho súdu a pod.).

Okrem únijných predpisov primárneho a sekundárneho práva je potrebné rešpektovať aj judikatúru SD EÚ. Nakoľko viazanosť súdov rozhodnutiami SD EÚ vyplýva z doterajšej právnej úpravy len nepriamo, zámerom je explicitne vyjadriť viazanosť súdov rozhodnutiami SD EÚ priamo v ustanovení, ktoré zodpovedá súčasnému ustanoveniu § 135 Občianskeho súdneho poriadku.

Formálne pramene únijného práva venujú veľkú pozornosť hmotnoprávnej úprave, ale detailnejšia právna úprava únijných procesných pravidiel často absentuje, preto sa pri poskytovaní právnej ochrany subjektívnych práv garantovaných úijným právom postupuje podľa vnútroštátnych procesných pravidiel členských štátov. Absenciu procedurálnych pravidiel vo formálnych prameňoch úijného práva sa snažil vyriešiť SD EÚ zakotvením dvoch základných požiadaviek, ktoré musia spĺňať procesné normy členských štátov.

Prvou je zásada rovnocennosti (ekvivalencie), podľa ktorej procesné podmienky na ochranu subjektívnych práv garantovaných úijným právom nesmú byť menej výhodné ako procesné podmienky na ochranu porovnateľných vnútroštátnych subjektívnych práv.

Druhou je zásada účinnosti (efektivity), podľa ktorej vnútroštátne procesné pravidlá nesmú sťažovať alebo dokonca znemožňovať poskytnutie právnej ochrany subjektívnym právam garantovaným úijným právom.

Rešpektovanie predmetných zásad musí mať na pamäti nielen súd aplikujúci úijné právo na konkrétny prípad, ale aj zákonodarca pri tvorbe nových pravidiel civilného procesu.

Najmä vzhľadom na tendencie smerovania práva Európskej únie v oblasti ochrany práv spotrebiteľa ako slabšej strany, sa uvažuje o možnosti prípustnosti opravného prostriedku proti uzneseniu, ktorým sa zamieťa návrh na prerušenie konania z dôvodu položenia prejudiciálnej otázky.

5. Medzinárodné zmluvy vo vzťahu k Civilnému sporovému poriadku a Civilnému mimosporovému poriadku

Rekodifikácie civilného procesu sa dotýkajú aj mnohé medzinárodné zmluvy, ktorými je Slovenská republika viazaná. Ide najmä o nasledujúce zmluvy:

O ochrane základných ľudských práv a slobôd:

- Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1966).

- Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (1966).
- Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (1965).
- Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1979).
- Dohovor proti mučeniu a inému krutému, neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu či trestaniu (1984).
- Dohovor o právach dieťaťa (1989).
- Európska sociálna charta (revidovaná) (1996).
- Opčný protokol k Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1999)
- Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím (2006).
- Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950).

O justičnej spolupráci:

- Dohovor o civilnom konaní (1954).
- Dohovor o vymáhaní výživného v cudzine (1956).
- Dohovor o zrušení požiadavky vyššieho overenia zahraničných verejných listín (1961).
- Dohovor o doručovaní súdnych a mimosúdnych písomností v cudzine v občianskych a obchodných veciach (1965).
- Dohovor o vykonávaní dôkazov v cudzine v občianskych a obchodných veciach (1970).
- Dohovor o uľahčení prístupu k justičným orgánom v cudzine (1980).
- Európsky dohovor o informáciách o cudzom práve (1968).
- Dohovor o občianskoprávných aspektoch medzinárodných únosov detí (1980).

O medzinárodnej právomoci, uznávaní a výkone cudzích rozhodnutí:

- Dohovor o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach (2007) („revidovaný Lugánsky dohovor“).
- Dohovor o uznaní a vykonateľnosti rozhodnutí o vyživovacej povinnosti k deťom (1958).
- Dohovor o uznávaní rozvodov a o zrušení manželského spoluzitia (1970).
- Dohovor o uznávaní a výkone rozhodnutí o vyživovacej povinnosti (1973).
- Európsky dohovor o uznávaní a výkone rozhodnutí týkajúcich sa starostlivosti o deti a o obnove starostlivosti o deti (1980).

Medzinárodné rodinné právo:

- Dohovor o súhlase pre manželstvo, najnižšom veku pre uzavretie manželstva a registrácii manželstva (1962).
- Dohovor o ochrane detí a spolupráci pri medzištátnych osvojeniach (1993).
- Dohovor o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone a spolupráci v oblasti rodičovských práv a povinností a opatrení na ochranu dieťaťa (1996).

Bilaterálne zmluvy o justičnej spolupráci:

- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Afgánskou demokratickou republikou o právnej pomoci v občianskych a trestných veciach (1981).
- Zmluva medzi Československou republikou a Albánskou ľudovou republikou o právnej pomoci v občianskych, rodinných a trestných veciach (1959).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Alžírskou demokratickou a ľudovou republikou o právnej pomoci v občianskych, rodinných a trestných veciach (1981).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Bulharskou ľudovou republikou o právnej pomoci a úprave právnych vzťahov v občianskych, rodinných a trestných veciach (1976).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Cyperskou republikou o právnej pomoci v občianskych a trestných veciach (1982).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Belgickým kráľovstvom o právnej pomoci v občianskych, rodinných a obchodných veciach (1984).
- Zmluva medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o právnej pomoci poskytovanej justičnými orgánmi a úprave niektorých právnych vzťahov v občianskych a trestných veciach so Záverečným protokolom (1992).
- Zmluva medzi vládou Československej socialistickej republiky a vládou Francúzskej republiky o právnej pomoci, uznaní a výkone rozhodnutí v občianskych, rodinných a obchodných veciach (1984).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Gréckou republikou o právnej pomoci v občianskych a trestných veciach (1980).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Jemenskou ľudovou demokratickou republikou o právnej pomoci v občianskych a trestných veciach (1989).

- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Socialistickou federatívnou republikou Juhosláviou o úprave právnych vzťahov v občianskych, rodinných a trestných veciach (1964).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Kórejskou ľudovo-demokratickou republikou o vzájomnej právnej pomoci v občianskych a trestných veciach (1988).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Kubánskou republikou o vzájomnej právnej pomoci v občianskych, rodinných a trestných veciach (1980).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Maďarskou ľudovou republikou o právnej pomoci a úprave právnych vzťahov v občianskych, rodinných a trestných veciach (1989).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Mongolskou ľudovou republikou o poskytovaní právnej pomoci a o právnych vzťahoch v občianskych, rodinných a trestných veciach (1976).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Poľskou ľudovou republikou o právnej pomoci a úprave právnych vzťahov v občianskych, rodinných, pracovných a trestných veciach (1987).
- Dohoda medzi republikou Československou a republikou Portugalskou o vzájomnej právnej pomoci vo veciach občianskych a obchodných (1927).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Rakúskou republikou o vzájomnom právnom styku v občianskoprávných veciach, o listinách a o právnych informáciách so Záverečným protokolom (1961).
- Zmluva medzi Československou republikou a Rumunskou ľudovou republikou o právnej pomoci v občianskych, rodinných a trestných veciach (1958).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Sýrskou arabskou republikou o právnej pomoci v občianskych, rodinných a trestných veciach (1984).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Španielskom o právnej pomoci, uznaní a výkone rozhodnutí v občianskych veciach (1987).
- Dohoda medzi republikou Československou a Švajčiarskom o vzájomnej právnej pomoci vo veciach občianskych a obchodných s Dodatočným protokolom (1926).
- Dohovor medzi republikou Československou a Švajčiarskom o uznaní a výkone súdnych rozhodnutí s Dodatočným protokolom (1926).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Talianskou republikou o právnej pomoci v občianskych a trestných veciach (1985).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Tuniskou republikou o právnej pomoci v občianskych a trestných veciach, o uznaní a výkone justičných rozhodnutí a o vydávaní s Dodatočným protokolom (1979).

- Zmluva medzi Slovenskou republikou a Tureckou republikou o právnej spolupráci v občianskych a obchodných veciach (2004).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Vietnamskou socialistickou republikou o právnej pomoci v občianskych a trestných veciach (1982).
- Zmluva medzi Československou republikou a Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Írska o právnej pomoci vo veciach občianskych (1924).
- Dodatokový dohovor o civilnom konaní súdnom medzi republikou Československou a Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska (1935).
- Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Zväzom sovietskych socialistických republík o právnej pomoci a právnych vzťahoch v občianskych, rodinných a trestných veciach (1982).

Odporúčania Rady Európy:

- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (81) 7 členským štátom o prostriedkoch uľahčujúcich prístup k súdu (účelom je zlepšiť informovanosť verejnosti o súdnictve, zjednodušiť súdny proces, urýchlenie súdneho konania a osobitných procesných konaní).
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (84) 5 členským štátom o princípoch civilného súdneho procesu (zameraných na zlepšenie fungovania súdnictva – efektívnosť súdneho konania).
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (86) 12 členským štátom o predchádzaní a znížení mimoriadneho nápadu vecí na súd.
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (95) 5 členským štátom o zavedení systému odvolacieho konania v civilných a obchodných veciach a o zlepšení jeho fungovania (iba ako podnetný materiál komisie na účely zachovania všeobecného štandardu obligatórneho dvojinštančného konania v civilných veciach; najmä zamerané proti vzniku neodôvodnených prietáhov v konaní).
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. Rec (2004) 6 členským štátom o zdokonaľovaní vnútroštátnych právnych prostriedkov nápravy.

6. Vzťah Civilného sporového poriadku a Civilného mimosporového poriadku k iným právnym predpisom

Občianske súdne konanie je v súčasnej právnej úprave predmetom viacerých právnych predpisov. Okrem Občianskeho súdneho poriadku sú normy procesného práva obsiahnuté v ďalších predpisoch, ktoré upravujú čiastkové otázky, inštitúty a postavenie rôznych subjektov zúčastnených na súdnom konaní. Ide predovšetkým o nasledujúce právne predpisy:

- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 371/2004 Z. z. o sídlach a obvodoch súdov Slovenskej republiky a o zmene zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 549/2003 Z. z. o súdnych úradníkoch v znení neskorších predpisov.
- Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.
- Zákon Slovenskej národnej rady č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 65/2001 Z. z. o správe a vymáhaní súdnych pohľadávok v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov.

S civilným súdnym konaním úzko súvisia aj ďalšie procesnoprávne predpisy a právne predpisy týkajúce sa právnických profesií, akými sú:

- Zákon č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom v znení neskorších predpisov.
- Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 244/2002 Z. z. o rozhodcovskom konaní v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 420/2004 Z. z. o mediácii a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

- Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon Slovenskej národnej rady č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov

S predmetnými zákonnými právnymi normami súvisia aj vykonávacie právne predpisy, najmä vyhlášky ministerstva spravodlivosti:

- Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 543/2005 Z. z. o Spravovacom a kancelárskom poriadku pre okresné sudy, krajské sudy, Špeciálny súd a vojenské sudy v znení neskorších predpisov.
- Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 31/1993 Z. z. o odmenách a náhradách notárov v znení neskorších predpisov.
- Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 288/1995 Z. z. o odmenách a náhradách súdnych exekútorov v znení neskorších predpisov.
- Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov.

Napokon nemožno opomenúť ani právne normy hmotného práva, ktoré často obsahujú množstvo procesných právnych noriem, najmä zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník, zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov, a zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.

7. Ciele, metodologické a koncepčné riešenia novej právnej úpravy sporového a mimosporového procesu

7.1 Ciele novej právnej úpravy sporového a mimosporového procesu

Cieľom novej právnej úpravy civilného procesu je vytvoriť také procesnoprávne inštitúty, ktoré umožnia sa čo najviac priblížiť k ideálu rýchlej a spravodlivej ochrany práv a právom chránených záujmov účastníkov konania za predpokladu zodpovedného prístupu subjektov civilného procesu k súdnemu konaniu a vytvoriť tak priestor pre kvalitnejšie súdne rozhodnutia. S uvedeným cieľom nevyhnutne súvisí aj ďalší cieľ, a to zlepšiť vymožitelnosť práva judikovaného v civilnom súdnom konaní, čo predpokladá vytvorenie efektívnych inštitútov civilného procesu nielen v samotnom Civilnom sporovom poriadku, ale aj v paralelne novelizovaných zákonoch, akým je najmä Exekučný poriadok a zákon o rozhodcovskom konaní.

Nový kódex, resp. nové kódexy civilného procesu si vyžiadali aj spoločensko-ekonomické potreby spoločnosti, najmä potreba efektívneho fungovania trhového mechanizmu, ktorý je závislý od kvality podnikateľského prostredia. Tá sa posudzuje z rôznych hľadísk a jedným z najdôležitejších je aj úroveň vymožitelnosti práva, ktorá predstavuje základný pilier právneho štátu a demokratickej spoločnosti. Vymožitelnosťou práva sa spravidla rozumie súhrn možností dosiahnuť ochranu práv a právom chránených záujmov spôsobom stanoveným zákonom, a to nielen deklarováním štátom určenou autoritou, ale aj faktickým výkonom svojich uplatnených nárokov. Vymožitelnosť práva je jedným z najpálčivejších spoločenských problémov. Z medzinárodnej štúdie pre rok 2013³² vyplýva, že zo 185 krajín sveta sa Slovensko umiestnilo na 69. mieste v dôsledku toho, že ak sa podarí vymôcť žalovaná pohľadávka, trvá to v priemere 545 dní prostredníctvom všeobecného súdu, teda takmer dva roky, pričom náklady na vymoženie pohľadávky (t. j. právne služby, súdny poplatok a náklady na samotné vymoženie) predstavujú až 30% jej hodnoty. Ešte naliehavejšie sa problém neprimerane dlhého súdneho konania prejavuje v mimosporovej agende, najmä v rodinnoprávnych a statusových veciach. Zabezpečenie rýchleho a zároveň spravodlivého súdneho konania je ideálny stav, ktorý sa rekodifikácia snaží naplniť. Základnou ideou nového procesného kódexu, resp. nových procesných kódexov, je prostredníctvom legislatívne upravených procesných inštitútov dať subjektom civilného procesu do rúk nástroje na to, aby svojím zodpovedným prístupom k súdnemu konaniu dokázali čo najviac sa priblížiť k ideálu rýchlej a spravodlivej ochrany práv a právom chránených záujmov účastníkov konania. Na druhej strane primárnym záujmom Civilného mimosporového poriadku je zabezpečenie náležitej ochrany tých práv a záujmov, na ktorých existuje verejný záujem.

³² *DOING BUSINESS. Doing Business 2013. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises.* Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, 2013. s. 194 online – 6. 2. 2013. Dostupné na internete: <http://passthrough.fvnotify.net/download/743301/http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>.

7.2 Metodologické východiská novej právnej úpravy sporového a mimosporového procesu

Nový procesný kódex vzniká v dobe, kedy je jeho ovplyvnenie európskym právom absolútne nevyhnutné. Nielen smernice inkorporované do predpisu, ktoré sú samozrejmosťou, ale aj rešpektovanie súdnych rozhodnutí, sú bezpodmienečnou súčasťou prameňov ovplyvňujúcich tvorbu nových kódexov. Pôjde najmä o rozhodnutia SD EÚ, ktorý poskytuje výklad právnych predpisov EÚ, aby sa zabezpečilo ich rovnaké uplatňovanie vo všetkých členských štátoch EÚ. Vo svojich stanoviskách k prejudiciálnym otázkam kladeným súdmi všetkých členských štátov EÚ, judikuje nové závery a ovplyvňuje právnu teóriu aj prax. Pri prácach na moderných, procesných kódexoch európskeho rozmeru je preto nevyhnutné pozorne sa judikatúrou SD EÚ zaoberať.

Nemenej významná je aj judikatúra ESLP. Rozsudok ESLP je pre štát záväzný v zmysle článku 46 ods. 1 Európskeho dohovoru. Na jeho základe je zmluvná strana povinná napraviť porušenia práv, ku ktorým došlo. V závislosti od okolností prípadu môže náprava spočívať vo vyplatení spravodlivého zadosťučinenia sťažovateľovi, v obnove konania, ale aj v zmene vnútroštátnych právnych predpisov či judikatúry. Je záväzný len pre strany daného sporu (*inter partes*), nie *erga omnes*. Hoci rozsudok nie je právne záväzný v iných veciach, štáty z neho vyvodzujú dôsledky, pretože majú všeobecnú povinnosť rešpektovať a aplikovať Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Európsky dohovor“) v súlade s vyvíjajúcou sa judikatúrou ESLP. Hovorí sa o „interpretačnej úlohe rozsudkov ESLP“. V zmysle článku 154c Ústavy Slovenskej republiky je Európsky dohovor súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky a má prednosť pred zákonom, ak zabezpečuje väčší rozsah ústavných práv a slobôd. V zmysle konštantnej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky k článku 154c Ústavy Slovenskej republiky „predstavujú Európsky dohovor a judikatúra naň sa vzťahujúca pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväzné výkladové smernice na výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy základných práv a slobôd zakotvených v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky, a tým normujú rámec, ktorý tieto orgány v konkrétnom prípade nemôžu prekročiť.“³³

Rovnako dôležitou inšpiráciou pri tvorbe nového kódexu musia byť aj niektoré Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy.

Nie však len rozhodnutia európskych súdnych autorít budú tvoriť základ, na ktorom budú stáť nové procesné kódexy. Relevantné nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky budú musieť byť brané na zreteľ a jeho názory riadne ukotvené do ustanovení procesných predpisov. Najvyšší súd Slovenskej republiky je rovnako dôležitou autoritou. Jeho výklad a aplikácia právnych predpisov, zjednotené stanoviská a postoje k jednotlivým inštitútom sú dôležitou súčasťou prípravy nového právneho predpisu.

Pri tvorbe významných procesných kódexov a s ním spojených ďalších zákonov netreba zabúdať na to najdôležitejšie – pre koho je právna úprava určená, komu má slúžiť.

³³ Pozri napr. I. ÚS 36/02.

Napriek tomu, že procesné predpisy sú používané najmä profesionálnymi právnikmi, právny predpis by mal byť zrozumiteľný a prístupný aj širšej verejnosti.

Ďalším metodologickým východiskom tvorby nového procesného práva je zámer vyvolať širokú diskusiu, vysvetľovať dôvody zmien. Názory predovšetkým odbornej verejnosti budú tvoriť dôležitú časť oponentúry k novým procesným predpisom.

Okrem procesných kódexov sa pripravujú aj významné novelizácie ďalších právnych predpisov. Ide o Exekučný poriadok, Notársky poriadok a zákon o rozhodcovskom konaní. Tieto právne predpisy, najmä však Exekučný a Notársky poriadok, veľmi úzko súvisia so zmenami, ktoré sa zamýšľajú na poli civilného práva procesného.

7.3 Konceptné východiská novej právnej úpravy sporového a mimosporového konania

Problémovými bodmi na úseku súdnictva sú najmä rýchlosť súdneho konania a jeho efektívnosť. Oba tieto základné atribúty dobrého súdnictva je možné dosiahnuť zmenami štrukturálnymi, konceptnými. Zmena právnej úpravy prinesie možnosť postupovať rýchlejšie a efektívnejšie, avšak treba mať na pamäti, že akokoľvek kvalitná právna úprava bude aplikovaná súdmi a využívaná účastníkmi konania, teda konečný výsledok bude závislý aj od konkrétnej aplikácie právnych noriem.

Rekodifikácia civilného procesného práva sa z hľadiska štrukturálnych zmien zameriava na tri druhy konaní, a to konanie sporové pred súdom prvého a druhého stupňa vrátane využitia možných mimoriadnych opravných prostriedkov; konanie mimosporové v súčasnosti upravené v 5. hlave tretej časti Občianskeho súdneho poriadku, a konanie v správnom súdnictve.

7.3.1 Konceptné východiská novej právnej úpravy sporového konania

Hlavným a podstatným kritériom pre „dobré“ rozhodovanie a „dobré“ súdne konanie je jeho spravodlivosť, efektívnosť a rýchlosť, čo by malo byť *condicio sine qua non* v každom súdnom rozhodnutí.

Pri príprave nových kódexov procesného práva sa ako základná otázka objavuje dĺžka súdneho konania, resp. prieťahov v súdnom konaní. V tejto súvislosti sa treba vyvarovať, aby právna úprava, akokoľvek nesystémová a neprehľadná, bola vnímaná ako jediná príčina prieťahov v súdnom konaní. Dôvody a príčiny prieťahov v konaní treba vnímať v komplexnosti a štrukturálnych väzbách vzhľadom na poddimenzovanie personálneho a materiálneho zabezpečenia súdnej sústavy, ktoré boli vyvolané politicky podmienenými odlišnými predstavami o správe a riadení súdnictva v Slovenskej republike. K prieťahom v konaní prispela i nestabilita predpisov hmotného práva a nečitateľnosť právneho prostredia ako celku.

Súčasťou rekodifikačných prác nemôže byť len snaha o zrýchlenie konania. Nová úprava civilného procesného práva musí mať ambíciu vytvoriť také pravidlá, ktoré priebeh konania zhrdosprávnia, a zároveň vytvoria rámec na efektívnu ochranu celého spektra práv vyplývajúcich z hmotného práva. V uvedených súvislostiach sa javí ako nevyhnutné vytvoriť predovšetkým nové prvky procesného práva, najmä v rovine sporového konania, pri ktorých doterajšia právna úprava zaostáva za úpravou obsiahnutou v iných kodifikáciách stredoeurópskeho priestoru.

Nová úprava postupu súdu a účastníkov konania musí vychádzať z vyššej akceptácie nových komunikačných prostriedkov. Súčasná právna úprava nové komunikačné prostriedky reflektuje len okrajovo, čo vedie k zvyšovaniu nákladov na súdne konanie. Elektronická pošta, telefonická komunikácia, webová stránka a dátový súbor musia v novom predpise nadobudnúť rozmer, ktorý vedenie konania zjednoduší a zhrdosprávni. Pritom však bude nevyhnutné novú právnu úpravu konštruovať tak, aby prípadné zlyhania komunikačných prostriedkov nevedli k porušeniu práv účastníkov konania.

Pripravovaná rekodifikácia civilného procesného práva nemôže byť len novelou samotného Občianskeho súdneho poriadku. Nový procesný predpis nevyhnutne obsiahne aj niektoré právne normy, ktorú sú doteraz obsiahnuté v iných právnych predpisoch. Najmä súčasná právna úprava vo vyhláske Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 543/2005 Z. z. o Spravovacom a kancelárskom poriadku pre okresné sudy, Špeciálny súd a vojenské sudy (ďalej len „Spravovací a kancelársky poriadok“) obsahuje niektoré normy primárneho charakteru, ktoré sú v iných právnych poriadkoch súčasťou kódexu procesného práva. Zásadne treba mať ambíciu podrobiť podstatnej revízii spravovací a kancelársky poriadok. Osobitne náročná bude otázka reformy súdnych registrov s ohľadom na zmeny týkajúce sa novej systematiky rodinných, spotrebiteľských a mimosporových vecí.

Nová kodifikácia sa nevyhnutne dotkne zákona o súdnych poplatkoch, ktorý obsahuje úpravu viacerých otázok, ktoré sa bezprostredne spájajú s rýchlosťou a efektivitou súdneho konania. Mnoho oblastí je neuspokojivo riešených, pričom o nich prebieha neustála diskusia, či už v odbornej literatúre, alebo súdnych rozhodnutiach.

Bude nevyhnutné zväziť zjednodušenie súčasnej právnej úpravy týkajúcej sa trov konania, osobitne trov právneho zastúpenia. Súčasná úprava len minimálne motivuje účastníkov konania k tomu, aby pri výbere právneho zastúpenia a vedení konania postupovali hospodárne, či už pri rozhodnutí vôbec sa nechať zastúpiť advokátom, resp. zastúpiť sa takým advokátom, s ktorého zastúpením nebudú spojené zvýšené trovy. Často je rozhodnutie účastníka konania, spravidla v spotrebiteľských veciach, nechať sa zastúpiť advokátom skôr podmienené snahou o zvýšenie príslušenstva pohľadávky. Súčasná právna úprava trov právneho zastúpenia mimoriadnym spôsobom sťažuje proces rozhodovania súdu.

V praxi sa neosvedčila úprava rozhodovania Centra právnej pomoci, pričom osobitný zákon a osobitné rozhodovanie iného orgánu mimo súdneho konania sa javí ako nevhodné riešenie. Centrum právnej pomoci by malo byť len vykonávateľom súdnych rozhodnutí týkajúcich sa práva osôb oslobodených od súdnych poplatkov. Centrum právnej pomoci by však malo byť aj garantom toho, že akákoľvek pomoc účastníkovi konania spočívajúca či už v oslobodení od súdnych poplatkov, zabezpečení právneho zastúpenia, alebo oslobodenia od

náhrady trov konania bude poskytnutá len takému účastníkovi, ktorého pomery takúto výhodu odôvodňujú.

Snahou zákonodarcu je zabezpečiť dôslednú koncentráciu procesu s nevyhnutnou požiadavkou profesionalizácie. To znamená okrem iného potrebu nastavenia obligatórneho právneho zastúpenia v konaniach na súdoch prvoinštančných aj druhoinsančných, vždy po splnení zákonom stanovených kritérií, napr. podľa kritéria *ratio valoris* a *ratio causae*. Výber konaní, ktoré by sa mohli viesť iba za povinného zastúpenia advokátom, by mohol byť podmienený na jednej strane výškou sumy, o ktorú v danom konaní ide, na druhej strane aj určitým typom veci, ktorá sa v konaní prejednáva – teda predmetom sporu. Pri povinnom zastúpení advokátom by mohlo súdu odpadnúť viacero povinností súvisiacich s podaniami, ktoré nie sú úplné, zrozumiteľné a neobsahujú predpísané náležitosti. Rovnako sa pri obligatórnom zastúpení minimalizuje manuálna povinnosť súdu voči účastníkom konania. Pritom treba pamätať, že povinnosť zastúpenia si vyžaduje aj finančnú účasť zo strany zastúpeného účastníka konania. Nastavenie sociálnych aspektov práva na prístup k súdu bude taktiež neoddeliteľnou súčasťou takto navrhovanej právnej úpravy.

Ďalším cieľom je zachovať zásadne dvojinsančnosť konania. Špecializáciu a zvýšenie efektívnosti súdnej sústavy možno dosiahnuť diferencovaním kauzálnej príslušnosti na základe kritéria *ratio valoris* a *ratio causae*. Diferenciácia podľa oboch kritérií, ktoré sme vyššie pomenovali, je spájaná s osobitnými a rozdielnymi procesnými režimami jednoduchších (bagatelných) vecí, či už ide o veci jednoduchšie na základe ich nižšej hodnoty, alebo ide o veci jednoduchšie, ktorých jednoduchosť vyplýva zo špecifickej povahy ich predmetu.

V prípade sporového konania sa legislatívna činnosť z hľadiska obsahu musí predovšetkým zamerať na úpravu doručovania fyzickým osobám. Recentná právna úprava efektívnym spôsobom vyriešila doručovanie právnickým osobám a fyzickým osobám podnikateľom zavedením prísnej fikcie doručenia. Obdobná fikcia doručenia fyzickým osobám nepodnikateľom by sa pravdepodobne spájala s odňatím možnosti konať pred súdom v ústavnoprávnej rovine, no na strane druhej však treba určitým spôsobom preniesť na občanov zodpovednosť za to, že im nemožno doručiť písomnosti na adrese ich registrovaného pobytu podľa osobitného predpisu. Súčasná právna úprava sa spája so zdĺhavým a finančne náročným zisťovaním pobytu účastníkov, pričom táto prax je nejednotná a neefektívna. Preto treba upraviť spôsob zisťovania pobytu účastníka, ktorému sa nepodarilo doručiť súdne zásielky na adresu jeho registrovaného pobytu. Ak takýto postup nebude viesť k zisteniu pobytu účastníka, treba jasne uviesť, akú osobu možno takémuto účastníkovi ustanoviť za opatrovníka na doručovanie. Ako nadbytočné sa javí, aby súd zisťoval osobné pomery účastníka, resp. dotazoval obec účastníka, či súhlasí s ustanovením za opatrovníka, keďže nesúhlas obce s ustanovením za opatrovníka takejto osoby je pravidlom. Nie celkom správne sa javí riešenie, ktoré odlišuje drobné spory, kde za opatrovníka možno ustanoviť akúkoľvek osobu, a ostatné spory, v ktorých sa rozhoduje tak, že písomnosti sa budú doručovať uložením v súdnom spise. Ako vhodné sa javí aj pre drobné spory stanoviť doručovanie v súdnom spise a neustanovovať opatrovníka – zamestnanca súdu.

Ďalšou otázkou spôsobujúcou predlžovanie konania je zneužívanie inštitútu námietky zaujatosti. Zjavne nedôvodné námietky zaujatosti budú preto procesne sankcionované.

Dôležitou obsahovou zmenou, ktorá je spôsobilá prispieť k efektívnemu a rýchlemu konaniu, je zvýšenie požiadaviek na procesnú aktivitu sporových strán, a s tým spojenú procesnú diligenciu (zodpovednosť) so sankčnými dôsledkami v prípadoch procesnej pasivity. Pre vysvetlenie treba dodať, že často sami účastníci konania nenáležitým postupom, niekedy aj úmyselne, konanie predlžujú. Ak sa konaniu vyhýbajú, spôsobujú obštrukcie a nespolupracujú so súdom v konaní za účelom dosiahnutia skorého rozhodnutia, takýchto účastníkov konania by malo byť možné sankcionovať nástrojom upraveným novým civilným procesným kódexom. Pre prípad, že by účastník konania lehotu zmeškal a úkon neurobil, stratil by možnosť úkon urobiť neskôr (procesná preklúzia). Tak by bolo možné zaručiť vyšší záujem o spoluprácu aj zo strany účastníkov konania. Plynulosť a „bezpriet’ahovosť“ konania totiž nie vždy závisí len a výlučne od vôle a konania súdu, či dokonca sudcu. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky ako orgán dohľadu nad správnym výkonom súdnictva dostáva kvantum sťažností na priet’ahy v konaní, z ktorých po hlbšom oboznámení sa s vecou často vyplynie práve procesná pasivita účastníka konania. Ak spomíname obštrukcie účastníkov konania, nemožno sa nepristaviť pri konaní súdov, ktoré býva často zo subjektívneho pohľadu účastníkov konania charakterizované ako zdĺhavé. No nielen toto subjektívne hľadisko, ale i objektívne atribúty ako „nápad“ vecí či dodržovanie neefektívnych procesných lehôt spôsobujú často vnímanú nemožnosť uplatnenia si svojich práv v rámci primeranej lehoty. Súdny v dôsledku zahltenia často ani objektívne nemôžu zvládnuť nápor, ktorému sú vystavené. Nová právna úprava si dáva za cieľ práve takéto situácie eliminovať.

Mnohé otázky týkajúce sa právomoci a úkonov súdu sú upravené v zákone o sídlach a obvodoch súdov a v zákone o súdnych úradníkoch. Ide predovšetkým o otázky úpravy kauzálnej právomoci niektorých súdov, úpravy úkonov vyššieho súdneho úradníka a súdneho tajomníka, ktoré by mali byť súčasťou procesného predpisu. Osobitne bude nevyhnutné vysporiadať sa s úpravou postavenia justičného čakateľa v civilnom konaní. Obnovenie inštitútu justičného čakateľa je zároveň samostatným bodom programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky. Aktuálne sa niektoré druhy rozhodnutí, väčšinou ide o jednoduchšie rozhodnutia, prenechávajú na vybavenie vyšším súdnym úradníkom. Takáto prax sa zvažuje aj v novej právnej úprave, pričom zámerom rekodifikácie je zmena justičného systému v zmysle znovuoobnovenia inštitútu justičného čakateľa pri ponechaní vyšších súdnych úradníkov. Konceptne sa bude pristupovať k rozdeleniu decíznej právomoci medzi vyšších súdnych úradníkov, justičných čakateľov a sudcov. Zmena v postavení vyššieho súdneho úradníka by spočívala v pridelení mu úloh „úradníka“, avšak bolo by zároveň potrebné a aj vhodné týchto odborníkov dotovať určitou decíznou právomocou v niektorých oblastiach, ktoré by zákon presne vymedzil na základe doterajších skúseností z rozhodovacej právomoci súdov. Postavenie vyššieho súdneho úradníka by sa malo spájať s rozhodovaním v otázkach procesného charakteru. Rozdelením decíznej právomoci medzi sudcu a vyššieho súdneho úradníka, prípadne justičného čakateľa, by sa mohlo docieľiť zefektívnenie súdnictva a zrýchlenie konaní, čo konečne umožní stabilizovať súdny systém po personálnej stránke.

Pre prípad prvostupňového rozhodovania kauzálne stanovených vecí vyšším súdnym úradníkom, mohli by jeho rozhodnutia podliehať novozavedenému opravnému prostriedku

(sťažnosť). Uvažuje sa o lehote 8 dní. O sťažnosti by rozhodoval prvoinštančný sudca. Tým by sa v prvom rade od rozhodovania odbremenili sudcovia na súdoch prvého stupňa, pretože by za nich rozhodovali vyšší súdny úradníci, a zároveň by sa odľahčili aj druhostupňové sudy – krajské, pretože o tomto opravnom prostriedku by sa rozhodovalo na súde, kde sa vydalo pôvodné prvostupňové rozhodnutie.

Vzhľadom na vysokú mobilitu obyvateľstva a priesťahy v konaní vyplývajúce z účelovej neprítomnosti účastníkov a svedkov je nutné vytvoriť osobitnú formu dôkazu písomným výsluchom účastníka, resp. písomným výsluchom svedka, avšak s predpokladom zachovania dostatočnej objektivity. Poučený svedok či účastník môže na otázky súdu výnimočne, z dôvodov zachovania hospodárnosti konania, odpovedať aj písomne so všetkými s tým spojenými následkami. Treba zvážiť možnosť zabezpečenia svedka alebo účastníka v rámci občianskeho súdneho konania obdobným spôsobom, aký je stanovený v § 88 Trestného poriadku, s výnimkou obmedzenia osobnej slobody.

Množstvo súdnych konaní je predlžovaných účelovými žiadosťami o odročenie pojednávania zo zdravotných dôvodov. Ani novela vykonaná zákonom č. 388/2011 Z. z., ktorá zaviedla osobitné preukazovanie zdravotného stavu účastníka ako prekážky v účasti na pojednávaní v spojení s judikatúrou vytvorenou absolutizáciou účasti účastníka na pojednávaní, nevedla k odstráneniu týchto praktík. Zisťovanie zdravotného stavu účastníka konania ako dôvodu pre odročenie pojednávania je limitované odborným charakterom týchto skutočností a nezodpovedným prístupom osôb, ktoré vystavujú potvrdenia o zdravotnom stave účastníka konania. Preto treba vytvoriť postup súdu, ktorý umožní vykonať pojednávanie a vo veci rozhodnúť aj v prípade zo zdravotných dôvodov neprítomného účastníka, pričom takémuto účastníkovi možno vytvoriť priestor, aby sa na pojednávaní nechal zastúpiť inou osobou.

Jednou z najčastejších príčin priesťahov v súdnom konaní je také vedenie konania, v ktorom súd síce priebežne koná, no vykonáva množstvo pojednávaní, opakovane nariaďuje komplikované znalecké dokazovanie a podobne. Príčinou tohto stavu je absentujúca dôsledná úprava koncentrácie dokazovania a tvrdení účastníkov. V súvislosti s týmto nová právna úprava posilní doterajšie prvky, ktoré mali koncentrovať súdne konania. Do formy tzv. *pre-trial hearing* – predbežného prejednania nároku – bude rozvinutá doterajšia právna úprava obsiahnutá v § 118 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, pričom súd v rámci tejto fázy obligatórne určí, ktoré z účastníkmi tvrdených skutočností považuje za právne významné s následnou výzvou adresovanou účastníkom, aby jasne označili, aké dôkazy na preukázanie týchto skutočností navrhujú, s tým, že na ich ďalšie tvrdenia a navrhované dôkazy sa nebude prihliadať. Doterajšie oprávnenie súdu podľa § 100 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku bude transformované na povinnosť súdu uviesť právne posúdenie veci a zamerať dokazovanie len na preukázanie medzi účastníkmi sporných skutočností.

Systém opravných prostriedkov je mimoriadne dôležitým právnym inštitútom pre zabezpečenie spravodlivosti rozhodovania. Najzásadnejšou navrhovanou zmenou bude revízia dovolacieho konania, ktoré bude založené na kombinácii revízneho a kasačného systému a na odstránení mimoriadneho dovolania zo systému opravných prostriedkov. Týmto krokom sa

reflektuje judikatúra ESLP³⁴ považujúca mimoriadne dovolanie za redundantný prvok nesúladný s Európskym dohovorom. Riadnym opravným prostriedkom bude naďalej odvolanie založené na apelačnom princípe, avšak podstatne revidované so zreteľom na jeho zefektívnenie.³⁵

Nový Civilný sporový poriadok bude nevyhnutné zosúladiť s pripravovanou rekodifikáciou Občianskeho zákonníka, ktorého koncepcia vychádza z jednotnej úpravy záväzkových vzťahov. Integrácia záväzkového práva sa musí prejavovať v jednotnej úprave záväzkových sporov, pričom v rovine procesnej nie je vhodné naďalej procesne vyčleňovať obchodné záväzkové spory. Na strane druhej osobitný vývoj hmotnoprávnej úpravy nevyhnutne povedie k vytvoreniu osobitných procesných inštitútov v spotrebiteľských sporoch. V poslednom období sa prejavujú snahy o vyjadrenie zvýšenej ochrany spotrebiteľa v rámci súdneho procesu. S touto snahou treba zásadne súhlasiť, no zároveň treba uviesť, že potrebu ochrany spotrebiteľa v procesnom práve nemožno preniesť len na súd a iné subjekty odlišné od samotného účastníka konania – spotrebiteľa. Zásadne však treba snahu o zvýšenú ochranu spotrebiteľa v procesnom práve akceptovať, treba jej však dať taký obsah, ktorý bude konformný s právami druhého účastníka, a ktorý vytvorí predpoklady pre hospodárny postup súdu. Preto bude vytvorený osobitný procesný režim akcentujúci ochranu tzv. slabšej strany, v prvom rade spotrebiteľa s rozšíreným uplatnením vyhľadávacej zásady oproti klasickým sporom.

Napriek všeobecnému presvedčeniu verejnosti o tom, že príčinou nedobrej vymožitelnosti práva na Slovensku sú súdy, treba konštatovať, že jednou z hlavných príčin tohto stavu je zlý stav slovenského práva, a to osobitne v rovine judičiálnych právnych odborov, či už v rovine právnej úpravy alebo judikatúry. Súčasný slovenský hmotný právo je síce v rovine právnych predpisov dynamické, no zaostáva v rovine výkladu v súdnych rozhodnutiach. Nástrojom na elimináciu tohto nedostatku bude vytvorenie tzv. veľkých senátov, ktorých primárnou úlohou bude odstraňovať nejednotnosť súdneho výkladu práva so zavedením oprávnenia rozhodnúť konkrétnu vec.³⁶

Efektívnu a jednotnú výkladovú líniu súdnej sústavy nemožno nahradiť doterajšou neefektívnou a administratívne náročnou snahou zverejňovať takmer všetky súdne rozhodnutia. Doterajšie zverejňované súdne rozhodnutia rôzne riešia jednotlivé právne otázky a nezabezpečujú jednotnú a správnu aplikáciu právnych predpisov. Cieľom je ponechanie zverejňovania vymedzeného okruhu súdnych rozhodnutí so súčasným zavedením prostriedkov pre ich efektívnejšie vyhľadávanie.

³⁴ Tripon proti Rumunsku (č. 1), rozsudok ESLP z 23. septembra 2008, Tripon proti Rumunsku (č. 2), rozsudok ESLP z 23. septembra 2008, Brumărescu proti Rumunsku, rozsudok ESLP z 28. októbra 1999, Cornif proti Rumunsku, rozsudok ESLP z 11. januára 2007.

³⁵ V mimosporových konaniach bude odvolanie naďalej založené na princípe úplnej apelácie.

³⁶ K podrobnostiam pozri Osobitnú časť.

7.3.2 Konceptné východiská novej právnej úpravy mimosporového konania

Procesná teória a jej reprezentanti opakovane prezentovali kritériá, ktoré mali slúžiť podpore diferenciacie konaní sporových a mimosporových.³⁷

Na rozdiel od konania sporového („spor o hmotné právo“) budeme vychádzať z toho, že existuje skupina takých vzťahov, v ktorých sa spor o právo nepredpokladá. V týchto právnych otázkach s ohľadom na osobitný charakter subjektov konania je potrebná ingerencia štátu, vyvažovanie, hľadanie, udržiavanie a ochrana rovnováhy v týchto prevažne súkromnoprávných vzťahoch (ochrana rodiny, statusu, vyššieho záujmu maloletého, ochrana hodnôt s cieľom zachovania právnej istoty – dedičské veci). Vzhľadom na uvedené je potrebné hľadať kritérium pre členenie vzťahov na sporové a mimosporové v hmotnom práve – charaktere predmetu konania. Primárne pôjde o zdôraznenie veľmi úzkych funkčných väzieb medzi právom hmotným a procesným. Následne treba zdôrazniť z toho vyplývajúcu špecifikáciu určitých osobitných spoločenských vzťahov, ktoré si svojou právnou povahou vyžadujú iný rozsah a formu ochrany, a tá vyvoláva potrebu diferencovania právnej úpravy procesného postupu. Pri kreovaní novej procesnej úpravy týchto vzťahov ovplyvní jej charakter úprava spoločenských vzťahov hmotným právom. Hmotnoprávne hľadisko teda pomáha identifikovať tie skupiny právnych vzťahov, nároky z ktorých sa budú prejednávať ako mimospory.

Výber a identifikácia vecí, ktoré zaradiť do konaní mimosporových je problematická, o čom svedčí aj platný právny stav. Porovnáme niekoľko možných prístupov:

- Súčasnú skladbu mimosporových konaní predstavujú konania upravené v piatej hlave III. časti Občianskeho súdneho poriadku – *de lege lata* však toto zoskupenie vecí nie je dôsledné. Dôvodné pochybnosti vyvstávajú najmä v týchto veciach: určenie otcovstva (na základe druhej domnienky – je predmetom konania určite mimosporového charakteru), kde sa síce v zmysle § 120 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku neuplatní princíp koncentrácie, ale tieto veci absentujú v rámci systematického zaradenia do piatej hlavy tretej časti; zapretie otcovstva; rozvod manželstva, kde súd je v zásade povinný zisťovať rozvrat a jeho kvalitu a súčasne je povinný prihliadať na záujmy maloletých detí. Na strane druhej systematické zaradenie tzv. drobných sporov v § 200ea neobstojí, rovnako pochybnosti vyvoláva konanie o umorení listín, či konanie o úschovách.
- Konania, na ktoré sa uplatní vyšetrovacía zásada – možno vychádzať z povahy vecí, a nie z legislatívneho výpočtu. Pri tom je nevyhnutné vymedziť, či predmet konania vyžaduje, aby za zistenie skutkového stavu bol zodpovedný súd.
- Konania vymenované v § 120 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku – tento pozitivistický prístup vychádza z toho, že diferenciaciu na mimospory netreba

³⁷ Pozri kapitolu 3.1.

hľadať v rovine všeobecnej, teda povahy veci na základe určitých zovšeobecnených kritérií, ale priamo v texte zákona.

- Konania, ktoré zákon ustanoví za mimosporové – predpokladá sa taxatívne vymedzenie mimosporových konaní, ale nie výpočtom podľa vyšetrovacej zásady, ale podľa rakúskeho či nemeckého vzoru taxatívnym vymedzením konaní, na ktoré sa zákon o konaní iného ako sporového charakteru vzťahuje. Pro futuro sa teda do Civilného mimosporového poriadku budú začleňovať len konania, ktoré budú spĺňať základné charakteristiky mimosporového konania. Sporovými konaniami budú potom tie, ktoré nebudú zaradené medzi konania mimosporové.

K tomu možno dodať, že český zákonodarca pri tvorbe nového zákona zvolil práve posledný variant. V zmysle ustanovenia § 1 ods. 1 návrhu zákona o zvláštných řízeních soudních prejednávajú a rozhodujú súdy právne veci „stanovené v tomto zákone“.

Vzhľadom na uvedené sa prikláňame k vymedzeniu rozsahu mimosporových vecí zákonom. Pre vymedzenie predmetu teda bude rozhodujúca vôľa zákonodarcu.

Procesnoprávna úprava pri akceptovaní diferenciácie konania na sporové a mimosporové by mala určovať medze a mieru procesnej aktivity súdu v týchto konaniach. Mimospory z tohto uhla pohľadu treba vnímať ako „materiálne konanie“ (ovládané vyhľadávacím princípom), teda procesná úprava musí poskytovať súdu dostatok priestoru na to, aby zistil stav veci, môže a musí zasahovať do dokazovania, čím vlastne ovplyvňuje procesné práva a povinnosti účastníkov konania. Vyšetrovací (vyhľadávací) princíp teda subsumuje mieru dôkaznej iniciatívy a procesnej aktivity súdu. Nastavenie tejto miery vnímame ako zásadné.

Východisko diferenciácie týchto konaní podľa uplatnenia vyhľadávacieho princípu je opäť len zdôraznením preferencie verejného záujmu premietajúceho sa do procesnej diligencie súdu za postup zodpovedajúci garanciam spravodlivého procesu s cieľom zistenia materiálnej pravdy.

Naplnenie účelu týchto osobitných konaní je úzko späté aj s funkciou preventívnou – t. j. aby sa v týchto vzťahoch poskytovala ochrana právam a záujmom ešte pred ich porušením či ohrozením.

Sumárne, za nosné kritériá pre zaradenie vecí do osobitnej úpravy teda považujeme hmotnoprávne hľadisko a z toho vyplývajúce preventívno-ochranné pôsobenie štátu pri poskytovaní procesnej ochrany v týchto veciach. Verejný záujem ako ťažiskový pri prejedaní týchto vecí sa následne premieta do nastavenia procesných pravidiel priebehu konania – vyhľadávanie okolností rozhodujúcich pre vydanie meritórneho rozhodnutia.

Pre nový kódex je argumentačne dôležitý zákon č. 100/1931 Zb. z. a n. o nesporovom konaní súdnom. Tento predstavuje prvú samostatnú unifikovanú kodifikáciu mimosporového civilného súdneho konania na našom území. Systematika tohto zákona zodpovedala podľa dôvodovej správy súdovej právnej vede. V prvej časti bola teda stanovená pôsobnosť zákona, v druhej časti sa nachádzali samotné ustanovenia o vedení nesporových konaní.

Myšlienka rozdelenia kódexov predstavuje veľkú koncepčnú zmenu prinášajúcu prehľadnosť v otázke vedenia konania, ktoré bezpochyby má byť v prípade sporov

a mimosporov rozdielne. Pre mimosporové konania bude potrebné upraviť iba tie inštitúty, ktoré vykazujú určité odlišnosti v porovnaní so sporovým konaním, aby bolo dostatočne jasné, že v týchto prípadoch je vylúčená subsidiárna aplikácia sporového kódexu. Naopak procesné inštitúty, ktoré budú totožné v sporovom aj v mimosporovom konaní, sa osobitne vo všeobecnej časti mimosporového kódexu upravovať nebudú, ale sa odkáže na subsidiárnu aplikáciu sporového kódexu. Vzhľadom na značný počet rozdielných inštitútov a procesných postupov sporového a mimosporového konania bude subsidiárna aplikácia ustanovení sporového kódexu využívaná iba v minimálnej miere.

Právna úprava mimosporových konaní bude obsahovať vzhľadom na špecifiká výkonu rozhodnutia zvlášť v rodinnoprávných veciach aj procesný inštitút personálnych exekúcií. Súčasná právna úprava jednak nie je vyhovujúca, a jednak je upravená v šiestej časti Občianskeho súdneho poriadku, ktorej opodstatnenosť zanikla po prijatí Exekučného poriadku. Nová právna úprava personálnych exekúcií tak bude systematicky zaradená k rodinnoprávnym procesným inštitútom. Pri prípadných novelizáciách rodinnoprávnej problematiky sa tak skôr zabráni opomenutiu novelizovať aj potrebné inštitúty výkonu rozhodnutia vo veciach maloletých a celá problematika starostlivosti súdu o maloletých bude upravená na jednom mieste procesného kódexu.

B. Východiská návrhu Správneho súdneho poriadku

Koncepcia rekodifikácie občianskeho práva procesného, ktorá predpokladá množstvo na seba nadväzujúcich krokov, sa dotýka systémových zmien nielen legislatívnej povahy, i keď práve od legislatívnych zmien sa všeobecne očakáva odstránenie nedostatkov predovšetkým v oblasti vymožitelnosti práva vrátane zefektívnenia súdneho konania s cieľom zvyšovať úroveň právneho vedomia, právnej istoty a dôsledne uplatňovať princípy právneho štátu.

V tomto kontexte je „odčlenenie úpravy správneho súdnictva do nového samostatného právneho predpisu nevyhnutný krok vyplývajúci z pripravovaných zmien civilného práva, po ktorom volajú odborníci a ktorý má oporu aj v právnych úpravách iných štátov.“³⁸

1. Vývoj procesnej právnej úpravy v správnom súdnictve

Inštitút správneho súdnictva je dôležitý a nevyhnutný pre každú demokratickú spoločnosť. Vymedzenie pojmu správneho súdnictva bolo vždy ovplyvňované rozdielnymi názormi na podstatu a funkciu tohto právneho inštitútu. Samotný pojem správneho súdnictva pritom vyjadruje osobitné zameranie tohto druhu súdnictva na riešenie sporov, vznikajúcich v oblasti správno-právnych vzťahov v súvislosti s rozhodovaním správnych orgánov. Výkon správneho súdnictva síce nepredpokladá nevyhnutne osobitný typ decízneho orgánu (najvyšší správny súd), ani osobitnú súdnu sústavu (oddelená sústava správnych súdov), avšak vývoj správneho súdnictva od roku 1992 preukázal, že osobitné metódy činnosti a špecifické procesné pravidlá, ktoré by boli obsiahnuté v osobitnom procesnom predpise, sú viac ako potrebné.

Činnosť súdu v oblasti správneho súdnictva je chápaná ako preskúmanie určitého rozhodnutia a postupu správneho orgánu, ku ktorému súd pristúpi na základe návrhu konkrétneho subjektu, o administratívnych právach a povinnostiach ktorého správny orgán rozhodol. Vo všetkých prípadoch súd prejednáva záležitosť, ktorou sa už zaoberal orgán verejnej správy a riešil ju vydaním správneho aktu, alebo mal taký akt vydať. Súd sa teda zaoberá riešením vecí, o ktorej už bolo rozhodnuté vydaním konkrétneho správneho aktu v správnom konaní alebo bez tohto konania.

Pre analýzu inštitútu správneho súdnictva v Slovenskej republike je potrebné poznať aj jeho historické korene a jeho postupné historické kreovanie.

Predstava nezávislej kontroly výkonnej moci a garancií verejných a súkromných práv jednotlivcov sa v kontinentálnej Európe začala presadzovať s nástupom ekonomického a politického liberalizmu, pričom zriadenie správnych súdov alebo obdobných inštitúcií sa začalo realizovať na našom území až po roku 1848.

³⁸ Správa o stave justície. Materiál predložený vláde SR v roku 2012.

Terajšie územie Slovenska patrilo po stáročia do uhorskej časti habsburskej, od roku 1867 formálne Rakúsko-Uhorskej monarchie s dlhoročnou tradíciou správneho súdnictva vytvoreného práve v období po roku 1867.

Po rakúsko-uhorskom vyrovnaní v roku 1867 v Uhorsku vznikol v roku 1883 osobitný správny súd s právomocou pre finančné veci. Náplňou jeho činnosti bolo rozhodovanie o odvolaniach proti rozhodnutiam nižších finančných orgánov. Tento súd pôsobil do roku 1897, keď splynul so Všeobecným správnym súdom zriadeným na základe zákona účinného od 1. mája 1897.³⁹ Návrhy na preskúmanie správnych rozhodnutí týmto súdom mohli podávať nielen fyzické osoby, ktorých práva boli porušené rozhodnutím správneho orgánu, ale aj niektorí úradníci správnych orgánov a samosprávnych výborov municípií. Uhorský správny súd bol kreovaný ako súd s plnou jurisdikciou, teda v záujme zistenia skutkového stavu veci mohol vykonávať dokazovanie. Preskúmal aj správne uváženie. Pri rozhodovaní sa súd riadil nielen kasačným, ale aj revíznym princípom, t. j. mohol správny akt aj zmeniť. V Uhorsku však nebol zavŕšený proces vzniku správneho súdnictva vytvorením nižšej sústavy správnych súdov. Na nižšej úrovni plnili úlohy, ktoré v súčasnosti bežne pričítame k správne súdnictvu, orgány uhorskej polície.⁴⁰

V rakúskej časti monarchie, ktorá zahŕňala územie českých krajín, bol už v roku 1867 zriadený Ríšsky súd s čiastočnou právomocou v oblasti správneho súdnictva, a v roku 1876 bol následne zákonom z 22. októbra 1875 o správnom súdnom dvore (publikovaný pod č. 36/1876 r.z.) zriadený Správny súdny dvor, ktorý i na základe zákona č. 144/1876 r.z. o moci súdnej bol samostatným súdom oddeleným od sústavy všeobecných súdov. Zákon o správnom súdnom dvore založil princíp generálnej klauzuly (pripúšťalo sa preskúmanie akéhokoľvek „rozhodnutia a opatrenia“) s negatívnou enumeráciou (výnimočné výluky z pôsobnosti zákona museli byť výslovne v zákonoch uvedené). Právo podať sťažnosť na rakúsky správny súd mal len občan, ktorý sa cítil ukrátený na svojich právach protizákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy. Pre tento súd platil len kasačný princíp. Ak dospel k záveru, že rozhodnutie je v rozpore so zákonom, zrušil ho. Rakúska legislatíva na rozdiel od uhorskej nepočítala ani so súdnou kontrolou správneho uváženia. V judikatúre totiž prevládal názor, že vo veciach správneho uváženia a pri hľadaní odpovede, kam až toto siaha, je právna kontrola zo strany súdov nemysliteľná, pokiaľ nemožno konštatovať, že pri správnom uvážení došlo k dolóznemu alebo kulpóznemu porušeniu povinnosti.

Rakúsky model správneho súdnictva plne ovplyvnil správne súdnictvo v Československej republike (ďalej len „ČSR“) po roku 1918. Všeobecne možno zhodnotiť, že správne súdnictvo, ktoré pôsobilo na slovenskom území do roku 1918, úplne stratilo svoj význam. V oblasti správneho súdnictva v ČSR sa totiž plne odrazila recepcia rakúskych právnych noriem. Zatiaľ čo táto skutočnosť znamenala pre českú časť štátu do značnej miery len pokračovanie predchádzajúceho stavu, pre Slovensko predstavovala podstatný zlom. Pre dovtedajšie správne súdnictvo, ktoré platilo pre oblasť Slovenska v minulosti, bol tento postup v dosiahnutom vývine v niektorých smeroch krokom späť.

³⁹ ŠTEVČEK, M. a kol.: *Civilné právo procesné*, Bratislava, EUKÓDEX, 2010, s. 492.

⁴⁰ GAVALEC, M.: *Odlíšnosti a podobnosti v správnom súdnictve v Európe?* In: K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania v správnom súdnictve, Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej v Častej-Papierničke 21. – 22. mája 2007. Žilina: Poradca podnikateľa, 2007, s. 104.

Jedným z prvých zákonov novej ČSR bol zákon č. 3/1918 Zb. z. a n. o najvyššom správnom súde a o riešení kompetenčných konfliktov, ktorým bol recipovaný o. i. zákon č. 36/1876 r. z. o správnom súdnom dvore s niektorými zmenami (tzv. „Pantůčkove škrty“). Tento zákon platil na území ČSR až do konca roku 1952.⁴¹ V inštitúcii najvyššieho správneho súdu videla ČSR garanciu zákonnosti, čo potvrdzuje nutnosť jeho zriadenia jedným z prvých zákonov, ktoré prijala (zákon o najvyššom správnom súde bol publikovaný v Zbierke zákonov a nariadení pod nižším poradovým číslom ako zákon z 28. októbra 1918 o vyhlásení samostatného Československého štátu, ktorý bol publikovaný až pod č. 11/1918 Zb. z. a n.).

Následne Ústavná listina ČSR č. 121/1920 Zb. z. a n. definitívne upravila otázku správneho súdnictva potvrdením existencie Najvyššieho správneho súdu ČSR. V zmysle § 2 ods. 1 zákona č. 3/1918 Zb. z. a n. najvyšší správny súd rozhodoval vo všetkých prípadoch, v ktorých niekto tvrdil, že bol nezákonným rozhodnutím alebo opatrením správneho orgánu poškodený na svojich právach. Uplatnila sa teda generálna klauzula, podľa ktorej každý, kto mal názor, že rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy bolo porušené alebo dotknuté jeho právo, mohol podať sťažnosť. Súdnej kontrole nepodliehali akty orgánov verejnej správy, ktoré mali charakter osvedčovacích aktov, a ktoré nemali charakter rozhodnutia alebo opatrenia. Súdnej kontrole ďalej nepodliehali abstraktné akty, organizačné akty (interné normatívne akty) a akty procesného charakteru, ktorých účelom bolo procesne upraviť postup orgánu verejnej správy smerujúci k meritórnemu rozhodnutiu.⁴² Ústava zdôraznila nezávislosť sudcov, ktorí tvorili najvyšší správny súd, príslušnosť najvyššieho správneho súdu pre územie celej republiky a možnosť jeho zrušenia len ústavným zákonom.

Sídlom najvyššieho správneho súdu sa stala Praha.

Najvyšší správny súd bol v čase existencie prvej ČSR garantom zákonnosti správneho súdnictva. Najvyšší správny súd bol spolu s Ústavným súdom ČSR najvyššou autoritou vo veciach výkladu zákona, a preto mal postavenie strážcu a ochrancu zákona.

Aj keď začiatok formovania správneho súdnictva v novom štáte, ČSR, vychádzal z recepcie správnych noriem predchádzajúceho štátneho útvaru, časový odstup a vznik nových názorov v hodnotení spoločenských procesov viedli postupne k zmenám v právnej úprave, aj keď určitá príbuznosť s rakúskou úpravou zostávala zachovaná. Do preskúmvacej právomoci najvyššieho správneho súdu boli napríklad zahrnuté disciplinárne veci, rozhodnutia vyslovené na základe voľného uváženia, policajné veci a odpadli zložité úpravy kompetencií, ktoré predtým nevyhnutne vyplývali z dualizmu Rakúsko-Uhorskej monarchie. Pokiaľ išlo o správne uváženie, zákon pripustil jeho súdny prieskum, ale rozsah súdneho prieskumu nevymedzil.

Značný rešpekt si najvyšší správny súd získal u právnickej verejnosti, ale aj u laikov svojou rozhodovacou činnosťou, ktorá našla svoj odraz v Bohuslavovej zbierke nálezov najvyššieho správneho súdu v dvoch častiach: veci administratívne (Boh. A.) a veci finančné (Boh. F.). Prínos prvorepublikového najvyššieho správneho súdu tak je nespochybniteľný a v oblasti verejnej správy zostáva jeho judikatúra aj dnes zdrojom pre mnohých právnikov a pre

⁴¹ MAZANEC, M.: *Nejvyšší správní soud před rokem 2003*. Brno: Nejvyšší správní soud, 2006, s. 29.

⁴² HÁCHA, E.: *Nejvyšší správní soud*. In: *Slovník veřejného práva Československého, svazek II*. Brno: Polygraphia, 1932, s. 839.

vývoj správneho práva. Správne súdnictvo by bez konkrétnej práce sudcov tohto súdu nikdy nedospelo k takým prvkom ochrany základných práv a slobôd, ako ich poznáme dnes.

V roku 1937 bola prijatá novela zákona o najvyššom správnom súde, ktorá mala prispieť k urýchleniu konania, rátala aj so zriadením správnych súdov nižších stupňov, ale k premietnutiu tohto zákona do praxe nedošlo, pretože politické zmeny, ktoré nastali v nasledujúcich rokoch, t. j. v období druhej svetovej vojny a bezprostredne po nej, najmä v rokoch 1945 a 1948, spôsobili iné veľké zásahy a zmeny v legislatíve správneho súdnictva.

Roky poznačené vojnovou situáciou síce neznamenali úplné zlikvidovanie správneho súdnictva, ale veľkú degradáciu československého, najmä českého právneho systému, ktorá vyvrcholila v Čechách a na Morave v období protektorátu. Nemecká branná moc mohla pozastaviť výkon všetkých správnych rozhodnutí, aj keď nevykazovali vady, bez ohľadu na stanovisko zaujaté najvyšším správny súdom.

Odlíšná situácia nastala na Slovensku po vyhlásení Slovenského štátu po roku 1939. Vládnym nariadením č. 27/1939 Sl. z. bol zriadený Hlavný poisťovací súd. Ústavným zákonom č. 120 zo 7. mája 1940 bol zriadený nový najvyšší správny súd so sídlom v Bratislave. Vďaka nezávislosti súdnej moci, ktorú totalitná štátna moc až do jesene 1944 v zásade rešpektovala, sa pritom do značnej miery podarilo udržať personálnu i inštitucionálnu kontinuitu s predošlým demokratickým obdobím.

Do pôsobnosti slovenského najvyššieho správneho súdu patrilo rozhodovanie vo všetkých prípadoch, v ktorých niekto tvrdil, že nezákonným rozhodnutím alebo opatrením administratívneho úradu bolo porušené jeho právo. Do jeho pôsobnosti patrilo aj rozhodovanie o kompetenčných konfliktoch medzi administratívnymi úradmi, ako aj medzi samosprávnymi orgánmi viacerých žúp. Rozhodovanie tohto súdu bolo založené na kasačnom princípe (kasačný princíp neplatil v prípade rozhodovania vo veciach sociálnych a vo veciach daní a poplatkov, kde najvyšší správny súd mohol rozhodnúť meritórne vo veci samej). V ústavnom zákone o najvyššom správnom súde bola zakotvená aj poisťka na vydanie nového rozhodnutia správneho orgánu v súlade s právnym názorom súdu. Správny orgán bol povinný vydať nové rozhodnutie v lehote do 3 mesiacov odo dňa doručenia rozhodnutia súdu, pod sankciou administratívnoprávnej zodpovednosti príslušného úradníka.

V zákone bola obsiahnutá aj úprava pôsobnosti tzv. pomocných referentov, ktorí pripravovali pre sudcov návrhy rozhodnutí. Mali dokonca poradný hlas v senáte, na ktorého poradách sa zúčastňovali. Významné vládne nariadenie bolo prijaté v roku 1940 na vykonanie ústavného zákona o najvyššom správnom súde, v ktorom bola obsiahnutá podrobná úprava vnútorného usporiadania najvyššieho správneho súdu, ako aj práv a povinností jeho zamestnancov.

Veľmi progresívne bolo ustanovenie § 2 vládneho nariadenia č. 170/1940 Sl. z., ktoré stanovilo, že „Najvyšší správny súd je vo veciach svojej správy samostatný“. Tento súd prebral aj inštitút „právnych zásad“ – rozšírený senát mal právomoc prijať záväzný judikát, zaväzujúci administratívne orgány a aj samotný najvyšší správny súd.

Činnosť tohto súdu sa však v dôsledku vnútornej a zahraničnopolitickej situácie nevyvinula tak, aby sa mu venovala väčšia pozornosť. Prezident republiky v exile, dr. Edvard

Beneš, svojím ústavným dekrétom č. 11/1944 Ú. vest. v Londýne dňa 3. augusta 1944 rozhodol o obnovení právneho poriadku prvej ČSR. Právne predpisy vydané v dobe neslobody neboli súčasťou nového, obnoveného právneho poriadku, s dočasnou výnimkou čl. 2 dekrétu. Súdne rozhodnutia a rozhodnutia orgánov verejnej správy zostali v platnosti, ale dekrét prísne stanovil dôvody, pre ktoré bolo možné tieto akty na návrh strán alebo z moci úradnej zrušiť.

Politický vývoj v oslobodenej ČSR viedol k znovuoživeniu právnych inštitútov prvej Československej republiky, ale činnosť najvyššieho správneho súdu sa už nepodarilo obnoviť na báze tradície z predvojnovovej právnej úpravy. Snahy o revitalizáciu správneho súdnictva pochoval februárový prevrat v roku 1948. Po prevzatí moci komunistickou stranou sa prejavil jej negatívny postoj k preskúmvaniu rozhodnutí alebo postupov v konaní orgánov verejnej moci tak, ako to bolo známe v Sovietskom zväze. Orgány výkonnej moci získali postavenie orgánov zastupujúcich štát, ktorý je vo svojich rozhodnutiach neomylný, pretože rozhoduje z vôle robotníckej triedy, a z tohto vyplýva, že nemôže rozhodovať nesprávne, nezákonne. V ľudovodemokratickom a socialistickom type právneho systému, importovanom zo Sovietskeho zväzu, sa dôraz kládol na práva spoločnosti, nie na práva jednotlivca, a navyše odborníci – sudcovia najvyššieho správneho súdu, získali ak nie kolaborantskú nálepku, tak prinajmenšom boli svojím rešpektovaním právneho systému považovaní za sluhov buržoázie. Tieto a aj iné dôvody viedli novú štátnu moc k negatívnemu postojú a názoru na revitalizáciu najvyššieho správneho súdu.⁴³

Pripustilo sa síce osobitné verejnoprávne – poisťovacie súdnictvo na základe zákona č. 99/1948 Zb., ktoré malo mať trojstupňovú súdnu štruktúru, ale k reálnemu výkonu tohto súdnictva neprišlo. Aj tento typ verejnoprávneho súdnictva bol zrušený zákonom č. 319/1948 Zb. o zľudovení súdnictva, ktorý *de facto* a *de iure* zlikvidoval verejnoprávne súdnictvo s výnimkou patentového súdu a najvyššieho správneho súdu.

Očakávaný návrat kontinuity správneho súdnictva sa tak prejavil len v zachovaní inštitúcie najvyššieho správneho súdu s príslušnosťou pre celé územie ČSR. Skutočnosť, že presídlil do Bratislavy (na základe zákona č. 166/1949 Zb.) neznamenalala žiadnu kvalitatívnu zmenu.

Ústava ČSR zo dňa 9. mája 1948 publikovaná pod č. 150/1948 Zb. v čl. XI ods. 1 síce stanovila, že sudcovskú moc vykonávajú nezávislé súdy, a že sudcovia vykonávajú svoj úrad nezávisle a sú viazaní len právnym poriadkom ľudovej demokracie, ústavný zákon č. 64/1952 Zb. o súdoch a prokuratúre však už neobsahoval úpravu správneho súdnictva.

K definitívnemu formálnemu i právnemu zániku najvyššieho správneho súdu došlo následne až 1. januára 1953, keď nadobudol účinnosť zákon č. 62/1952 Sb. o prokuratúre, ktorý zároveň zveril úlohy dovtedajšieho správneho súdnictva prokuratúre. Ako však pritom upozorňovali niektorí autori, vo všetkých krajinách civilizovaného sveta sa, naopak, správne súdnictvo plne rozvinulo a naďalej rozvíjalo.⁴⁴ Dokonca aj v socialistických krajinách – ZSSR, Bulharsku, Rumunsku a Juhoslávii – sa, až na zákonom stanovené výnimky,

⁴³ Pozri aj BOLEČEK, S.: *Inštitút správneho súdnictva v historickom kontexte*. In: Politické vedy/štúdie, str. 55 – 78. Dostupné na internete: http://www.fpvmv.umb.sk/userfiles/file/2_2006/bolecek.pdf.

⁴⁴ MACUR, J.: *Soudnictví a soudní právo*. Brno: UJEP, 1988, s. 95.

umožňovalo preskúmať úplne všetky rozhodnutia správneho orgánu. V Poľsku a Maďarsku sa síce umožňovalo preskúmanie iba taxatívne uvedených rozhodnutí správnych orgánov, stále však šlo o úpravu vhodnejšiu než platila v Československu, kde bola úprava v tejto oblasti úplne neuspokojivá – vyňatá z kompetencie súdov a priznaná inému orgánu ochrany socialistickej zákonnosti (prokuratúre) úplne v duchu princípu posilneného štátneho záujmu vo všetkých konaniach, či už súdnych – trestných a civilných, alebo správnych.

Do roku 1952 pritom existoval československý najvyšší správny súd, ako jediný orgán správneho súdnictva, vytvorený ešte v roku 1918, ktorý mal stáť na čele sústavy správnych súdov. Táto sústava sa však nikdy nevytvorila, pretože najprv ju mala nahradiť sústava osobitných župných orgánov preskúmavajúcich činnosť správnych orgánov na území jednotlivých žúp, ale keď sa ani táto úprava nezrealizovala, správne súdnictvo bolo nakoniec zverené všeobecným súdom v rámci všeobecnej ochrany práv a oprávnených záujmov dotknutých subjektov. Po roku 1948 strácal najvyšší správny súd úplne svoj význam a od prijatia zákona o prokuratúre z roku 1952 ho nahradil dozor prokuratúry nad socialistickou (ľudovodemokratickou) zákonnosťou v činnosti všetkých verejných orgánov. Najvyšší správny súd tak úplne stratil svoje opodstatnenie a bol formálne zrušený spomenutým zákonom o prokuratúre.

Správne súdnictvo začal nahrádzať všeobecný dozor prokuratúry. Na rozdiel od správneho súdnictva, v ktorého pôsobnosti bolo rušiť rozhodnutia správnych orgánov, však bol prokurátor oprávnený len napadnúť administratívne rozhodnutie protestom. Rozhodnutie o tom, či protestu vyhovie, však v konečnom dôsledku záviselo od konkrétneho ministra, prípadne vedúceho orgánu štátnej správy. Týmto aktom bola ochrana individuálnych práv fyzických a právnických osôb pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy podstatne oslabená.⁴⁵ Predpokladané vydanie osobitného zákona o správnom súdnictve, ktoré sa malo odvinúť od výkladu novej ústavy, sa už neuskutočnilo. Zákon č. 65/1956 Zb. o prokuratúre rozšíril všeobecný dozor prokuratúry aj o právomoc uskutočňovať previerky dodržiavania zákonnosti v štátnej správe. Všeobecný dozor prokuratúry založený predovšetkým na princípe ochrany socialistickeho zriadenia a ochrany socialistickej zákonnosti tak zostal po celý čas svojej existencie nedokonalou náhradou správneho súdnictva s ohľadom na ochranu individuálnych práv jednotlivca.

V nasledujúcom období, najmä v päťdesiatych rokoch, bol celý právny systém ČSR poplatný aj názorom sovietskych teoretikov, čo sa v oblasti správneho súdnictva prejavilo dokonca preberaním kritických argumentov znevažujúcich jeho význam a opodstatnenosť. Predovšetkým sa namietalo, že správny súd je zbytočný inštitút, pretože v socialistickej spoločnosti štát a občan nemajú protichodné záujmy.

Súdne preskúmanie správnych aktov však nebolo ani v tomto období celkom vylúčené. Bolo však iba veľmi obmedzene zverené do kompetencie všeobecných súdov.⁴⁶

⁴⁵ KOHUT, S.: *Poznatky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v oblasti preskúmania správnych rozhodnutí. Účinné opravné prostriedky správnych orgánov a článok 26 Dohovoru o ľudských právach*. Bratislava: R.K. Griff, 1996, s. 86 a nasl.

⁴⁶ ŠTEVČEK, M. a kol.: *Civilné právo procesné*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2010, s. 496.

Súdne preskúmanie rozhodnutí orgánov štátnej správy sa pripúšťalo len výnimočne, napr. podľa zákona č. 280/1949 Zb. o územnom plánovaní a výstavbe obcí mohol ten, kto nesúhlasil s rozhodnutím orgánu štátnej správy vo veci vyvlastnenia a náhrady za túto vyvlastnenú nehnuteľnosť, požiadať súd, aby preskúmal takéto rozhodnutie.

Kodifikáciou a unifikáciou civilného súdneho konania zákonom č. 142/1950 Zb. Občiansky súdny poriadok boli obdobne veci národného poistenia prenesené do rozhodovacej kompetencie riadnych všeobecných súdov (podľa § 394 tohto zákona boli okresné sudy kompetentné rozhodovať o opravných prostriedkoch proti výmerom Ústrednej národnej poisťovne a ústavov, a tiež v sporoch z pripoistenia. Konanie malo charakter opravného prostriedku proti rozhodnutiu orgánu štátnej správy, ktorý bolo nutné podať na súd v lehote do 30 dní od doručenia výmeru. Proti rozhodnutiu okresného súdu existoval opravný prostriedok, ktorý sa podával na krajský súd).

Občianskym súdnym poriadkom z roku 1950 bolo zakotvené aj obligatórne súdne preskúmanie rozhodnutia správy psychiatrického ústavu. Súd mal povinnosť *ex officio* skúmať každé opatrenie správy psychiatrického ústavu, v zmysle ktorého duševne chorý bol umiestnený v ústave bez vlastnej žiadosti, alebo ktorým bol občan obmedzený vo voľnom pohybe alebo v inom styku s okolím. Zadržanie musel ústav oznámiť súdu do 48 hodín. Súd mal kompetenciu svojím rozhodnutím povoliť alebo nepovoliť držanie chorého v ústave.

Otázky správneho súdnictva podrobnejšie neupravovala ani Ústava ČSSR zo dňa 11. júla 1960, publikovaná pod č. 100/1960 Zb. Iba čl. 98 ods. 4 tejto ústavy obsahoval ustanovenia, podľa ktorých pôsobnosť súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov zakotvuje zákon. Súdna kontrola správnych rozhodnutí sa tak síce stala zakotveným inštitútom, avšak bez akéhokoľvek bližšieho spresnenia. Zákonodarca neprijal generálnu klauzulu a predpokladal uplatnenie enumeratívneho princípu. Kontrola správnych aktov patrila do pôsobnosti všeobecných súdov a neboli vytvorené žiadne osobitné správne sudy. Čl. 102 ods. 1 tejto ústavy ustanovoval, že „sudcovia sú pri výkone svojej funkcie viazaní právnym poriadkom socialistického štátu, t. j. zákonmi a inými právnymi predpismi“. V zmysle tohto článku bol sudca viazaný nielen zákonom, ale aj nariadením vlády, vyhláškou ministerstva, a tiež aj aktmi národných výborov. Sudca tak nemal právomoc preskúmať podzákonné právne predpisy z hľadiska ich zákonnosti, ale bol povinný podľa nich rozhodovať, aj keď mu bol zrejmý ich rozpor so zákonom.

Až do Občianskeho súdneho poriadku z roku 1963 boli opätovne zaradené ustanovenia o správnom súdnictve. Právomoci súdov v rámci preskúmania rozhodnutí správnych orgánov však podliehalo iba niekoľko typov rozhodnutí. Pozícia správneho súdnictva pritom ani podľa tohto Občianskeho súdneho poriadku nebola vyjasnená – podľa dôvodovej správy k Občianskemu súdnemu poriadku z roku 1963 totiž (obmedzené a nedokonalé) správne súdnictvo predstavovalo kombináciu základného (nachádzacieho) a opravného konania – vo vzťahu k rozhodnutiam orgánov verejnej správy (podľa dobovej pojmológie „štátnej moci“).

Každopádne však obnova správneho súdnictva aj v takejto obmedzenej podobe poukazuje na to, že napriek formálnej integrácii (nediferenciacii) československého socialistického občianskeho súdneho konania, toto predsa len bolo vnútorne diferencované.

Občiansky súdny poriadok z roku 1963 vo svojej štvrtej hlave upravil preskúvanie iných rozhodnutí súdmi, a tým zabezpečil v tejto oblasti jednotnosť rozhodovania. Súdny preskúmavali aj rozhodnutia odborových orgánov a orgánov výrobných družstiev v iných než dávkových veciach nemocenského poistenia (§ 244 ods. 2). Dôvodová správa poukázala na problematickosť určenia rozhodnutí, ktorých preskúvanie má byť zverené do právomoci súdov. Vyplývalo to zo skutočnosti, že okruh súdom preskúvaných rozhodnutí sa neustále menil vzhľadom na to, že sa menil záujem spoločnosti na tom, ktorým rozhodnutiam sa má poskytnúť záruka socialistickej zákonnosti tým, že na ich preskúmanie je potrebné rozhodnutie súdu. Úprava konania o preskúmaní rozhodnutí iných orgánov rešpektovala túto rôznorodosť. Preto osnova určila, že ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku sa použijú len vtedy, ak neustanovuje niečo iné osobitný predpis. Napr. podľa zákona č. 81/1966 Zb. o periodickej tlači a ostatných hromadných informačných prostriedkoch mal vydavateľ právo podať návrh, aby krajský súd preskúmal rozhodnutie Ústrednej publikačnej správy o pozastavení zverejňovania informácií. Táto úprava však platila iba do júla 1968.

Preskúvaniu súdom podliehali až do renovácie správneho súdnictva do roku 1992:

- rozhodnutia úradu dôchodkového zabezpečenia republiky (v Prahe a v Bratislave) a národných výborov ako odvolacích orgánov o zákonom nároku vo veciach dôchodkového zabezpečenia,
- rozhodnutia krajskej správy nemocenského poistenia v iných ako dávkových veciach nemocenského poistenia a rozhodnutia orgánov výrobných družstiev v týchto veciach,
- rozhodnutia colného riaditeľstva o stanovení hodnoty tovaru vydané na základe odvolania proti rozhodnutiam colnice,
- rozhodnutia miestnych (mestských alebo obvodných) národných výborov, ktorým sa zamietol návrh na opravu chyby vo voličských zoznamoch,
- rozhodnutia národných výborov o prípustnosti ústavnej starostlivosti pre duševnú poruchu chorého bez jeho súhlasu,
- rozhodnutia vedúceho organizácie alebo ním zmocneného vedúceho pracovníka, ktorými sa uložilo kárne opatrenie podľa Zákonníka práce.

Samotné konanie prebiehalo v jednej inštancii s výnimkou preskúvania vecí dôchodkového zabezpečenia, kde bolo výnimočne dovolené odvolanie na vyššiu súdnu inštanciu. Na podanie tohto opravného prostriedku bola stanovená lehota 30 dní od doručenia administratívneho rozhodnutia. Lehota sa mohla predĺžiť na 6 mesiacov, ak rozhodnutie neobsahovalo správne poučenie o opravnom prostriedku. Konanie pred súdom bolo verejné, ústne a prejavovala sa v ňom vyšetrovacía zásada. Dôsledne sa uplatňoval kasačný princíp. Súdy preskúmavali výlučne zákonnosť, nikdy nie účelnosť správneho aktu. Legislatívna úprava takéhoto konania vždy obsahovala formuláciu, ktorá označovala tiež inštančný stupeň orgánu, ktorého rozhodnutie podliehalo súdnej kontrole. V tomto smere vždy išlo o rozhodnutie, ktoré už v správnom konaní nemohlo byť napadnuté opravným prostriedkom. Bola uplatnená zásada, že súdna kontrola je prípustná len vtedy, keď boli vyčerpané riadne opravné prostriedky v správnom konaní.

Z uvedeného možno urobiť záver, že správne súdnictvo tak, ako ho v dnešnom zmysle chápeme, v období rokov 1948 až 1991 v podstate neexistovalo.⁴⁷

Správne súdnictvo bolo do nášho právneho poriadku znova zavedené až na základe politicko-spoločenských zmien po roku 1989 vyjadrených v článku 36 Listiny základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/2001 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky) a následne zákonom č. 519/1991 Zb. s účinnosťou od 1. januára 1992.

Z uvedeného historického prehľadu je však zrejmé, že správne súdnictvo na území Slovenska má svoju tradíciu, ktorá bola síce v rokoch 1948 až 1991 prerušená, ale vývoj až doposiaľ nesporne smeruje k jej obnoveniu a súčasne aj etablovaniu, a to samostatnou procesnou úpravou.

2. Komparácia súčasnej právnej úpravy správneho súdnictva s právnou úpravou v krajinách EÚ

Správne súdnictvo je pojem, ku ktorému nemožno pristupovať s apriórными predstavami a meradlami, ale musíme rešpektovať, čo ten-ktorý štát pod správnu justíciu rozumie.

Od tridsiatych rokov dvadsiateho storočia sa ustávajú rôzne systémy správneho súdnictva. Za hlavné typy sa vtedy považovali: francúzsky (ku ktorému sa blížil aj typ rakúsky, nemecký a československý), belgický (platiaci aj vo Švédsku a Dánsku), anglosaský (v ktorom sa správne súdnictvo historicky zo systémov súdnej moci vôbec nevyčleňovalo) a rumunský. Osobitné správne súdy so zárukami sudcovskej nezávislosti, tzv. organická správna justícia, sa v minulosti sformovali v Rakúsku, Maďarsku a Československu. Ďalšie štáty mali síce správne súdy, ale bez záruk sudcovskej nezávislosti (Francúzsko, Prusko). V Anglicku rozhodovali o každom porušení práva riadne súdy, v Rumunsku bolo zakázané ústavou zriaďovať zvláštne správne súdy.

Pokiaľ ide o právnú úpravu a organizáciu správneho súdnictva v rámci jednotlivých štátov EÚ, v súčasnosti v 15 štátoch z počtu 27 je všeobecná súdna sústava zavŕšená špecializovaným najvyšším správnym súdom, ktorý je v deviatich krajinách označený ako Najvyšší správny súd (Bulharsko, Česká republika, Fínsko, Litva, Nemecko, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko a Švédsko) a v šiestich ako Štátna rada (Belgicko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Luxembursko a Taliansko). V ostatných dvanástich krajinách EÚ (Cyprus, Dánsko, Estónsko, Írsko, Lotyšsko, Malta, Maďarsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko a Veľká Británia) vykonáva túto úlohu správne kolégium najvyššieho súdu, prípadne špecializovaní sudcovia.

V Estónsku, Slovinsku a Španielsku však existujú samostatné správne súdy ako súdy prvého stupňa. V Maďarsku sú sudcovia menovaní špeciálne len pre správne súdnictvo a vybavujú výlučne agendu správneho súdnictva.

⁴⁷ ŠTEVČEK, M. a kol.: *Civilné právo procesné*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2010, s. 497 – 498.

Právna úprava správneho súdnictva v prevažnej väčšine štátov EÚ vychádza z ústavy toho-ktorého štátu.

Samostatná zákonná úprava správneho súdnictva bola prijatá napr. v Českej republike [zákon č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní v znení neskorších predpisov (ďalej len „s.ř.s.“)], v Poľsku (zákon o konaní pred správnymi súdmi z 30. augusta 2002 – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*), vo Fínsku (zákon o správnom súdnom konaní č. 586/1996), a v Nemecku (spolkový zákon o konaní pred správnymi súdmi z 21. januára 1960 – *Verwaltungsgerichtsordnung*). V Rakúsku je konanie v správnom súdnictve upravené vo viacerých zákonoch, napr. zákone o Správnom súdnom dvore z roku 1985 (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*). V Estónsku je platný Poriadok správneho súdnictva z roku 1993.

Vo Francúzsku neexistuje správny súdny poriadok, ako je napríklad v Českej republike alebo v Poľsku. Procesný postup je upravený v osobitných správnych konaniach, ktoré sa vyskytujú v rôznych oblastiach pôsobenia verejnej správy. Z týchto „procesných pravidiel“ a rozhodovacej činnosti Štátnej rady sa postupom času vyvinul súbor procesných pravidiel a zásad činnosti špecifických správnych orgánov – správnych súdov. Potreba kodifikácie týchto pravidiel vznikla až zriadením nižšej inštancie správnych súdov a vyvrcholila v roku 2000 zostavením tzv. poriadku správneho súdnictva (*code de justice administrative*), ktorý však nie je právnym predpisom v zmysle napr. českého s.ř.s., ale je len akousi neoficiálnou kompiláciou rôznych právnych predpisov vydaných pre túto oblasť, či už vo forme zákona alebo dekrétu prezidenta republiky.

V Belgicku základným právnym predpisom pre vymedzenie štruktúry, personálneho obsadenia a vedenia konania je tzv. koordinačný zákonník z 12. januára 1973 (*lois coordonnées*), ktorý vymedzuje právomoci Štátnej rady (Conseil d'Etat), typy konaní v správnom súdnictve vrátane skráteného konania, počet súdnych funkcionárov ako aj sudcov, základné princípy konania, lehoty na jednotlivé procesné úkony, spôsob vyhlasovania rozsudkov a iné náležitosti. Celkom obsahuje 124 ustanovení a je úplne odlišný od kódexu, ktorým sa spravuje civilné súdne konanie. Na základe špeciálnej úpravy súdneho správneho konania je opodstatnená aj požiadavka špecializácie belgických advokátov na správne súdne konanie, tzn. existuje iba určitá skupina advokátov oprávnených na zastupovanie na Najvyššom správnom súde.

V Maďarsku je správne súdnictvo upravené v procesnom kódexe z roku 1952 – v jeho štvrtej časti upravujúcej osobitné konania. V rámci tejto časti sú upravené osobitné procesné pravidlá, okrem iného aj správne súdnictvo (žaloby v správnom súdnictve).

Samostatnú zákonnú úpravu konania v správnom súdnictve má aj Chorvátsko (*Zakon o upravnim sporovima br. NN 20 – 483/2010*) a Srbsko (*Zakon o upravnim sporovima br. 111/ 2009 Sl. glasnik RS*).

Z komparácie súčasnej právnej úpravy správneho súdnictva v Slovenskej republike a väčšine krajín Európskej únie rovnako ako z historického prehľadu vyplýva potreba prijatia samostatnej procesnej úpravy konania v správnom súdnictve, ako aj potreba určitej miery

inštitucionálneho a personálneho oddelenia správneho súdництва, hoci zatiaľ aj bez zriadenia samostatného najvyššieho správneho súdu či samostatných správnych súdov prvého stupňa.

3. Analýza súčasnej právnej úpravy správneho súdництва

K obnove správneho súdництва došlo u nás po spoločenských zmenách po roku 1989. Rok 1989 bol politickým, spoločenským a právnym fenoménom, ktorý položil základy nového vnímania práva a právnych noriem v Slovenskej republike. Východiskom nového prístupu bola Listina základných práv a slobôd prijatá Federálnym zhromaždením ČSFR v roku 1991. Čl. 36 ods. 2 Listiny zakotvil zásadu preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy súdmi, ktorá bola prevzatá do článku 46 ods. 2 vety prvej Ústavy Slovenskej republiky: „Každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak.“ Čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky súčasne vymedzuje aj vzťah správneho súdництва k ústavnému súdnictvu a k právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorého kompetencie fungujú na princípe subsidiarity.

Zákon č. 519/1991 Zb. preto zaradil do piatej časti Občianskeho súdneho poriadku prieskum rozhodnutí orgánov verejnej správy súdmi pod samostatnou rubrikou Správne súdnictvo.

Systém preskúmania rozhodnutí správnych orgánov subjektom pôsobiacim mimo sústavy správnych orgánov bol založený na princípe všeobecného súdництва. Pretože subjektívne práva občanov sa vo veľkej miere realizujú v oblasti verejnej správy, znamenalo to v praxi potrebu vytvorenia právnej, materiálnej a personálnej základne na zabezpečenie dostatočnej súdnej kontroly verejnej správy sudcami všeobecných súdov.

Zaradením piatej časti do Občianskeho súdneho poriadku s účinnosťou od 1. januára 1992 sa začala u nás renovácia správneho súdництва. Piata časť pod názvom „Správne súdnictvo“ mala spočiatku tri hlavy:

I. Všeobecné ustanovenia.

II. Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov.

III. Rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov.

V ustanovení § 244 v znení účinnom od 1. januára 1992 bolo zakotvené, že v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy (ods. 1), že preskúmajú zákonnosť rozhodnutí orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (ods. 2) a že rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb (ods. 3).

V druhej a tretej hlave išlo o právnu úpravu dvoch odlišných druhov konania. Za správne súdnictvo v pravom zmysle slova bolo možné označiť zrejme len súdnictvo vykonávané podľa druhej hlavy s názvom „Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov“. Naproti tomu tretia hlava s názvom „Rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov“ skôr nadviazala na predchádzajúcu právnu úpravu zakotvenú do 31. decembra 1991, ktorá bola upravená v štvrtej časti Občianskeho súdneho poriadku pod názvom „Preskúvanie rozhodnutí iných orgánov“ (§ 244 – 250 Občianskeho súdneho poriadku v znení do 31. decembra 1991).

Súdny prieskum bol jednoinštančný a bol založený na princípe kasácie.

Ďalší vývoj správneho súdnictva v Slovenskej republike novelami Občianskeho súdneho poriadku adekvátne reagoval najmä na požiadavky čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru sformulované judikatúrou ESĽP.

Novely Občianskeho súdneho poriadku od roku 1992 až do roku 2002 sa týkali právnej úpravy správneho súdnictva len rámcovo. Išlo najmä o zákon č. 46/1994 Z. z., ktorým sa rozšírila vecná príslušnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na preskúvanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy (§ 246 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku) a o zákon č. 232/1995 Z. z., ktorý bližšie určoval vecnú príslušnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy. Na Najvyšší súd Slovenskej republiky prešla vecná príslušnosť na preskúmanie rozhodnutí:

- ústredných orgánov štátnej správy,
- orgánov štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky,
- iných orgánov s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, ktoré vykonávajú štátnu správu v rozsahu ustanovenom osobitným zákonom,
- orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ktorým zákon zveruje rozhodovanie v oblasti verejnej správy, ak príslušnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ustanoví osobitný zákon.

Od 1. apríla 1994 senáty správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky preskúmavali všetky právoplatné rozhodnutia Ústredného daňového riaditeľstva Slovenskej republiky v daňových veciach, Colného riaditeľstva Slovenskej republiky v colných veciach a ďalšie právoplatné rozhodnutia orgánov štátnej správy a iných orgánov s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky (napríklad rozhodnutia inšpekčných orgánov o pokutách – ide o rozhodnutia Slovenskej obchodnej inšpekcie, Slovenskej poľnohospodárskej inšpekcie a pod.).

Ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým došlo k zmene a doplneniu Ústavy Slovenskej republiky. Formulácia článku 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky bola vo vzťahu k správne súdne rozhodnutiam nahradená novou formuláciou o preskúvaní zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy, ako aj rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.

Novela Občianskeho súdneho poriadku zákonom č. 501/2001 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2002 v ustanovení § 244 ods. 1, 2 rozšírila právomoc správnych súdov aj o

preskúvanie postupov správnych orgánov. Touto novelou bola v správnom súdnictve prijatá i ďalšia zásada, že súdy preskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy, nielen ktorými boli práva a právom chránené záujmy oprávnených subjektov porušené, ale ktorými môžu byť takéto práva porušené (§ 244 ods. 3 druhá časť prvej vety). Podmieňovací spôsob uvedený v tomto znení umožnil dotknutým subjektom domáhať sa svojich práv aj tzv. preventívnym opatrením, teda podaním žaloby na súde, napr. v prípade konania o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Novela takisto definovala, že postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

Zákon č. 424/2002 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok, odstránil legislatívny nedostatok ohľadne procesného postupu rozhodovania súdov o žalobách na preskúvanie zákonnosti postupu správnych orgánov. Táto novela upravila v štvrtej hlave piatej časti osobitné „Konanie proti nečinnosti orgánov verejnej správy“ (§ 250t a § 250u) a v piatej hlave „Konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy“ (§ 250v).

Zákon zrušil jednostupňové konanie a bol zavedený princíp dvojinštančnosti súdneho prieskumu správnych rozhodnutí. Opravným prostriedkom proti rozhodnutiu súdu v správnom súdnictve sa stalo odvolanie. V nadväznosti na zavedenie dvojinštančného konania v správnom súdnictve došlo k zásadnej zmene v štruktúre správnych súdov, keď prevažná časť agendy Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa dostala naspäť do vecnej príslušnosti krajských súdov.

Zákon č. 424/2002 Z. z. zakotvil do piatej časti Občianskeho súdneho poriadku aj revíziu právomoc správnych súdov. Zakotvenie možnosti moderácie, t. j. uplatnenie revíznej právomoci správnych súdov, treba považovať za zásadnú zmenu právomoci správnych súdov oproti dovtedajšiemu stavu. Prijatá novela Občianskeho súdneho poriadku umožnila preskúvanie rozhodnutí o sankciách za priestupky a iné správne delikty v tzv. „plnej jurisdikcii“ (vrátane dokazovania), čím zosúladiť správne súdnictvo v Slovenskej republike s európskym štandardom.

Do účinnosti tejto novely súd mohol skúmať iba to, či nedošlo k prekročeniu zákonného rámca správneho uváženia, naproti tomu teraz môže rozhodnúť o rozsahu sankcie. To znamená, že súd po doplnení dokazovania prihliadne na primeranosť sankcie, pokiaľ ide o závažnosť protiprávneho konania a jeho následky, a individuálne posúdi postih za priestupok a iný správny delikt podľa konkrétnych okolností prípadu. Predmetné ustanovenie nesporne prispieva k posilneniu ochrany fyzických a právnických osôb pred nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy.

Uvedenou novelou (zákon č. 424/2002 Z. z.) zákonodarca reagoval aj na záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná a do Občianskeho súdneho poriadku zaradil hlavu s názvom „Vykonateľnosť rozhodnutí cudzích správnych orgánov“ (§ 250w až § 250y).

Zákonom č. 424/2002 Z. z. zároveň došlo od 1. januára 2003 i k úplnému zrušeniu prílohy A k § 248 Občianskeho súdneho poriadku.

Zákon č. 353/2003 Z. z. novelizoval Občiansky súdny poriadok s účinnosťou od 1. septembra 2003 zakotvením do piatej časti Občianskeho súdneho poriadku aj siedmej hlavy s názvom osobitné konania. Ide o:

- konanie vo volebných veciach (§ 250z),
- konanie vo veciach kandidátnych listín (§ 250za),
- konanie vo veciach prijatia návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta Slovenskej republiky (§ 250zc),
- konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do samosprávneho kraja (§ 250zd),
- konanie vo veciach združovania v politických stranách a politických hnutiach (§ 250ze),
- konanie o preskúmavanie zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku (§ 250zf),
- konanie vo veciach dohôd obcí v spolupráci s územnými celkami alebo orgánmi iných štátov a členstva v medzinárodnom združení (§ 250zg), ktoré do 31. augusta 2003 boli upravené v piatej hlave tretej časti Občianskeho súdneho poriadku v § 200f až § 250hb.

V poradí ďalšou novelou Občianskeho súdneho poriadku, ktorá rozšírila právomoc správneho súdnictva, bol zákon č. 428/2004 Z. z. účinný od 1. októbra 2004. Cieľom novej úpravy bola najmä harmonizácia s právom EÚ a doplnenie niektorých ustanovení zákona, ktoré môžu pomôcť zefektívniť občianske súdne konanie.

V zmysle citovanej novely z ustanovenia § 244 ods. 2 vyplýva, že v súčasnosti už nielen právnickým osobám, ale aj fyzickým osobám môže byť zákonom zverené rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Viacerými zmenami prešli ustanovenia o vecnej príslušnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, a to v súvislosti s postupným prechodom prvostupňových agend v správnom súdnictve na krajské sudy ako správne sudy. Novelou zákonom č. 428/2004 Z. z. bolo do vecnej príslušnosti krajských súdov zaradené aj preskúmavanie rozhodnutí ústredných orgánov. Najvyšší súd Slovenskej republiky preskúmava nateraz len tie rozhodnutia, kde to ustanoví osobitný zákon (§ 246 ods. 2 v znení účinnom od 1. októbra 2004). Podľa novely Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky už nepodliehajú rozhodnutia ústredných orgánov štátnej správy ani orgánov s celorepublikovou pôsobnosťou bez výslovného zákonného zmocnenia. Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky tak odbudla najmä agenda služobných pomerov, štátnozamestnaneckých pomerov, verejného obstarávania a všetky iné rozhodnutia ministerstiev a iných orgánov štátnej správy vydané v riadnom inštančnom postupe i v mimoodvolacom konaní. Vo vecnej príslušnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa však naďalej ponechalo konanie proti nečinnosti a proti zásahom

ústredných orgánov štátnej správy a iných orgánov s celorepublikovou pôsobnosťou podľa štvrtej a piatej hlavy.

Novela upravila i ustanovenia o konaní a rozhodovaní samosudcu, doplnený § 246c sa dotkol opravných prostriedkov v správnom súdnictve a ustanovil, že opravný prostriedok je prípustný, len ak je to výslovne uvedené v ustanoveniach piatej časti. Už nie je možné podávať odvolania proti rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ak nebolo ustanovené inak v dôchodkových veciach.

Do právnej úpravy bol vložený aj § 246d týkajúci sa plynutia lehôt. Bol odstránený nedostatok doterajšej právnej úpravy, lebo sa podľa tohto paragrafu prerušuje zo zákona plynutie lehôt pre zánik zodpovednosti za priestupky, správne delikty a podobne.

Doplnený § 250c v odseku 2 ustanovil, že pokiaľ súd preruší konanie podľa § 109 ods. 1 písm. c) v súvislosti s požiadanim SD EÚ o vyriešenie predbežnej otázky, odloženie vykonateľnosti žalobou napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy bude obligatórne.

Nový § 205ia ustanovil uplatnenie výrazne dlhších lehôt na vyhlásenie rozhodnutí vo veci samej po uskutočnenom pojednávaní, tak ako je to v správnom súdnictve v zahraničí, keďže v správnom súdnictve ide často o preskúvanie zložitých právnych otázok.

Ustanovenia §§ 250j a 250ja spresnili a sprehľadnili doterajšie znenie § 250j o spôsobe rozhodnutia správneho súdu v prvom stupni, ako aj podmienky podania odvolania. V prijatom znení bolo v ustanovení § 250j upravené len rozhodnutie súdu prvého stupňa a v ustanovení § 250ja podmienky podania odvolania proti prvostupňovému rozhodnutiu a spôsob rozhodnutia odvolacieho súdu. Podľa skúseností súdnej praxe sa v ustanovení § 250j ako dôvod zrušenia rozhodnutia orgánu verejnej správy doplnili dôvody [(§ 250j ods. 2 písm. a) až e)]. Kasačný princíp rozhodovania zostal zachovaný, rovnako výnimka z tohto princípu.

Zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o súdoch“) s účinnosťou od 1. apríla 2005 zmenil vecnú príslušnosť preskúvania rozhodnutí orgánov verejnej správy zrušením príslušnosti okresných súdov a presunutím ich agendy v oblasti preskúvania rozhodnutí a postupov v konaniach o priestupkoch a v prípadoch, keď to ustanovuje zákon, na krajské sudy (§ 6 ods. 1 zákona o súdoch).

Novela Občianskeho súdneho poriadku zákonom č. 341/2005 Z. z. účinná od 1. septembra 2005 spôsobila to, že sa zo súdov prvého stupňa presunulo na odvolacie sudy, v správnom súdnictve na Najvyšší súd Slovenskej republiky, odstraňovanie väd odvolania, vrátane výzvy na zaplatenie súdneho poplatku, čím sa značne predĺžilo odvolacie konanie aj na Najvyššom súde. Táto abnormalita bola odstránená až zákonom č. 273/2007 Z. z.

Piatej časti upravujúcej správne súdnictvo sa významne dotkla i 57. novela Občianskeho súdneho poriadku, zákon č. 273/2007 Z. z. účinný od 1. júla 2007.

V ustanovení § 246c sa upustilo od doterajšej diferenciácie v úprave opravných prostriedkov vo veciach dôchodkových oproti opravným prostriedkom vo veciach iného druhu. Tým sa vypustila zákonná výnimka, podľa ktorej proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky bol možný opravný prostriedok vo veciach dôchodkových. Týmto aktom teda bezvýhradne platí zásada, že proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej

republiky nie je prípustný žiadny opravný prostriedok. Vzhľadom na charakter konaní o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov podľa tretej hlavy piatej časti prestalo byť nevyhnutné ani žiaduce, aby konanie v dôchodkových veciach malo svoju osobitnú úpravu v § 250s ods. 2.

V ustanovení § 250b ods. 5 sa v prípade žaloby prokurátora vypustili slová „najneskôr však do jedného roka od právoplatnosti rozhodnutia správneho orgánu“. Uvedené ustanovenie novely Občianskeho súdneho poriadku je veľmi významné z hľadiska ochrany práv a oprávnených záujmov fyzických a právnických osôb. Treba povedať, že v praxi súdov len zriedka dochádzalo k podaniu žaloby prokurátorom na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu, pretože lehota jedného roka, v ktorej prokurátor mohol uplatniť svoje oprávnenie, bola neprimerane krátka. Tak sa stalo, že predmetné oprávnenie nemohol a ani nevyužíval v takom rozsahu, ako by bolo potrebné a nutné.

Novela rozšírila dôvody, na základe ktorých správny súd môže rozhodnúť o žalobe proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov bez pojednávania. Sú to dôvody formálne: neúčinný právny predpis, nedostatok dôvodov, ktorý robí rozhodnutie nepreskúmateľným a nezrozumiteľným a neúplnosť predložených spisov alebo ich úplné nepredloženie a prípad, ak rozhodnutie vydal neoprávnený orgán. V takýchto prípadoch nariad'ovať ústne pojednávanie sa stáva nehospodárnym a dokazovanie zbytočným. Ďalšia možnosť pre nový postup súdu, t. j. vydávanie rozsudku bez pojednávania, sa vyskytuje vtedy, keď rozhodnutie správneho orgánu má závažné procesné a vecné pochybenia. V takom prípade nariad'ovať pojednávanie by bolo neefektívne a narúšajúce procesnú ekonomiku.

Vypustenie zrušovacieho dôvodu pre neúplnosť alebo nepredloženie spisov je dôvodné, pretože žalobca v prípade podania žaloby objektívne nemohol vedieť, že správny orgán po podaní žaloby predloží súdu neúplné spisy, respektíve ich súdu nepredloží vôbec. Tento dôvod zrušenia rozhodnutia umožňuje súdu použiť ustanovenie § 250j ods. 3, pričom súd vtedy nie je rozsahom a dôvodmi žaloby viazaný (medze žaloby).

V § 250ja sa za odsek 2 vložil nový odsek 3, podľa ktorého odvolací súd rozhodne o odvolaní spravidla bez pojednávania, ak to nie je v rozpore s verejným záujmom. Na prejednanie odvolania nariadi pojednávanie, ak to považuje za potrebné, vo veciach podľa § 250i ods. 2 alebo ak vykonáva dokazovanie.

K zmene ustanovenia § 250s došlo z dôvodu, že vzhľadom na charakter konaní o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov podľa tretej hlavy piatej časti už nie je nevyhnutné ani žiaduce, aby konanie v dôchodkových veciach malo svoju osobitnú úpravu v § 250s ods. 2. Súdna prax potvrdila, že triedenie na odvolacie konanie v iných ako dôchodkových veciach a vo veciach dôchodkových je už neživotné (obsolentné). Podstata konania o opravnom prostriedku, ktorým je odvolanie, je u oboch skupín súdnych agend rovnaká. Možnosť podania odvolania sa tak zjednotila s úpravou obsiahnutou v konaní o žalobách podľa druhej hlavy piatej časti (§ 250ja). Súčasne sa unifikovala úprava opravných prostriedkov tak, že ani v dôchodkovej agende nie je možnosť podania mimoriadneho opravného prostriedku (dovolania), keďže z hľadiska ochrany ústavného práva na súdnu ochranu pred nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy nejde o dostupný a efektívny opravný prostriedok.

V § 250t sa za odsek 1 vložil nový odsek 2, podľa ktorého prokurátor môže podať návrh podľa odseku 1, ak orgán verejnej správy je nečinný aj po upozornení prokurátorom.

V konaní o preskúmanie zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku (§ 250zf) sa v ods. 4 pripustilo odvolanie. Túto zmenu vyvolala prax v súvislosti so zložitou problematikou územnej samosprávy, jej rozsahom a nejednotnosťou výkladu rozhodnutí a postupov orgánov územnej samosprávy, keď zjednocovanie rozhodovacej praxe vyžaduje dvojstupňové konanie.

Zo súdnej praxe v azylových veciach vyplynula potreba ústretovosti voči účastníkom konania o azyly, konkrétne potreba dbať na zabezpečenie riadneho predvolania na pojednávanie v jazyku, o ktorom sa predpokladá, že mu rozumie. Táto zmena bola realizovaná zákonom č. 643/2007 Z. z. z 5. decembra 2007, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z. o azyly a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2008.

Správneho súdnictva sa dotkla aj v poradí 60. novela Občianskeho súdneho poriadku zákon č. 384/2008 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 15. októbra 2008.

Vo všeobecných ustanoveniach o správnom súdnictve bola upravená miestna príslušnosť na podanie žaloby prokurátorom za podmienok ustanovených v § 35 ods. 1 písm. b) Občianskeho súdneho poriadku tak, že v prípade, ak preskúmanie zákonnosti správneho rozhodnutia je už predmetom konania začatého na krajskom súde, príslušnom podľa všeobecného súdu účastníka, aj na konanie o žalobe prokurátora bude príslušný tento krajský súd (§ 246a ods. 4).

V konaní o žalobách sa rozšíril okruh účastníkov, a to tak, že v § 250 ods. 1 sa na konci pripojila veta, podľa ktorej súd aj bez návrhu uznesením priberie do konania účastníka správneho konania, ktorého práva a povinnosti vyplývajúce zo správneho rozhodnutia by mohli byť zrušením správneho rozhodnutia dotknuté. Právna úprava je tiež reakciou na požiadavky Aarhuského dohovoru z 25. júna 1998.

Opätovne sa zakotvila možnosť podať odvolanie proti rozsudku správneho súdu pri ktoromkoľvek dôvode zrušenia rozhodnutia správneho orgánu obsiahnutom v § 250j ods. 2 písm. a) až e). Odstránili sa tak výnimky obsiahnuté v doterajšom § 250ja ods. 2, ktorý bol novelou vypustený.

K osobitným konaniam v správnom súdnictve pribudlo „Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy“ (§ 250zfa). O týchto veciach rozhodoval dovtedy Ústavný súd Slovenskej republiky.

Rozsiahla novela Občianskeho súdneho poriadku je obsiahnutá v zákone č. 388/2011 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2012. Správneho súdnictva sa dotkla zakotvením možnosti v ustanovení § 250d ods. 1 uložiť správnomu orgánu pokutu do výšky 1 640 eur, a to aj opakovane, za nesplnenie povinnosti predložiť v určenej lehote svoje spisy spolu so spismi orgánu prvého stupňa.

V § 250j ods. 3 sa vypustila možnosť zrušenia rozhodnutia správneho orgánu, „ak rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov“.

V § 250j ods.4 sa na konci pripojila veta, podľa ktorej „ak súd zruší rozhodnutie správneho orgánu, lehota na rozhodnutie správneho orgánu v ďalšom konaní začne plynúť až po doručení všetkých spisov správneho orgánu pripojených k prejednávanej veci“. Stalo sa tak v záujme jednoznačne určiť začiatok plynutia lehoty na konanie pre dotknutý správny orgán, pretože v praxi (správnych orgánov) sa vyskytovali rôzne názory na to, odkedy má správny orgán začať nové konanie.

Novela umožnila v správnom súdnictve zmenu rozhodnutia o nesprístupnení informácie, keď § 250j ods. 6 ustanovil: „Pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia o nesprístupnení informácie vydaného podľa osobitného predpisu súd môže vyzvať žalovaný správny orgán, aby v súdom určenej lehote uviedol dôvody, pre ktoré nemožno požadovanú informáciu sprístupniť. Ak sa nepreukáže existencia dôvodov pre nesprístupnenie informácie, súd v rozsudku uloží osobe povinnej sprístupňovať informácie podľa osobitného predpisu povinnosť sprístupniť požadovanú informáciu.“ Rozšírilo sa tak oprávnenie súdu o možnosť vyzvať žalovaný správny orgán, aby v súdom určenej lehote uviedol aj dôvody, pre ktoré nie je možné požadovanú informáciu sprístupniť – teda aj ostatné dôvody, ktoré nie sú uvedené v rozhodnutí o nesprístupnení informácie, proti ktorému bola podaná žaloba. Tieto ďalšie dôvody uvedené správnym orgánom by boli pre súd podkladom pre rozhodovanie o tom, či existujú zákonné dôvody pre nesprístupnenie požadovanej informácie a či súd nariadi alebo nenariadi sprístupnenie informácie.

Požiadavka na včasný a účinný prieskum rozhodnutia o nesprístupnení informácie vyplýva aj z čl. 9 ods. 1 Aarhuského dohovoru v spojení s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru.

Novela sa v neposlednom rade dotkla i ustanovenia § 250k, ktoré sa týka trov konania, keď podľa vety druhej, podľa ktorej „ak bolo rozhodnutie správneho orgánu zrušené z dôvodu podľa § 250j ods. 3, súd žalobcovi prizná úplnú náhradu trov konania“.

Súčasná úprava konania v správnom súdnictve upravená v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku je nevyhovujúca. Niektoré časti právnej úpravy správneho súdnictva naďalej odkazujú na všeobecné ustanovenia inštitútov občianskeho súdneho procesu (§ 246c ods. 1 veta prvá Občianskeho súdneho poriadku), ktoré sú po neustálych zmenách Občianskeho súdneho poriadku, zameraných najmä na sporové konanie v civilných veciach, pre sudcov rozhodujúcich v správnom súdnictve už z povahy veci nepoužiteľné.

Preto pre budúcnosť správneho súdnictva, vzhľadom na odlišný charakter civilných vecí a vecí správneho práva, ktorých riešenie sa spravuje odlišnými základnými princípmi, musí byť jednou z prvých a najzákladnejších úloh požiadavka vypracovať a schváliť samostatný „Správny súdny poriadok“. Vypracovanie a schválenie samostatného „Správneho súdneho poriadku“ ako procesného predpisu súdneho konania v už existujúcom správnom súdnictve je absolútne nevyhnuté aj napriek tomu, že nedôjde k vytvoreniu najvyššieho správneho súdu a k odčleneniu správneho súdnictva do samostatnej súdnej sústavy.

Potreba samostatného „Správneho súdneho poriadku“ je založená na skutočnosti, že na rozdiel od rozhodovania o súkromnoprávných nárokoch musí sudca v správnom súdnictve, plniacom úlohu kontroly exekutívy a ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb, zohľadňovať aj požiadavku verejného záujmu, ktorá je v rozhodovaní orgánov verejnej správy neoddeliteľne obsiahnutá.

Ak by tento právny predpis nebol prijatý, bude naďalej pretrvávajúť komplikovanosť súdneho rozhodovania pri používaní obrovskej masy právnych predpisov, čo mimoriadne zvyšuje nároky na odborné kvality sudcov rozhodujúcich v správnom súdnictve.

Absencia samostatného „Správneho súdneho poriadku“ prináša tiež aplikačné problémy, spôsobené stretom základných zásad, z ktorých vychádza právna úprava vyhovujúca pre konanie o súkromnoprávných nárokoch, a základných zásad, používaných a potrebných v konaní o nárokoch z verejného práva, ktoré sa vzťahujú na celú oblasť verejnej správy.

4. Právo EÚ vo vzťahu k Správnemu súdnemu poriadku

Povinnosť aplikovať právo EÚ sa bezprostredne dotýka i správneho súdnictva. Všeobecne právne záväzný rámec pre transpozíciu práva EÚ do správneho súdneho poriadku predstavuje okrem Zmluvy o pristúpení k EÚ, publikovanej pod č. 185/2004 Z. z., najmä Zmluva o EÚ a Zmluva o fungovaní EÚ, obe zmenené a doplnené Lisabonskou zmluvou, publikovanou pod č. 486/2009 Z. z., a Charta základných práv EÚ.

Široké spektrum právne záväzných aktov sekundárneho práva EÚ dotýkajúcich sa oblasti správneho súdnictva neumožňuje ich taxatívny výpočet. Ani demonštratívny výpočet aktov sekundárneho práva EÚ by však nedokázal poskytnúť ucelenú informáciu. Je potrebné akcentovať, že súvisiaca legislatíva EÚ sa úzko dotýka najmä oblasti azylového práva, práva životného prostredia, daňového práva, práva hospodárskej súťaže, regulácie elektronickej komunikácie, energetiky a priemyslu, rozvoja vnútorného trhu a služieb a podobne.

5. Medzinárodné zmluvy vo vzťahu k Správnemu súdnemu poriadku

Oblasť správneho súdnictva sa z jednotlivých právnych odvetví a oblastí súdnictva azda najviac zaoberá ľudskými právami, preto prístup k preskúmvaniu rozhodnutí správnych orgánov zo strany správnych súdov musí byť realizovaný nielen v kontexte vnútroštátneho práva, ale aj práva medzinárodného, najmä medzinárodných zmlúv, práva EÚ a predovšetkým musí vychádzať z Európskeho dohovoru. Súdny v správnom súdnictve musia zohľadňovať aj požiadavku verejného záujmu, ktorá je neoddeliteľne obsiahnutá v rozhodovaní orgánov verejnej správy.

Správneho súdneho poriadku sa budú dotýkať viaceré medzinárodné zmluvy a dohody, najmä:

- Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950).
- Dohovor o právnom postavení utečencov (1951). a o Protokol týkajúci sa právneho postavenia utečencov (1967).
- Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. 6. 1985 medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckou spolkovou republikou a Francúzskou republikou o postupnom zrušení kontrol na spoločných hraniciach (1990).
- Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Aarhuský dohovor) (1998).
- Dohovor o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúceho štátne hranice z (1991).
- Dodatky k Dohovoru Európskej hospodárskej komisie OSN o hodnotení vplyvov na životné prostredie presahujúceho štátne hranice.
- Európsky dohovor o krajine (2000).
- Rámcový dohovor o ochrane a trvalo udržateľnom rozvoji Karpát (Karpatský dohovor) z (2003).
- Zmluva o Antarktíde (1959).
- Dohovor o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva (1972).
- Dohovor o biologickej diverzite (1992).
- Dohovor o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť (Bernský dohovor) (1979).
- Dohovor o mokradiach majúcich medzinárodný význam predovšetkým ako biotopy vodného vtáctva (Ramsarský dohovor) (1971).
- Dohovor o ochrane a využívaní hraničných vodných tokov a medzinárodných jazier zo (1992).
- Dohovor o spolupráci pri ochrane a trvalom využívaní Dunaja (Dunajský dohovor) (1994).
- Dohovor OSN o morskom práve (1982).
- Dohovor OSN o boji proti dezertifikácii v krajinách postihnutých vážnym suchom a/alebo dezertifikáciou hlavne v Afrike (1994).
- Medzinárodný dohovor o regulácii lovu veľrýb (1946).
- Dohovor o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Washingtonský dohovor) (1973).
- Dohoda o ochrane netopierov v Európe (1991).
- Dohoda o ochrane africko-euroázijských druhov vodného sťahovavého vtáctva (1996).

- Dohovor o ochrane sťahovavých druhov voľne žijúcich živočíchov (Bonnský dohovor) (1979).
- Dohovor o biologickej diverzite (2000).
- Dohovor o diaľkovom znečisťovaní ovzdušia prechádzajúcim hranicami štátov (Ženevský dohovor) (1979).
- Rámcový dohovor OSN o zmene klímy (1992).
- Kjótsky protokol k Rámcovému dohovoru OSN o zmene klímy (1997).
- Viedenský dohovor o ochrane ozónovej vrstvy (1985).
- Montrealský protokol o látkach, ktoré porušujú ozónovú vrstvu (1987).
- Viedenský dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti za škody spôsobené jadrovou udalosťou (1963).
- Dohovor o jadrovej bezpečnosti (1994).
- Spoločný dohovor o bezpečnosti nakladania s vyhoretým palivom a o bezpečnosti nakladania s rádioaktívnym palivom (1997).
- Benátska charta z roku 1964 o ochrane a obnove pamiatok a pamiatkových sídiel.
- Washingtonská charta z roku 1987 o ochrane historických miest.
- Medzinárodný dohovor o potláčaní činov jadrového terorizmu – oznámenie MZV SR č. 308/2007 Z. z.
- konsolidované znenie Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu 2012/C327/01.
- Dohovor o fyzickej ochrane jadrových materiálov - oznámenie MZV SR č. 329/2001 Z. z.
- Spoločný protokol k aplikácii Viedenského dohovoru a Parížskeho dohovoru – oznámenie MZV SR č. 71/1996 Z. z.
- Spoločný dohovor o bezpečnosti nakladania s vyhoretým palivom a o bezpečnosti nakladania s rádioaktívnym odpadom – oznámenie MZV SR č. 125/2002 Z. z.
- Rezolúcia (77) 31 Výboru ministrov o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom.
- Odporúčanie Rec (2007) 7 Výboru ministrov o dobrej verejnej správe.
- Odporúčanie Rec (2003) 16 Výboru ministrov o výkone správnych a súdnych rozhodnutí v oblasti správneho práva.
- Odporúčanie Rec (2004) 20 Výboru ministrov súdnom preskúvaní správnych úkonov.
- Odporúčanie Rady Európy Rec (89) 8, ktoré upravuje dočasnú súdnu ochranu poskytovanú v správnych záležitostiach.

- Odporúčanie R (80) 2 Výboru ministrov o správnej úvahe.
- Odporúčanie R (91) 1 Výboru ministrov vo veciach administratívnych sankcií.

6. Vzťah Správneho súdneho poriadku k iným právnym predpisom

Ústava Slovenskej republiky – správne súdnictvo vychádza z materiálneho chápania právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto neprekračuje jej zverené právomoci, a jednak poskytuje ochranu subjektívnych práv osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom.

Všeobecná právomoc správneho súdnictva vyplýva z čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon“.

Určujúcim pre rozsah právomoci správneho súdnictva je obsah čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky: „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“ Tento článok súčasne vymedzuje aj vzťah správneho súdnictva k ústavnému súdnictvu a k právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorého kompetencie fungujú na princípe subsidiarity (čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky.)

Občiansky súdny poriadok – doteraz bolo správne súdnictvo upravené v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, pričom ustanovenie § 246c ods. 1 odkazovalo na jeho prvú, tretiu a štvrtú časť. Po vyčlenení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku do samostatného zákona, resp. po prijatí Správneho súdneho poriadku, bude vzťah k Civilnému sporovému poriadku naďalej blízky. Pre Správny súdny poriadok bude platiť zásada subsidiarity ustanovení Civilného sporového poriadku, teda uplatnia sa, iba ak Správny súdny poriadok neustanoví inak.

Správny poriadok – zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Osobitný vzťah bude mať Správny súdny poriadok aj k správnomu poriadku upravujúcemu konanie pred správnymi orgánmi, nakoľko je potrebné, aby jednotlivé procesné inštitúty oboch procesných predpisov neboli rozporné, resp. boli spolu v súlade (napr. inštitút zúčastnenej osoby, ktorý súčasný Občiansky súdny poriadok nepozná).

Táto požiadavka sa dotýka aj ďalších zákonov, ktoré obsahujú aj osobitné procesné ustanovenia, napr.:

- Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých 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 v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. .
- Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

7. Ciele, metodologické a koncepčné riešenia novej právnej úpravy Správneho súdneho poriadku

Civilné súdne konanie vrátane konania v správnom súdnictve je nástrojom, pomocou ktorého sa účastníci domáhajú na súde ochrany svojich práv v zmysle článku 46 Ústavy Slovenskej republiky. Nemôže byť preto cieľom procesného práva vytvorenie a dodržiavanie komplikovaných procesných postupov, ktoré nevedú súd k sústreďeniu sa na skutočný zmysel súdneho konania, ktorým je poskytnutie rýchlej a účinnej ochrany porušeného alebo ohrozeného práva. Výsledkom nesystémových noviel sa z Občianskeho súdneho poriadku vrátane jeho piatej časti stal pomerne neprehľadný právny predpis, ktorý vytvára množstvo aplikačných problémov a sám prispieva k súdnym priet'ahom.

Napriek snahe o zjednodušenie občianskeho súdneho konania desiatkami noviel (79), nepodarilo sa doteraz odstrániť základný problém, ktorým je jednotná úprava procesu, ktorý

nereaguje dostatočne na heterogénne hmotnoprávne úpravy, vyžadujúce si aj odlišné chápanie procesných pravidiel a postupov.

Európsky dohovor, Listina základných práv a slobôd a Ústava Slovenskej republiky zakotvujú právo na spravodlivý proces ako jednu zo základných zásad súdneho konania, na druhej strane ale požadujú, aby konanie na súde vrátane konania v správnom súdnictve prebiehalo efektívne, v primeranej dobe a bez zbytočných prieťahov. Ide o európsky štandard, ale aj problém, s ktorým sa v rôznej miere stretávajú všetky európske štáty.

Je preto nevyhnutné, aby nová procesná úprava správneho súdnictva smerovala k tomu, aby sa účinnosť a efektivita nových procesných inštitútov prediskutovala, prediskutovali sa aj kodifikačné princípy a zachovala primeraná miera kontinuity.

Nová procesná právna úprava správneho súdnictva by sa mala v rámci realizácie zásady spravodlivého procesu sústrediť predovšetkým na dosiahnutie rozhodnutia v primeranej dobe, bez zbytočných prieťahov, teda na zjednodušenie procesných pravidiel, v rámci ktorých bude mať sudca primeranú možnosť tvorivého výkladu práva.

Koncepčný materiál návrhu opatrení na zdokonalenie správneho súdnictva schválený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 461/2004 Z. z. z 19. 5. 2004, predpokladal predloženie návrhu zásad samostatného procesného predpisu pre správne súdnictvo. Táto úloha, napriek vypracovanému legislatívnemu zámeru novej právnej úpravy, bola však uznesením vlády Slovenskej republiky č. 676/2005 Z. z. zo 7. 9. 2005 zrušená, čím sa perspektíva novej procesnej úpravy správneho súdnictva oddialila, ale nezanikla.

Potreba vypracovať osobitný procesný predpis pre účely správneho súdnictva vychádza z doterajšej rozhodovacej činnosti súdov v správnom súdnictve, zo zaťažosti jednotlivých stupňov súdov a skladby správnych vecí v systéme súdnictva Slovenskej republiky. Odčlenenie úpravy správneho súdnictva do nového samostatného právneho predpisu je nevyhnutný krok vyplývajúci z pripravovaných zmien civilného práva, po ktorom volajú odborníci a ktorý má oporu aj v právnych úpravách iných štátov.

Vypracovanie samostatného procesného kódexu – Správneho súdneho poriadku, ktorý bude upravovať konanie pred správnymi senátmi a samosudcami v rámci správneho súdnictva, je nevyhnutné nielen vzhľadom na stále sa rozširujúce kompetencie správneho súdnictva, ale najmä vzhľadom na odlišný charakter občianskoprávných a obchodnoprávných vecí a vecí správneho práva, ktorých riešenie sa spravuje celkom odlišnými základnými zásadami.

Vytvorenie dobre fungujúcej vnútornej štruktúry správneho súdnictva s potrebným personálnym a materiálnym vybavením súdov je podmienkou kvalitného výkonu správneho súdnictva, ktorého zložitosť sa vstupom do Európskej únie podstatne zvýšila.

Rovnako naliehavou požiadavkou, ako sú úvahy o jeho inštitucionálnom usporiadaní alebo vyčlenení zo všeobecnej sústavy súdov, je požiadavka na vypracovanie dobrej procesnoprávnej úpravy správneho súdnictva, najmä požiadavka vecne správneho vymedzenia jeho pôsobnosti.

Treba tiež presne a s rešpektovaním princípov právnej teórie, ale aj zásady trojdelenia moci v štáte vymedziť a rozdeliť pôsobnosť medzi správnym súdnictvom a Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Výkladové nejasnosti vo vymedzení právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky mali za následok, že v súčasnosti Ústavný súd Slovenskej republiky rozhoduje aj o ochrane tých práv, v ktorých je daná právomoc iného súdu (najmä v rámci správneho súdnictva).

V tomto smere bude vymedzenie pôsobnosti medzi správnym súdnictvom a Ústavným súdom Slovenskej republiky predmetom ďalších rokovaní a to nielen v závislosti od prípravy nového Správneho súdneho poriadku ale i pripravovaného nového Zákona o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (t. č. zákon č. 38/1993 Z.z.).

Hoci sa právnická verejnosť na Slovensku intenzívne zaoberá všeobecnými problémami súdnictva, správne súdnictvo naďalej zostáva na okraji záujmu právne relevantných subjektov, prípadne úvahy o jeho lepšom fungovaní sú stále len v rovine deklaratórne, resp. úvah o jeho inštitucionálnom usporiadaní. Pritom práve táto oblasť súdnictva naliehavo vyžaduje aj praktické riešenie. Riešenie otázok správneho súdnictva sa stáva stále potrebnéjšie a zvyrazňuje sa nevyhnutnosť prijať ucelenú právnu úpravu, pred prijatím ktorej by sa na princípoch fungovania správneho súdnictva malo zjednotiť celé politické spektrum na Slovensku po zohľadnení odborných vyjadrení právnikov, ktorí v uvedenej oblasti pôsobia. Takto prijatá právna úprava jeho fungovania by potom mohla byť stabilná a stabilné by mohli byť aj zákony, ktoré budú činnosť správneho súdnictva upravovať.

Táto časť legislatívneho zámeru bola spracovaná na základe zásad schválených vládou dňa 19. 5. 2004 a doplnená so zreteľom na vývoj správneho súdnictva po tomto dátume jednak v Slovenskej republike, a jednak v rámci právnej úpravy správneho súdnictva v európskom právnom priestore, pričom vychádza z nasledovných premís:

1. **Zachovanie správneho súdnictva v systéme všeobecných súdov** – začlenenie správneho súdnictva v sústave všeobecných súdov v súčasnosti z organizačného hľadiska nespôsobuje osobitné komplikácie a existujúci systém sa osvedčil. V zásade takéto organizačné usporiadanie možno ponechať, lebo dôslednejšie zaručuje nezávislosť rozhodovania súdov. Ponechanie doterajšej štruktúry nebude vyžadovať ďalšie finančné náklady na vybudovanie osobitnej sústavy správnych súdov. Preto bolo nateraz upustené od myšlienky vytvorenia samostatného najvyššieho správneho súdu a samostatných správnych súdov nižšieho stupňa.

Vzhľadom na odlišný charakter civilnoprávných vecí a vecí správneho práva je však nevyhnutné, aby pre konanie pred správnymi senátmi v rámci správneho súdnictva bol vypracovaný nielen samostatný procesný kódex – Správny súdny poriadok, ale je tiež potrebné na všeobecných súdoch dôsledne odčleniť vybavovanie (rozhodovanie) vecí správneho súdnictva vybudovaním samostatných správnych kolégií na všetkých krajských súdoch.

Okrem toho aj pri zachovaní fungovania správneho súdnictva v sústave všeobecných súdov nemožno opustiť požiadavku, aby bola dôsledne zaručená nezávislosť rozhodovania sudcov v správnom súdnictve so všetkými garanciami a atribútmi nezávislosti takéhoto súdneho rozhodovania minimálne takým spôsobom, ako sú v súčasnosti garantované existujúce záruky nezávislosti súdov a sudcov. Objektívne by pritom záruky sudcovskej nezávislosti mali byť dokonca rozsiahlejšie a dôslednejšie zabezpečované, lebo v správnom súdnictve dochádza k riešeniu sporov, v ktorých jedným z účastníkov je vždy orgán verejnej správy (aj samotné ministerstvo spravodlivosti, či predstavitelia správy súdov), teda orgán výkonnej moci v štáte. Táto skutočnosť potom môže mať za následok snahu ovplyvňovať nezávislé rozhodovanie sudcu v prospech orgánu verejnej správy oveľa účinnejším a dôraznejším spôsobom, ktorej treba brániť aj systémovým riešením.

2. **Nevyhnutnosť špecializácie správnych sudcov na jednotlivé oblasti správy, stabilizácia okruhu správnych sudcov, garantovanie ich dlhodobej špecializácie a systematickej odbornej prípravy** – okrem vypracovania a prijatia samostatného procesného kódexu budú dôležité i zmeny dotýkajúce sa konkrétne personálnych a organizačných otázok, ako je zabezpečenie stability sudcov vybavujúcich agendu správneho súdnictva dôsledným kreovaním správneho kolégia na každom krajskom súde na čele s predsedom správneho kolégia a posilnenie právomoci predsedu správneho kolégia v otázkach personálnych. Je potrebné odčleniť senáty rozhodujúce veci správneho súdnictva od ostatných vecí, ktoré sa rozhodujú na krajských súdoch. Cieľom navrhovaných zmien je zabezpečenie efektívneho výkonu správneho súdnictva prostredníctvom sudcov, ktorí budú špecializovaní na tento výkon súdnej agendy vrátane justičných čakaťov (za predpokladu obnovy tohto inštitútu), ako aj špecializovaných súdnych úradníkov a osobitne asistentov sudcu správneho kolégia na Najvyššom súde Slovenskej republiky. Je potrebné zaručiť istotu sudcov venujúcich sa správne súdnictvu, že sa tejto agende budú môcť venovať naplno a nebudú presúvaní medzi kolégiami. Takáto úprava nesporne povedie k zvýšeniu kvality súdnych rozhodnutí ako aj k prehĺbeniu dôveryhodnosti správneho súdnictva a jeho rozhodovacej praxe.

3. **Ponechanie krajských súdov ako základného článku organizácie správneho súdnictva** – krajské sudy budú naďalej rozhodovať ako sudy prvej inštancie, pričom proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu bude na základe kasačnej sťažnosti príslušný rozhodovať Najvyšší súd Slovenskej republiky.

4. **Preskúvanie len právoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy** – pre prehľadnosť a zjednodušenie právnej úpravy je žiaduce, aby sudy preskúmavali na základe žaloby len právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy.

V novej právnej úprave sa už neuvažuje s opravnými prostriedkami proti rozhodnutiam správnych orgánov (terajšia tretia hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku) ako reliktom právnej úpravy spred roku 1991⁴⁸. Postupným vývojom konania v

⁴⁸ Občiansky súdny poriadok z roku 1963 upravoval v štvrtej časti, štvrtej hlave (t. j. medzi opravnými prostriedkami) tiež „preskúvanie rozhodnutí iných orgánov“ (išlo o veci dôchodkového zabezpečenia a

správnom súdnictve a jeho právnej úpravy sa tretia hlava piatej časti stala neorganickým prvkom, ktorý ešte stále vyvoláva dojem, že súdne konanie v správnom súdnictve je „pokračovaním“ správneho konania, pričom často panuje predstava, akoby konanie o opravnom prostriedku podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku bolo niečím „navyššie“, čo oproti konaniu o žalobách dáva účastníkovi správneho konania viac práv alebo akoby ich práva boli chránené vo väčšej miere. Takéto ponímanie je mylné a z hľadiska účelu správneho súdnictva i nežiaduce.

V tejto súvislosti treba uprednostniť princíp trojdelenia moci – „nech v prvom rade rozhodnú správne orgány“.

Odlišnosti konaní v niektorých veciach (napr. dôchodkových či azylových) budú upravené v rámci osobitných konaní.

Táto nová úprava si vyžiada zmenu v cca 20 zákonoch, v ktorých je upravený opravný prostriedok proti neprávoplatnému rozhodnutiu orgánu verejnej správy na súd.

5. **Zachovanie rozhodovania správnych súdov v tzv. plnej jurisdikcii (t. č. § 250i ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku)** v zmysle požiadaviek článku 6 Európskeho dohovoru. Súdny v správnom súdnictve budú, tak ako doteraz, preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy bez rozdielu, či boli vydané v oblasti verejnej správy, alebo aj v oblasti súkromnoprávných vzťahov (veci súkromnoprávnej povahy). Tento model prieskumu sa v praxi správnych súdov osvedčil. Dualizmus prieskumu súdnych rozhodnutí (ako je tomu napr. v Českej republike) nepovažuje súdna prax za vhodný model, najmä preto, že sa vyznačuje viacerými nedostatkami – nesprávnou (nejednotnou) terminológiou, spormi o právomoc (kompetenčnými konfliktami) nejednotnosťou judikatúry civilného a správneho súdnictva, ako aj nejednotnosťou kritérií, či ide o vec súkromnoprávnej povahy alebo verejnoprávnej povahy.

nemocenského poistenia ako aj niekoľko ďalších výnimiek zavedených v sedemdesiatych a osemdesiatych rokoch minulého storočia), pričom novelou Občianskeho súdneho poriadku vykonanou zákonom č. 519/1991 Zb. bola do tej doby platná štvrtá hlava štvrtej časti bez väčších zmien zaradená ako tretia hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

II. časť

Štruktúra návrhu právnej úpravy civilného procesu

A. Civilný sporový poriadok

Štruktúra navrhovanej právnej úpravy Civilného sporového poriadku

Právna úprava civilného procesu bude mať novú štruktúru, ktorá zodpovedá navrhovaným metodologickým a koncepcným riešeniam.

Základné zásady

Prvá časť – všeobecné ustanovenia

- Prvá hlava: základné ustanovenia
- Druhá hlava: právomoc a príslušnosť súdov
- Tretia hlava: zloženie súdu a vylúčenie sudcov
- Štvrtá hlava: účasť na konaní a zastúpenie
- Piata hlava: iné subjekty konania
- Šiesta hlava: procesné úkony a lehoty

Druhá časť – konanie v prvej inštancii

- Prvá hlava: začatie konania
- Druhá hlava: dočasné, zabezpečovacie a iné opatrenia súdu
- Tretia hlava: predbežné prejednanie veci
- Štvrtá hlava: pojednávanie
- Piata hlava: dokazovanie
- Šiesta hlava: trovy konania
- Siedma hlava: súdne rozhodnutia

Tretia časť – osobitné procesné postupy

- Prvá hlava: skrátené konania a skrátené rozhodnutia
- 1. diel: platobný rozkaz
- 2. diel: rozkaz na plnenie
- 3. diel: zmenkový a šekový platobný rozkaz
- 4. diel: európsky platobný rozkaz

5. diel: rozsudok pre zmeškanie
6. diel: rozsudok pre uznanie nároku
7. diel: rozsudok pre vzdanie sa nároku

Druhá hlava: spory s ochranou slabšej strany

1. diel: pracovnoprávne a obdobné pracovné spory
2. diel: spotrebiteľské spory
3. diel: antidiskriminačné spory

Tretia hlava – drobné spory

Štvrtá hlava – osvedčenie o európskom exekučnom titule

Štvrtá časť – opravné prostriedky

Prvá hlava: odvolanie

Druhá hlava: sťažnosť

Tretia hlava: dovolanie

Štvrtá hlava: žaloba na obnovu konania

Piata časť – záverečné ustanovenia

Základné zásady

Ústrednou zásadou, na ktorej bude vybudovaný nový civilný proces, je právo na spravodlivý súdny proces garantovaný Európskym dohovorom a Ústavou Slovenskej republiky.

V základnom vymedzení novej právnej úpravy bude nevyhnutné okrem zásady spravodlivej ochrany práv účastníkov vyjadriť aj zásadu účinnej procesnej ochrany. V novej právnej úprave by však nemali byť obsiahnuté neefektívne lehoty na rozhodnutie pri jednotlivých procesných úkonoch. Výnimkou budú prípady naliehavej procesnej ochrany (napríklad dočasné a iné zabezpečovacie opatrenia súdu, ako aj lehoty na vyhotovenie rozsudku).

Ďalšími základnými zásadami, na ktorých bude budovaný civilný proces, sú predovšetkým:

- zásada rovnosti účastníkov bez ohľadu na skutočnosť, či ide o občana Slovenskej republiky alebo občana cudzieho štátu, resp. právnickú osobu založenú podľa práva Slovenskej republiky alebo cudzieho štátu, a bez ohľadu na to, či je bydlisko, resp. sídlo účastníka konania na území Slovenskej republiky,

- zásada ústnosti a priamosti s prihliadnutím na súčasný európsky trend písomného konania,
- zásada kontradiktórnosti
- zásada verejnosti, ktorá má plniť predovšetkým kontrolnú funkciu,
- zásada hospodárnosti konania, ktorá bude konkretizovaná v jednotlivých procesnoprávných inštitútoch za účelom zrýchlenia konania a zefektívnenia vymožitelnosti práv,
- zásada voľného hodnotenia dôkazov,
- zásada dispozičná a prejednacia,
- zásada sudcovskej a zákonnej koncentrácie.

Okrem klasických zásad civilného procesu bude nová procesná právna úprava rešpektovať aj zásady vyplývajúce z úijného práva, napr. zásadu zákazu diskriminácie, zásadu rovnocennosti a účinnosti (tzv. *effet utile*) pri aplikácii procesných noriem vo vzťahu k hmotnému úijnému právu, s čím súvisí i zásada solidarity a lojálnej spolupráce v zmysle úijného práva, zásada ochrany spotrebiteľa, zásada jednotnej aplikácie práva EÚ, zásada prednosti práva EÚ, zásada priameho účinku práva EÚ, zásada výkladu vnútroštátnych noriem v súlade s právom EÚ, zásada zodpovednosti štátu za porušenie práva EÚ.

Explicitne sa ustanoví, že každá právna norma nového procesného kódexu sa bude interpretovať v súlade s týmito zásadami.

Prvá časť

Všeobecné ustanovenia

Prvá hlava – základné ustanovenia

Základné ustanovenia budú obsahovať vymedzenie vecnej pôsobnosti nového Civilného sporového poriadku.

Nový civilný sporový kódex sa bude orientovať na riešenie sporov medzi fyzickými a právnickými osobami. Subsidiárne sa jeho ustanovenia budú aplikovať aj v mimosporoch a správnom súdnictve, ktoré budú upravené v samostatných právnych predpisoch, avšak pôjde iba o minimálnu mieru subsidiárneho použitia ustanovení Civilného sporového poriadku.

Poučovacia povinnosť súdu v sporovom konaní musí byť vyjadrená presnejšie s poukazom na jej účel spočívajúci v tom, aby bola zabezpečená ochrana výlučne procesných práv účastníkov konania. Bude zachovaná norma, podľa ktorej bude poučovacia povinnosť súdu vylúčená v prípade zastúpenia účastníka advokátom.

Vyjadrí sa zásada kooperácie (súčinnosti) účastníkov konania a súdu v občianskom súdnom konaní. V tejto súvislosti sa zväží možnosť osobitnej sankcie v prípade jej odopretia.

Druhá hlava – právomoc a príslušnosť súdov

1. Právomoc súdov

Základom novej právnej úpravy bude doterajšia právna úprava právomoci a riešenia kompetenčných sporov medzi súdmi a inými orgánmi. Súdny podľa tohto kódexu budú rozhodovať spory, vyplývajúce najmä zo súkromnoprávnych vzťahov, ak o nich nerozhoduje iný orgán. Otázky právomoci v mimosporoch a v správnom súdnictve budú upravené v samostatných procesných kódexoch. Nová právna úprava bude reflektovať aj otázky právomoci súdov v konaniach s cudzím prvkom upravené normami medzinárodného práva súkromného a práva EÚ.

2. Príslušnosť súdov

Nová právna úprava bude rozlišovať vecnú, miestnu, funkčnú a tzv. kauzálnu príslušnosť súdov.

Vecná príslušnosť súdov: na konanie v prvom stupni sú príslušné okresné sudy.

Miestna príslušnosť:

- všeobecná – vychádza z doterajšej právnej úpravy všeobecného súdu žalovaného,
- alternatívna – základom bude doterajšia právna úprava alternatívnej miestnej príslušnosti,
- výlučná – vo všeobecnosti sa uplatní v konaniach s ochranou slabšej strany podľa druhej hlavy tretej časti Civilného sporového poriadku. Otázka príslušnosti súdov v incidenčných sporoch vyvolaných exekučným, insolvenčným a rozhodcovským konaním bude osobitne upravená.

Funkčná príslušnosť: o odvolaní bude rozhodovať krajský súd (výnimku budú predstavovať zákonom stanovené prípady autoremedúry), o dovolaní najvyšší súd a o žalobe na obnovu konania okresný súd.

Kauzálna príslušnosť: nová právna úprava súdnej príslušnosti bude rozšírená o tento inštitút, ktorý doteraz používala iba právna veda. Isté náznaky kauzálnej príslušnosti obsahuje zákon č. 371/2004 Z. z. o sídlach a obvodoch súdov Slovenskej republiky. Nová právna úprava jednotne upraví otázky kauzálnej príslušnosti. Vzhľadom na zefektívnenie súdnictva je totiž nevyhnutná špecializácia súdov v určitých taxatívne stanovených veciach, o ktorých budú rozhodovať vopred individuálne určené sudy. Kauzálna príslušnosť sa bude týkať najmä otázok hospodárskej a nekalej súťaže, cenných papierov vrátane zmienek a šekov, priemyselného vlastníctva, otázok týkajúcich sa konkurzu a reštrukturalizácie a registrového konania.

Tretia hlava – zloženie súdu a vylúčenie sudcov

Za základ novej právnej úpravy sa vezme doterajšia úprava zloženia súdu s doplnením inštitútu justičného čakateľa.

Zároveň sa jasne vymedzia kompetencie medzi súdnymi úradníkmi, justičnými čakateľmi a sudcami. Zavedú sa decízne oprávnenia súdnych úradníkov. Vyšší súdny úradník bude dotovaný decíznou kompetenciou po zložení vyššej odbornej skúšky v jednoduchých veciach procesného charakteru. Voči jeho rozhodnutiu bude prípustná sťažnosť.

Inštitút vylúčenia sudcov bude vychádzať zo súčasnej právnej úpravy s prihliadnutím na zásadu koncentrácie konania vo veci podávania námietok o zaujatosti sudcov. Zjavne nedôvodné a opakované námietky zaujatosti budú procesne sankcionované.

Ak dospeje senát najvyššieho súdu pri svojom rozhodovaní k právnomu názoru, ktorý je odlišný od právneho názoru, ktorý už bol vyjadrený v rozhodnutí najvyššieho súdu, postúpi tento senát najvyššieho súdu vec na rozhodnutie tzv. veľkému senátu a pri postúpení svoj právny názor odôvodní.

Veľký senát najvyššieho súdu bude pozostávať zo 7 členov (predseda a 6 členov).

Ak sa veľký senát uznesie na právnom názore, ktorý je zhodný s doterajšou rozhodovacou činnosťou najvyššieho súdu, prijme ho ako zásadné rozhodnutie. Zásadné rozhodnutie sa uverejní v Zbierke rozhodnutí a stanovísk Najvyššieho súdu a súdov Slovenskej republiky. Zváži sa možnosť veľkého senátu požiadať o vyjadrenie generálneho prokurátora.

Rokovací poriadok najvyššieho súdu ustanoví, v ktorých ďalších prípadoch môže predseda najvyššieho súdu alebo predsedovia jednotlivých kolégií predložiť veľkému senátu k posúdeniu iné právne otázky.

Na základe vyhodnotenia právoplatných rozhodnutí súdov môže veľký senát, predseda najvyššieho súdu alebo predsedovia kolégií navrhnúť kolégiu alebo plénu v záujme jednotného rozhodovania súdov zaujatie stanoviska k rozhodovacej činnosti súdov vo veciach určitého druhu (inštitút zjednocovania upravený v zákone o súdoch).

Štvrtá hlava – účasť na konaní a zastúpenie

Za základ novej právnej úpravy sa vezme doterajšia úprava inštitútu účasti v konaní vrátane zmeny a zámene účastníkov konania a vedľajšieho účastníka. Procesný inštitút zastúpenia účastníkov v súdnom konaní bude aj naďalej rozlišovať procesné zastúpenie na základe zákona, splnomocnenia a rozhodnutia súdu, avšak s prihliadnutím na profesionalizáciu súdnictva. Navrhuje sa obligatórne právne zastúpenie v kauzálnych stanovených veciach za účelom zrýchlenia a zhospodárnenia konania, ako aj vytvorenia potrebného filtra pred podávaním nadbytočných a zjavne neopodstatnených žalôb. Obligatórne právne zastúpenie v konaniach na súdoch prvoinštančných aj druhoinsančných

sa bude vyžadovať najmä vo veciach nekalej a hospodárskej súťaže, priemyselného vlastníctva, cenných papierov, zmeniek a šekov, ochrany osobnosti a autorských práv. Obligatórne právne zastúpenie bude konštruované ako povinné zastúpenie advokátom, resp. zastupovanie právnickej osoby jej zamestnancom alebo členom s právnickým vzdelaním.

Piata hlava – iné subjekty konania

Táto hlava bude upravovať účasť iných subjektov na civilnom sporovom konaní, najmä účasť prokurátora. V zákonom ustanovených konaniach bude mať prokurátor právo do konania vstúpiť. Prokurátor bude mať právo podať návrh na začatie konania vo veciach, ktoré ustanoví zákon.

Šiesta hlava – procesné úkony a lehoty

Nanovo sa upravia inštitúty foriem a náležitostí podaní účastníkov konania, doručovanie, predvolanie, predvedenie a poriadkové opatrenia súdu. Do tejto časti sa zapracujú projekty e-government a e-justice. Dôraz sa bude klásť na dôslednú elektronizáciu súdnictva, s čím súvisí najmä elektronizácia súdneho spisu a inštitút elektronických schránok.

Fikcia doručenia u právnických osôb bude vychádzať z doterajšej právnej úpravy, pričom smerodajným sídlom bude adresa zapísaná v obchodnom registri. U fyzických osôb nepodnikateľov sa bude vychádzať z inštitútu náhradného doručenia a súčasná právna úprava fikcie doručenia bude modifikovaná s akcentom na zodpovedný prístup fyzických osôb k plneniu povinností, vyplývajúcich z právnych noriem o hlásení a evidencii obyvateľov.

Elektronický súdny spis zase umožní súdu i účastníkom konania vrátane ich zástupcov kedykoľvek nahliadať do spisu, robiť si z neho výpisy, odpisy a poznámky, čím sa skráti čas, ktorý je potrebné v súčasnosti vynaložiť na štúdium spisu vedeného v papierovej forme.

Právna úprava lehôt sa prevezme zo súčasnej právnej úpravy počítania lehôt, plynutia lehôt a ich zmeškania, avšak s tým, že sa odstránia inštruktívne lehoty pre súdy, ktoré neprispievajú k skráteniu a zefektívneniu konania. Tieto lehoty by sa mali nahradiť pravidlom o rozhodovaní bez zbytočného odkladu alebo o rozhodovaní v čo najkratšej lehote po doručení návrhu alebo iného úkonu účastníka, ale za predpokladu, že podanie umožňuje konať a rozhodnúť. Test ich dodržania je v čl. 48 ods. 2 Ústavy a v zásadách, na ktorých bude prijatý nový procesný predpis.

Druhá časť

Konanie v prvej inštancii

Prvá hlava – začatie konania

Konanie vo veci samej sa bude začínať žalobou. Náležitosti žaloby budú vychádzať z doterajšej právnej úpravy s prihliadnutím na elektronizáciu súdnictva, najmä zavedenie elektronických schránok.

Žaloby sa budú deliť na žaloby, v ktorých súd rozhoduje deklaratórne, a na tie, v ktorých sa vydáva konštitutívne rozhodnutie. Do prvej skupiny žalôb sa zaradí žaloba na plnenie povinností, ktoré vyplývajú zo zákona alebo z právnej skutočnosti, a žaloba určovacia. Tá sa však bude ďalej deliť na žalobu na určenie práva alebo právneho vzťahu s preukazovaním naliehavého právneho záujmu a na žalobu na určenie inej právnej skutočnosti bez naliehavého právneho záujmu (napr. určenie neplatnosti dobrovoľnej dražby, určenie času plnenia, ak bol čas plnenia ponechaný na vôli dlžníka, určenie pravosti listiny). Do druhej skupiny žalôb budú patriť všetky tie žaloby, kde z hmotného práva vyplýva právomoc súdu konštitutívnym rozhodnutím upraviť práva a právne vzťahy medzi účastníkmi konania (napr. zrušenie podielového alebo bezpodielového spoluvlastníctva, právne vzťahy k neoprávnenej stavbe, k spracovaniu cudzej veci).

Všetky statusové veci budú upravené v Civilnom mimosporovom poriadku.

Zmena žaloby, späťvzatie žaloby a vzájomná žaloba budú vychádzať z doterajšej právnej úpravy s prihliadnutím na ciele novej právnej úpravy, ako je zrýchlenie a zefektívnenie konania za účelom zlepšenia vymožitelnosti práva. Za týmto účelom bude potrebné prijať kritériá, na základe ktorých súd nepripustí zmenu návrhu alebo vzájomný návrh žalovaného. Pri späťvzati žaloby bude potrebné akceptovať závery doktríny a judikatúry, najmä v prípadoch tzv. *iudicium duplex*, t. j. ak možnosťou podať návrh na začatie konania podľa hmotného práva disponujú viacerí účastníci konania, kedy je súhlas odporcu nevyhnutný.

Zavedie sa nový procesný inštitút hromadných žalôb, ktorý sa upraví jednotne pre oblasť súkromného práva. Súčasná právna úprava je roztrieštená vo viacerých právnych predpisoch, dokonca aj hmotnoprávneho charakteru.

Druhá hlava – dočasné, zabezpečovacie a iné opatrenia súdu

Ide o opatrenia súdu, ktoré môžu byť vydané pred samotným začatím konania, ale aj v priebehu konania vo veci samej, ako aj po skončení konania za účelom zabezpečenia výkonu rozhodnutia. Z tohto dôvodu bude zavedená terminologická zmena, v zmysle ktorej sa predbežné opatrenia súdu budú označovať pojmom dočasné a zabezpečovacie opatrenia.

Právna úprava doteraz označovaného predbežného opatrenia bude vychádzať zo súčasnej právnej úpravy, bude však prípustná zhoda petitu návrhu na vydanie zabezpečovacieho opatrenia a žaloby vo veci samej v odôvodnených prípadoch. Otázky úpravy doterajších predbežných opatrení vo veciach maloletých (prípadne v iných mimosporových konaniach) sa presunú do samostatného mimosporového kódexu.

Ďalším opatrením upraveným v tejto časti kódexu bude zabezpečenie dôkazu. Právna úprava tohto procesného inštitútu bude vychádzať z doterajšej právnej úpravy.

Nová právna úprava nebude obsahovať tzv. zmierovacie konanie pred začatím konania. Za účelom dosiahnutia zmiery môžu účastníci konania využiť alternatívne spôsoby riešenia sporov (napr. mediáciou). Avšak súdny zmier ako taký sa nevyklučuje, napr. aj predbežné prejednanie veci môže skončiť súdnym zmierom, samozrejme za predpokladu, že účastníci majú uzavretie dohody o predmete konania v hmotnoprávnej dispozícii. Súdnym zmierom bude môcť skončiť aj iba časť alebo základ konania a o zvyšku návrhu súd pokračuje v konaní.

Tretia hlava – predbežné prejednanie veci

Za účelom zefektívnenia a zrýchlenia civilného konania sa upraví v novom kódexe nový právny inštitút, tzv. predbežné prejednanie veci. Predmetný inštitút môže významným spôsobom prispieť k rýchlejšiemu rozhodnutiu v merite veci.

Pri predbežnom vypočutí strán bude úlohou súdu určiť, ktoré skutočnosti sú medzi účastníkmi sporné, a ktoré nie. Práve za účelom odstránenia sporných skutočností sudca vysloví predbežný právny názor a určí smer dokazovania vo veci samej (tzv. intencionalita dokazovania). Predbežné prejednanie veci tak môže výrazne napomôcť sudcovi rozhodnúť vec na jedinom nariadenom pojednávaní. Na druhej strane predbežné prejednanie veci je schopné napĺňať aj princíp procesnej prevencie, keď v tomto štádiu konania môže súd viesť účastníkov k riešeniu veci zmierom. Pre prípad procesnej pasivity bude stanovený sankčný mechanizmus (napríklad procesná preklúzia).

Predbežné prejednanie veci kladie zvýšené nároky na súd a účastníkov konania, a to nielen v dôsledku nevyhnutnej prípravy na toto konanie, ale aj v dôsledku zákonnej procesnej zodpovednosti, ktorú v súvislosti s predmetným inštitútom bude potrebné zakotviť, napr. v podobe koncentrácie procesných úkonov.

Štvrtá hlava – pojednávanie

Právna úprava pojednávania a jeho prípravy bude vychádzať z doterajšej právnej úpravy, avšak s prihliadnutím na striktné dodržiavanie zásady kontradiktórnosti konania a zásady prejednacej za účelom zrýchlenia súdneho konania, t. j. povinnosť tvrdenia a dôkazná povinnosť bude v plnom rozsahu zaťažovať účastníkov konania. Vychádzajúc zo

zásady koncentrácie konania zákon alebo súd stanoví, v ktorých veciach a do ktorého momentu môžu účastníci konania predkladať súdu nové skutočnosti a dôkazy.

Za prípravu pojednávania bude niesť zodpovednosť súd, a to v zmysle, aby pripravil pojednávanie tak, aby mohol rozhodnúť na jedinom pojednávaní a odročenie pojednávania bude prichádzať do úvahy iba z dôležitých dôvodov. Pojednávanie nebude potrebné nariaďovať vo veciach, v ktorých tak ustanoví zákon a tiež vo veciach, kedy s tým vyslovia súhlas účastníci konania.

Piata hlava – dokazovanie

Právna úprava postupu súdu v procese dokazovania sa bude výrazne líšiť od súčasnej právnej úpravy. Súd bude môcť vykonať iba tie dôkazy, ktoré navrhli účastníci konania. Proces dokazovania bude vybudovaný výlučne na princípe prejednanom, princípe kontradiktórnosti konania ako i koncentračnej zásade.

Výnimočne bude môcť súd vykonávať aj tie dôkazy, ktoré účastníci nenavrhli, ak je to potrebné pre rozhodnutie vo veci, ale iba v tých sporových konaniach, v ktorých to umožní explicitne zákon. Dôvodom pre takýto postup je ochrana slabšej strany (napr. zamestnanca, spotrebiteľa). V týchto prípadoch sa zmierni prísne uplatňovanie zásady formálnej pravdy a súd na základe vyšetrovacieho princípu bude môcť vykonať aj vlastné šetrenie, avšak pri dodržaní zásady hospodárnosti konania. V týchto prípadoch sa tiež neuplatní ani prísna procesná preklúzia a zákon pripustí výnimky z prísnej zásady koncentrácie konania v odôvodnených a závažných prípadoch.

Súd pri hodnotení dôkazov bude viazaný zásadou voľného hodnotenia dôkazov. Za dôkaz sa bude považovať najmä listinný dôkaz, výsluch svedka, účastníka konania, ohliadka, znalecký posudok ako i ďalšie prostriedky, ktoré umožnia zistiť skutkový stav veci.

Šiesta hlava – trov konania

Rozhodovanie o náhrade trov konania tvorí integrálnu súčasť súdneho rozhodnutia a v sporovom konaní je jej hlavným vyjadrením zásada úspechu v konaní, premietnutá do náhrady trov konania. Doterajšia právna úprava je neprehľadná. Z rozhodovania súdov je pritom zrejmé, že ide o problematickú oblasť. Súdny buď zákon nesprávne aplikujú, alebo svoje rozhodnutia nedostatočne odôvodňujú. Rozhodovanie v tejto oblasti je navyše nejednotné, čo je spôsobené predovšetkým neustálymi novelizáciami.

Podľa novej právnej úpravy súd bude v sporových konaniach rozhodovať o trovách konania bez návrhu, nakoľko trov konania predstavujú integrálnu súčasť súdneho procesu. Oblasť trov konania bude vychádzať z nasledujúcich premís:

- stručnosť a jednoduchosť úpravy zabraňujúcej svojvoľnému výkladu;

- zjednodušenie samotného rozhodovania;
- rýchlosť rozhodovania zabezpečená obmedzením opravných prostriedkov.

Oproti doterajšej úprave bude zjednodušený § 142 Občianskeho súdneho poriadku. Zároveň je potrebné odstrániť alebo sprecíziť nejasné alebo obsolentné ustanovenia a § 150 Občianskeho súdneho poriadku, ktorý súdy používajú minimálne a jeho posledná úprava je navyše z hľadiska výkladu úplne nejasná. Ďalej je potrebné spresniť úpravu trov štátu.

Cieľom bude aj zjednodušenie samotného rozhodovania. Rozhodovanie o trovách je problematické, pretože sudcovia rozhodujúci o trovách pri zrejmom nároku rozhodujú nielen o priznaní nároku na náhradu trov, ale aj o jeho matematickom výpočte, ktorý predstavuje takmer tretinu odôvodnenia rozhodnutia. Takéto rozhodnutia bývajú niekedy len pre chyby v počítaní napádané opravnými prostriedkami, čo pri súčasnej úprave odvolacieho konania aj v časti trov predstavuje zbytočné predlžovanie konania.

Zámerom navrhovanej úpravy je zverenie výpočtovej časti rozhodovania vyššiemu súdnemu úradníkovi, ktorý v tejto veci vydá samostatné uznesenie. Voči tomuto uzneseniu bude prípustná sťažnosť, o ktorej bude rozhodovať sudca príslušného súdu. Jeho rozhodnutie bude konečné.

Siedma hlava – súdne rozhodnutia

System súdnych rozhodnutí bude nadväzovať na súčasnú právnu úpravu.

Súd bude vo veci samej rozhodovať rozsudkom. Formálne náležitosti rozsudku sa prevezmú z doterajšej právnej úpravy s tým, že každý rozsudok musí byť riadne odôvodnený. Výnimky ustanoví zákon.

Právna úprava rozsudku pre uznanie a vzdanie sa nároku a kontumačného rozsudku bude upravená v osobitnej časti.

Uznesením rozhodujú súdy v procesných veciach. Právna úprava uznesenia bude vychádzať zo súčasnej právnej úpravy.

Právna úprava rozkazov bude upravená v tretej časti Civilného sporového poriadku medzi osobitnými typmi sporov.

Kritickej reflexii budú podrobené otázky právoplatnosti a vykonateľnosti súdnych rozhodnutí, osobitne ich subjektívnych a objektívnych účinkov.

Tretia časť

Osobitné procesné postupy

Prvá hlava – skrátene konania a skrátene rozhodnutia

Skrátene konania predstavujú osobitný postup súdu, ktorým rozhoduje v sporovom konaní na základe skutočností, podľa ktorých sa uplatnené nároky javia ako dostatočne opodstatnené. Je to istý odklon od obvyklého priebehu konania, ktorý sa prejavuje najmä v tom, že súd rozhoduje bez nariadenia pojednávania na základe predložených listinných dôkazov. Právna úprava skrátene konaní je nevyhnutná na dosiahnutie zrýchlenia konania a zefektívnenia civilného procesu.

Prvé štyri diely tejto hlavy budú obsahovať právnu úpravu rozkazného konania, vychádzajúc z doterajšej právnej úpravy platobného a zmenkového a šekového platobného rozkazu. Platobný rozkaz nebude možné doručovať do cudziny, na tieto účely bude slúžiť európsky platobný rozkaz, ak ide o odporcu s domicilom na území členského štátu EÚ. V súvislosti s európskym platobným rozkazom bude potrebné upraviť tie otázky, ktoré nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006 z 12. decembra 2006 (Ú. V. EÚ, L 399, 30.12.2006) v platnom znení, ktorým sa zavádza európske konanie o platobnom rozkaze ponecháva na vnútroštátne právo členských štátov (napr. otázky právneho zastúpenia, jazykový režim, doručovanie).

Rozkaz na plnenie sa bude využívať v nesporných nárokoch, ktoré budú znieť výlučne na iné ako peňažné plnenie (súčasná právna úprava plnenia výživného rozkazom na plnenie je zavádzajúca).

V rámci zmenkového a šekového platobného rozkazu sa zväži lehota na podanie námietok voči tomuto rozkazu. Všeobecná 15-dňová lehota na podanie prostriedkov procesnej obrany voči rozkazom prispeje k väčšej prehľadnosti a systematickosti právnej úpravy. V rozkaznom konaní rozhoduje vyšší súdny úradník, o prostriedkoch procesnej obrany rozhodne sudca súdu toho istého stupňa.

Ďalšie tri diely tejto hlavy budú upravovať skrátene rozhodnutia (rozsudok pre uznanie nároku, vzdanie sa nároku a rozsudok pre zmeškanie) týkajúce sa nesporných nárokov, resp. nárokov, ktorých sa veriteľ vzdá, avšak až potom, ako mu predmetný nárok vznikol. Podmienky, za splnenia ktorých je možné vydať takýto druh rozsudku, budú vychádzať zo súčasnej právnej úpravy. Rozsudok pre uznanie alebo vzdanie sa nároku nemusí obsahovať podrobné odôvodnenie, ale iba predmet konania a ustanovenie príslušného zákona.

Právna úprava kontumačného rozsudku je v súčasnosti roztrieštená jednak v § 114, a jednak v § 153b Občianskeho súdneho poriadku. Nová právna úprava jednotne upraví podmienky vydávania rozsudkov pre zmeškanie z dôvodu pasivity žalovaného (napr. žalovaný sa nevyjadrí k žalobe, nedostaví sa na pojednávanie bez riadneho ospravedlnenia). Predmetný inštitút je prejavom nielen zásady hospodárnosti konania, ale aj kontradiktórnosti konania a zásady formálnej pravdy. Súd nevydá kontumačný rozsudok, ak žalobcom tvrdený

nárok považuje za sporný. V sporoch s ochranou slabšej strany takýto typ rozhodnutia nebude prípustný. Prostriedkom procesnej obrany bude návrh na zrušenie kontumačného rozsudku, odvolanie voči kontumačnému rozsudku nebude prípustné.

Druhá hlava – spory s ochranou slabšej strany

Táto hlava bude upravovať konania v sporových veciach, v ktorých však na jednej zo strán bude vystupovať účastník konania, ktorý má voči druhej strane sporu slabšie postavenie, vyplývajúce z hmotného práva.

Predmetná hlava bude upravovať určité výnimky zo všeobecnej právnej úpravy sporového konania **vo veciach pracovnoprávných a obdobných pracovných veciach, spotrebiteľských či antidiskriminačných**. V dôsledku ochrany slabšej strany sa zmierni prísna zásada koncentrácie konania a upustí sa od procesnej preklúzie. Upravujú sa výnimky z dispozičného a prejednávacieho princípu a zásady formálnej pravdy, napr. súd bude môcť vykonať aj tie dôkazy, ktoré účastníci konania nenavrhlí, ak je to potrebné na rozhodnutie vo veci (súčasný § 120 ods. 1 *in fine*). Preto v daných konaniach nebude možné vydať rozsudok pre zmeškanie. V pracovnoprávných sporoch bude možné zastupovanie zamestnanca právnickou osobou (odborovou organizáciou). V antidiskriminačných sporoch bude v zmysle platnej právnej úpravy naďalej niesť dôkazné bremeno žalovaný (§ 11 ods. 2 v spojení s ods. 3 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon).

Prehodnotí sa aj postavenie, zastúpenie a účasť v súdnom konaní inštitúcií vystupujúcich na ochranu spotrebiteľa, vrátane obmedzenia náhrady za toto zastúpenie len na vecné náklady.

Tretia hlava – drobné spory

Tretia hlava tretej časti nového kódexu bude upravovať konanie v drobných sporoch. Za drobné spory sa budú považovať spory, ktorých hodnota predstavuje buď peňažnú čiastku, ktorej istina neprekračuje zákonom stanovenú nominálnu hodnotu (napr. do 2000 eur z dôvodu jednotnej právnej úpravy drobných sporov s právnou úpravou cezhraničných drobných sporov v EÚ), alebo v prípade nepeňažného plnenia musí byť toto vyjadriteľné v peniazoch, pričom nominálna hodnota spadá do rozsahu určeného pre drobné spory (napr. dodanie tovaru, poskytnutie služby). Za drobné spory sa nepovažujú napr. spory s ochranou slabšej strany ani spory, v ktorých sa vyžaduje obligatórne právne zastúpenie. Súčasná právna úprava je nevyhovujúca nielen z dôvodu absolútne zlého zadefinovania pojmu drobné spory, ale aj z dôvodu roztrieštenej právnej úpravy, ktorú treba hľadať v celom súčasnom Občianskom súdnom poriadku.

Za splnenia určitých podmienok, súladných s judikatúrou ESĽP⁴⁹, bude súd môcť v drobných sporoch rozhodnúť bez nariadenia pojednávania.

Navrhuje sa zavedenie tlačív na riešenie drobných sporov, aby sa tým eliminovali vadné podania, nakoľko zastúpenie advokátom sa tu nevyžaduje. Otázka zavedenia tlačív pre riešenie drobných sporov zostáva zatiaľ otvorená v závislosti od názoru právnej praxe v danej veci.

V drobných sporoch bude rozhodovať vyšší súdny úradník, voči ktorého rozhodnutiu bude prípustná sťažnosť, o ktorej rozhodne sudca prvého stupňa. Voči rozhodnutiu sudcu prvého stupňa už nebude prípustný iný opravný prostriedok.

Štvrtá hlava – osvedčenie o európskom exekučnom titule

Súd pri vydávaní osvedčenia o európskom exekučnom titule musí skúmať podmienky pre vydanie osvedčenia stanovené nariadením (ES) č. 805/2004, ktorým sa vytvára európsky exekučný titul pre nesporné nároky a rozhodnúť, či sú splnené, a osvedčenie vydať alebo žiadosť o vydanie osvedčenia pre nesplnenie týchto podmienok žiadateľovi zamietnuť. Okrem podmienok podľa čl. 6 nariadenia pre nesporné nároky musí orgán, ktorý je oprávnený vydať osvedčenie, skúmať, či exekučný titul spadá do vecného a časového rozsahu nariadenia č. 805/2004 a či obsahuje cezhraničný prvok. Možno teda skonštatovať, že vydávanie osvedčení o európskom exekučnom titule nepredstavuje iba prosté potvrdenie ako napr. formálne vyznačenie právoplatnosti alebo vykonateľnosti rozhodnutia súdnym úradníkom či vydanie osvedčenia podľa čl. 54 Nariadenia Rady (ES) č. 44/2001 z 22. decembra 2000 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 19/ zv. 4) v platnom znení (Brusel I), ktorým sa potvrdzuje vykonateľnosť rozhodnutia, súdneho zmiernu alebo verejnej listiny v členskom štáte ich pôvodu.

Na Slovensku je vydanie osvedčenia o európskom exekučnom titule chápané v súčasnosti ako iná činnosť súdu (§ 352b Občianskeho súdneho poriadku), t. j. osvedčenie sa nevydáva v súdnom konaní v rámci decíznej právomoci súdu, ale v rámci tzv. inej činnosti súdu. Ak sú splnené všetky podmienky na vydanie osvedčenia po materiálnej aj formálnej stránke (teda podľa požiadaviek nariadenia č. 805/2004, ktorým sa vytvára európsky exekučný titul pre nesporné nároky a návrh na vydanie osvedčenia podaný príslušnému súdu obsahuje všetky potrebné náležitosti), je irelevantné, či súd vydá osvedčenie v rámci svojej decíznej právomoci, alebo v rámci tzv. inej jeho činnosti, keďže proti vydaniu osvedčenia nariadenie č. 805/2004 nepripúšťa žiadny opravný prostriedok. Formálne rozhodnutie sa v tomto prípade nevyžaduje.

Vyvstáva však otázka ako postupovať, ak tieto formálne podmienky nie sú splnené, napr. návrh na vydanie osvedčenia nemá potrebné náležitosti, ak nemožno z neho vyčítať, kto

⁴⁹ Pozri napr. , Varela Assalino proti Portugalsku, rozhodnutie ESĽP z 25. apríla 2002; Valová, Slezák a Slezák proti Slovensku, rozsudok ESĽP z 1. júna 2004

návrh podáva, aké rozhodnutie má byť osvedčené ako európsky exekučný titul a čoho sa vlastne navrhovateľ domáha (či napr. vydania osvedčenia o európskom exekučnom titule alebo osvedčenia o vykonateľnosti podľa čl. 54 nariadenia č. 44/2001), nakoľko z § 42 Občianskeho súdneho poriadku zrejme vychádzať nemožno, keďže nejde o rozhodovaciu činnosť súdu. Podobná otázka vyvstáva, ak nie sú splnené materiálne podmienky, napr. predmetné rozhodnutie nemožno osvedčiť ako európsky exekučný titul, pretože nespĺňa požiadavky nariadenia č. 805/2004, ktorým sa vytvára európsky exekučný titul pre nesporné nároky, resp. nespadá do časového alebo vecného rozsahu nariadenia č. 805/2004.

Napokon je otázne, ako má súd postupovať, ak je žiadosť podaná nepríslušnému súdu. Vec zrejme nemožno postúpiť podobne ako v rámci decíznej právomoci podľa *de lege lata* tretej časti Občianskeho súdneho poriadku. Napokon, ak súd odmietne vydať osvedčenie pre nespĺnenie niektorých podmienok, navrhovateľ je proti takémuto „odmietnutiu“ bezbranný, nakoľko opravný prostriedok je možné podať iba proti rozhodnutiu súdu vydaného v rámci jeho decíznej právomoci, kým v rámci inej činnosti súdu podľa *de lege lata* siedmej časti Občianskeho súdneho poriadku sa rozhodnutie nevydáva, a akýkoľvek prostriedok procesnej obrany (podobný námietkam proti odmietnutiu zápisu do obchodného registra) absentuje. Preto bude upravený postup súdu pri vydávaní osvedčení o európskom exekučnom titule v rámci jeho decíznej právomoci.

Štvrtá časť

Opravné prostriedky

System opravných prostriedkov budú predstavovať:

- riadne opravné prostriedky – odvolanie a sťažnosť.
- mimoriadne opravné prostriedky – žaloba na obnovu konania a dovolanie.

Navrhuje sa upustiť od inštitútu mimoriadneho dovolania, ktorého charakter a podstata vzbudzuje v sporovom konaní pochybnosti o súlade s judikatúrou ESĽP z dôvodu nerovnosti strán, narušenia princípu právnej istoty a porušenia zásady *res iudicata*.⁵⁰

Z komparácie s vybranými krajinami EÚ možno povedať, že v krajinách západnej Európy (napr. Rakúsko, Nemecko, Taliansko, Dánsko, Fínsko) osoba iná ako účastník, príp. vedľajší účastník, nemôže zasahovať do procesnej autonómie iného účastníka konania. Tento trend je typický len pre postkomunistické krajiny. Vo svetle judikatúry ESĽP sa javí, že využívanie tohto mimoriadneho opravného prostriedku môže viesť k tomu, že ESĽP bude výsledok konania dosiahnutý v dôsledku využitia mimoriadneho dovolania považovať za porušujúci zásady spravodlivého procesu. Smerovanie ESĽP je možné pozorovať z rozhodnutí *Brumărescu* proti Rumunsku, rozsudok ESĽP z 28. októbra 1999, *Cornif* proti Rumunsku, rozsudok ESĽP z 11. januára 2007, *Tripon* proti Rumunsku (č. 1), rozsudok ESĽP z 23. septembra 2008, *Tripon* proti Rumunsku (č. 2), rozsudok ESĽP z 23. septembra 2008.

⁵⁰ Pozri napr. *Tripon* proti Rumunsku (č. 2), rozsudok ESĽP z 23. septembra 2008, ods. 22.

Konkrétne z rozhodnutia Tripon proti Rumunsku (č. 1), rozsudok z 23. septembra 2008, vyplýva, že podľa názoru ESLP zásah generálneho prokurátora do súkromnoprávneho sporu je priťažujúcim faktorom. Hoci štátny orgán koná na základe podnetu, podanie mimoriadneho opravného prostriedku je vždy len a iba na uvážení generálneho prokurátora. Aj z uvedených dôvodov dospel ESLP k záveru o porušení článku 6 Európskeho dohovoru.⁵¹

V tejto súvislosti je potrebné spomenúť Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy prijaté v roku 1984 pod názvom Zásady civilného procesu na lepšie fungovanie justície, podľa ktorých by platné právne predpisy mali smerovať k jednoduchšiemu a rýchlejšiemu civilnému procesu. Zásady zároveň odporúčajú urobiť opatrenia k tomu, aby sa predišlo zneužívaniu opravných prostriedkov.

Mimoriadne dovolanie je pritom v Občianskom súdnom poriadku koncipované neprimerane široko, jeho prípustnosť nie je obmedzená tak ako pri dovolaní, a tým sa vytvára enormný priestor pre prieskum súdnych rozhodnutí. Lehota na podanie mimoriadneho dovolania je neprimerane dlhá – 1 rok od právoplatnosti súdneho rozhodnutia, čím sa narúša princíp právnej istoty dlhodobo posúvaný do popredia v judikatúre ESLP. Účastník v konaní o mimoriadnom dovolaní tiež na rozdiel od dovolania nemusí byť zastúpený advokátom a konanie o mimoriadnom dovolaní nie je spoplatnené. Veľmi široko a právne nejasne je vyjadrená možnosť podať podnet na mimoriadne dovolanie aj osobe inej ako účastníkovi, ktorou je osoba dotknutá rozhodnutím súdu alebo osoba poškodená rozhodnutím súdu. Okrem toho táto veľmi nejasná a široko definovaná konštrukcia nedáva žiadnu konkrétnu predstavu, ako majú byť jednotlivé kritériá interpretované. Veľmi privilegovane v porovnaní s dovolaním je upravený aj odklad vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia. V mnohom je právna úprava duplicitná s právnou úpravou dovolania. Na základe takto vymedzeného opravného prostriedku dochádza k tomu, že je možné preskúmať širokú skupinu právoplatných rozhodnutí v neprimerane dlhej lehote, paušálne bez povinnosti zaplatiť súdny poplatok, a bez toho, aby bol účastník zastúpený advokátom, nakoľko ho pri podaní "zastúpi" generálny prokurátor. V odbornej verejnosti preto oprávnene opodstatnenosť mimoriadneho dovolania už dlhodobo vyvoláva polemiku. V neposlednom rade sa kritika opiera aj o fakt, že silné procesné postavenie generálneho prokurátora historicky vychádza z osobitej situácie v Československu v 50. rokoch 20. storočia, v období najsilnejšej kontroly súdnej moci štátom.

Zavedie sa nový opravný prostriedok – sťažnosť. Prostredníctvom sťažnosti bude možné napadnúť uznesenia o trovách konania, ako aj iné, zákonom taxatívne uvedené procesné uznesenia.

Prvá hlava – odvolanie

Odvolanie sa navrhuje ponechať ako riadny opravný prostriedok. V nadväznosti na právnu úpravu konania na súde prvého stupňa možno ďalej uvažovať o modifikácii rozhodnutí, proti ktorým odvolanie nie je prípustné. Tiež je potrebné posilniť zodpovednosť procesných strán v odvolacom konaní, a to prostredníctvom koncentrácie v rámci odvolacieho

⁵¹ Tripon proti Rumunsku (č. 1), rozsudok z 23. septembra 2008, ods. 28.

konania.⁵² Ďalej je namieste uvažovať o novom rozdelení kompetencií medzi súd prvého stupňa a odvolací súd, ako aj o možnosti, aby v niektorých prípadoch o odvolaní rozhodoval len samosudca. V sporových konaniach je potrebné ostať pri princípe neúplnej apelácie.⁵³

Druhá hlava – sťažnosť

Predkladateľ sa vracia k osvedčenej terminológii civilného procesu, ako aj k podstatným pojmovým znakom inštitútu sťažnosti ako riadneho opravného prostriedku voči sumáru procesných uznesení. Sťažnosť nebude vyvolávať devolutívny účinok. Konceptne sa zväží prerozdelenie decíznych právomocí medzi sudcov, justičných čakaťov a vyšších súdnych úradníkov.

Tretia hlava – dovolanie

Dovolanie bude opravným prostriedkom slúžiacim predovšetkým na odstránenie väd zmätočnosti a nesprávneho právneho posúdenia veci, a to za presne určených podmienok.

Vzhľadom na zrušenie mimoriadneho dovolania bude prípustnosť dovolania rozšírená. Uvažovať možno o jeho rozšírení na niektoré právoplatné rozhodnutia súdu prvého stupňa. Tiež je vhodné umožniť Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky, aby mohol rozhodovať o prípustnosti dovolania pre zásadný právny význam.

Alternatív pre vymedzenie prípustnosti dovolania je niekoľko. Jednak môže byť upravená v závislosti od spôsobu rozhodnutia súdu (diformita, konformita) tak ako v súčasnosti, príp. môže byť podmienená len zásadným právnym významom, ktorého konkretizácia bude presnejšie vymedzená (ako napr. v Rakúsku a Českej republike). Konkrétne vymedzenie prípustnosti bude závisieť aj od novej právnej úpravy konania na súde prvého stupňa.

V konaní o dovolaní sa ponecháva kasačno-revízny princíp. Revízny princíp vyzdvihuje v národných právnych úpravách aj Rada Európy, a je to tiež spôsob efektívnejšieho, hospodárnejšieho a rýchlejšieho konania. V prípade revízneho princípu (možnosti zmeniť rozhodnutie) pritom vyvstáva otázka nutnosti zisťovania skutkového stavu a jeho potenciálnych zmien – ak má dovolací súd rozhodovať podľa stavu k momentu rozhodovania o dovolaní. Druhou možnosťou je rozhodovanie podľa stavu ku dňu vydania napadnutého rozhodnutia s tým, že možné zmeny v skutkovom stave by sa riešili až v rámci výkonu rozhodnutia (exekúcie).

V súvislosti so zánikom inštitútu mimoriadneho dovolania, resp. na to nadväzujúcej modifikácie prípustnosti dovolania a prípadné právo Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

⁵² Koncentrácia odvolacieho konania nebude prítomná v prípade osobitných mimosporových konaní.

⁵³ Pri úprave osobitných mimosporových konaní sa však bude vyžadovať úprava v zmysle úplnej apelácie, v súlade so zásadou vyhľadávacou, typickou pre tento druh konaní.

rozhodovať o prípustnosti dovolania pre otázku zásadného právneho významu, ako aj v súvislosti so zamýšľaným rozšírením prípustnosti dovolania proti niektorým právoplatným rozhodnutiam prvostupňového súdu možno, a to aj v závislosti od rozsahu týchto zmien, očakávať, že dôjde k nadmernému zaťaženiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. V takomto prípade bude nutné personálne posilnenie najvyššieho súdu, čo by malo dopad na štátny rozpočet.

Štvrtá hlava – žaloba na obnovu konania

Žaloba na obnovu konania bude konštruovaná ako opravný prostriedok, ktorého primárnym účelom bude prehodnotenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo pôvodné právoplatné rozhodnutie. Zároveň medzi dôvody obnovy budú patriť tie dôvody, ktoré sú dôsledkom implementácie odporúčaní v rámci európskeho priestoru [súčasnú dôvody podľa § 228 ods. 1 písm. d), e), f) Občianskeho súdneho poriadku].

Pri úprave žaloby o obnovu konania sa nepredpokladajú väčšie zmeny v porovnaní s platným a účinným stavom.

Čo sa týka terminológie, pri tejto novonavrhovanej systematike sa možno prikloniť k pojmu žaloba na obnovu konania, keďže ide o opravný prostriedok, ktorý sa adresuje súdu, ktorý rozhodnutie vydal, a následne po jej pripustení sa opätovne otvára konanie na súde prvého stupňa. Tento pojem bol u nás zaužívaný do roku 1950 a v súčasnosti ho pozná aj česká právna úprava inšpirovaná rakúskou a nemeckou. V historicko-právnom kontexte, ako aj v kontexte komparácie ide o úplne konformné riešenie.

Piata časť

Záverečné ustanovenia

Touto časťou zákona sa zruší doterajšia právna úprava zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku a nadväzujúcich právnych predpisov. Určí sa, kedy nadobudne účinnosť nová právna úprava.

Zavedie sa princíp okamžitej aplikability procesných noriem, t. j. nový zákon sa bude vzťahovať na všetky, už aj začaté konania.

Uvažuje sa o zavedení dostatočnej legisvakančnej doby na oboznámenie sa s novou právnou úpravou (s trvaním minimálne jedného roka).

B. Civilný mimosporový poriadok

Štruktúra navrhovanej právnej úpravy Civilného mimosporového poriadku

Základné zásady

Prvá časť – všeobecné ustanovenia

Prvá hlava: základné ustanovenia

1. diel: právomoc a príslušnosť súdov
2. diel: účastníci konania a zastúpenie
3. diel: iné subjekty konania

Druhá hlava – osobitné ustanovenia o konaní

1. diel: začatie konania
2. diel: dočasné, zabezpečovacie a iné opatrenia súdu
3. diel: dokazovanie
4. diel: trovy konania
5. diel: súdne rozhodnutia

Tretia hlava – opravné prostriedky

1. diel: odvolanie
2. diel: sťažnosť
3. diel: dovolanie
4. diel: žaloba na obnovu konania

Druhá časť – mimosporové konania

Prvá hlava: konania vo veciach rodinnoprávných

Druhá hlava: dedičské konanie

Tretia hlava: konania v statusových veciach fyzických osôb

Štvrtá hlava: konania v niektorých veciach právnických osôb

Tretia časť – záverečné ustanovenia

Základné zásady

Mimosporové veci budú ovládané nielen princípom dispozičným, ale aj princípom oficiality; súd bude v niektorých veciach postupovať aj *ex offio* vrátane začatia konania. Ťažiskovým princípom v oblasti procesného dokazovania bude vyšetrovací princíp.

Ďalšími základnými zásadami, na ktorých bude budovaný civilný proces v mimosporových veciach, sú predovšetkým zásada rovnosti účastníkov, zásada ústnosti a priamosti, zásada verejnosti (s istými výnimkami, napr. dedičské konanie), zásada hospodárnosti konania a zásada voľného hodnotenia dôkazov.

Aj v mimosporových konaniach budú zohľadnené požiadavky vyplývajúce z práva EÚ.

Prvá časť

Všeobecné ustanovenia

Prvá hlava – základné ustanovenia

Základné ustanovenia budú obsahovať vymedzenie vecnej pôsobnosti nového zákona o mimosporových súdnych konaniach, t. j. zákon upraví právomoc súdu a iných orgánov oprávnených konať a rozhodovať v právnych veciach, o ktorých to stanoví tento zákon. Vzhľadom na zložitosť vymedzenia mimosporových vecí pomocou všeobecných kritérií sa pristúpi k vymedzeniu tohto pojmu taxatívnym výpočtom v tomto zákone.

Zároveň zákon ustanoví subsidiárnu aplikáciu Civilného sporového poriadku. V tomto zákone sa upravia len tie inštitúty, ktoré vykazujú určité odlišnosti v mimosporových konaniach v porovnaní so sporovým konaním, aby sa dostatočne odlišila diferencovaná povaha mimosporových procesných inštitútov a vzťahov. Vzhľadom na početnú rozdielnosť inštitútov a procesných postupov sporového a mimosporového konania bude subsidiárna aplikácia ustanovení sporového kódexu využívaná iba v minimálnej miere.

Konania vo veci solučných úschov ako aj konania umorovacie a ďalšie inštitúty sa navrhujú zveriť notárom. Argumentom pre toto zaradenie je aj skutočnosť, že tieto konania boli aj v minulosti zverené do právomoci notárov.

1. diel: právomoc a príslušnosť súdov

Súdy budú prejednávať a rozhodovať právne veci stanovené v tomto zákone. Dedičské konanie bude viesť notár ako súdny komisár.

Vo všeobecných otázkach príslušnosti vecnej a funkčnej sa subsidiárne uplatní Civilný sporový poriadok.

Miestna príslušnosť: v mimosporoch sa prísne uplatní výlučná miestna príslušnosť.

V určitých typoch mimosporových konaní bude založená kauzálna príslušnosť vybraných súdov v rámci sústavy súdov.

Na riešenie kompetenčných sporov sa subsidiárne použijú ustanovenia Civilného sporového poriadku. Rovnako tak sa budú aplikovať aj ustanovenia vo veci zloženia súdu a vylúčenia sudcu.

Osobitne sa v tomto zákone ustanoví, kedy namiesto sudcu môže rozhodovať vyšší súdny úradník.

2. diel: účastníci konania a zastúpenie

Za účastníkov konania sa bude považovať navrhovateľ a tí, o ktorých to ustanoví tento zákon. V konaniach, ktoré možno začať aj bez návrhu, sú účastníkmi konania aj tí, o ktorých právach a povinnostiach sa má konať.

Spôsobilosť byť účastníkom konania a procesná spôsobilosť budú subsidiárne vychádzať z úpravy Civilného sporového poriadku. V tomto kódexe bude určené, kto má spôsobilosť byť účastníkom konania aj v prípade, že nemá spôsobilosť na práva a povinnosti podľa hmotného práva.

Nakoľko konanie v mimosporových veciach si vyžaduje záujem spoločnosti, uvažuje sa o silnej ingerencii prokurátora. Prokurátor bude mať právo podať návrh na začatie konania vo veciach, ktoré ustanoví zákon. V zákonom ustanovených konaniach bude mať prokurátor právo do konania vstúpiť.

3. diel: iné subjekty konania

Táto hlava bude upravovať účasť iných subjektov na civilnom mimosporovom konaní, najmä účasť prokurátora. V zákonom ustanovených konaniach bude mať prokurátor právo do konania vstúpiť. Prokurátor bude mať právo podať návrh na začatie konania vo veciach, ktoré ustanoví zákon.

Druhá hlava – osobitné ustanovenia o konaní

1. diel: začatie konania

Konanie v mimosporových veciach bude začínať na návrh účastníka konania a v taxatívne stanovených veciach vydaním uznesenia súdu o začatí konania.

2. diel: dočasné, zabezpečovacie a iné opatrenia súdu

V tejto časti sa samostatne upraví inštitút zabezpečovacích opatrení najmä vo veciach maloletých, domáceho násillia, príp. ďalšie opatrenia súdu.

Zabezpečenie dôkazu bude možné vykonať aj bez návrhu, inak súd postupuje podľa právnej úpravy zabezpečenia dôkazu v Civilnom sporovom poriadku.

3. diel: dokazovanie

Proces dokazovania bude ovládaný vyšetrovacou zásadou a možnosťou súdu vykonať aj dôkazy, ktoré účastníci nenavrhlí.

Na postup vykonávania dôkazov sa bude subsidiárne aplikovať Civilný sporový poriadok. Osobitne sa v tomto kódexe upraví výsluch maloletého, resp. zistenie názoru maloletého.

4. diel: trovy konania

Pri právnej úprave náhrady trov konania sa prihliadne na špecifickosť týchto konaní. Účastníci mimosporového konania nebudú mať nárok na náhradu trov konania s výnimkou špecifických prípadov ustanovených zákonom. Neuplatní sa zásada úspechu, ale zásada zodpovednosti za zavinenie a náhodu.

5. diel: súdne rozhodnutia

Súd vo veciach mimosporových rozhoduje spravidla uznesením vo veci samej. Tento kódex ustanoví, kedy súd o veci samej rozhodne rozsudkom (napr. statusové veci). V procesných veciach rozhoduje súd uznesením.

Formálne a obsahové náležitosti súdnych rozhodnutí, ako aj ich vlastnosti právoplatnosti a vykonateľnosti budú upravené v Civilnom sporovom poriadku. Tento zákon určí prípady obligatórnej a fakultatívnej predbežnej vykonateľnosti rozsudku.

Súd môže rozhodnúť aj *ultra petitum*, ak v tomto zákone nebude stanovené inak. Rozhodnutie súdu bude môcť súd zmeniť aj po jeho právoplatnosti v súlade so zásadou *rebus sic stantibus*, ak dôjde k zmene pomerov v zákonom stanovených prípadoch.

Tretia hlava – opravné prostriedky

1. diel: odvolanie

Odvolanie zostane zachované ako riadny opravný prostriedok, avšak dôsledne sa uplatní režim úplnej apelácie. Zákon stanoví výnimky, voči ktorým rozhodnutiam nie je v mimosporových konaniach prípustné odvolanie. Právna úprava Civilného sporového poriadku sa aplikuje subsidiárne.

2. diel: sťažnosť

Predkladateľ sa vracia k osvedčenej terminológii civilného procesu, ako aj k podstatným pojmovým znakom inštitútu sťažnosti ako riadneho opravného prostriedku voči sumáru procesných uznesení. Sťažnosť nebude vyvolávať devolutívny účinok. Konceptne sa zväží prerozdelenie decíznych právomocí medzi sudcov, justičných čakatel'ov a vyšších súdnych úradníkov.

3. diel: dovolanie

Dovolanie ako mimoriadny opravný prostriedok bude primárne upravený v Civilnom sporovom poriadku. Tento zákon bude upravovať iba výnimky, v taxatívne stanovených mimosporových veciach bude môcť dovolanie podať aj generálny prokurátor. Osobitne budú upravené dôvody neprípustnosti dovolania.

4. diel: žaloba na obnovu konania

Žaloba na obnovu konania ako mimoriadny opravný prostriedok bude primárne upravený v Civilnom sporovom poriadku a tento zákon bude upravovať iba výnimky. Osobitne budú upravené podmienky prípustnosti žaloby na obnovu konania proti jednotlivým rozhodnutiam v mimosporovom konaní.

Zavedenie nového opravného prostriedku – sťažnosti sa bude vzťahovať aj na mimosporové konania, a to za obdobných podmienok a v obdobnom rozsahu, ako bude tento inštitút upravený v Civilnom sporovom poriadku.

Druhá časť

Mimosporové konania

Prvá hlava – konania vo veciach rodinnoprávných

Konania vo veciach rodinnoprávných budú v zákone taxatívne stanovené, pôjde najmä o konanie o povolenie uzavrieť manželstvo, konanie o rozvode manželstva, neplatnosť manželstva alebo určenia existencie či neexistencie manželstva, konanie vo veciach určenia rodičovstva, konanie o osvojiteľnosti a osvojení, konanie vo veciach starostlivosti súdu o maloletých (napr. o výchove a výžive maloletého, o styku rodičov a iných blízkych osôb s maloletým, o priznaní, obmedzení, pozbavení alebo pozastavení výkonu rodičovských práv a povinností, o schválení dôležitých úkonov maloletého, o podstatných veciach, o ktorých sa rodičia maloletého nemôžu dohodnúť, o predĺžení alebo zrušení pestúnskej alebo ústavnej starostlivosti, o pestúnskej alebo ústavnej starostlivosti, o ustanovení poručníka alebo opatrovníka, konanie o odovzdaní alebo navrátení dieťaťa z cudziny).

Taxatívny výpočet bude závislý od hmotnoprávnej úpravy rodinného práva v novom Občianskom zákonníku.

V tejto časti sa osobitne upravujú inštitúty: začatie konania, účastníci, či je potrebné nariadovať pojednávanie, forma rozhodnutia súdu vo veci samej, možnosti podania opravných prostriedkov a tiež ustanovenie, či je možné zmeniť rozhodnutie aj inak, napr. v dôsledku zmeny okolností.

V samostatnom diele budú upravené otázky výkonu rozhodnutia vo veciach rodinnoprávných. Ak bude predmetom rozhodnutia plnenie, ktoré bude možné vymôcť niektorým z postupov upravených v Exekučnom poriadku, použijú sa tieto ustanovenia. Otázky personálnych exekúcií (napr. vo veciach domáceho násillia, starostlivosti o maloletých) vrátane výkonu zabezpečovacích opatrení budú upravené v tejto časti zákona. Zákon určí predovšetkým príslušný súd, ktorý vo veci koná, spôsob výkonu rozhodnutia, sankcie za porušenie povinnosti uloženej v rozhodnutí o výkone rozhodnutia.

Výchovné opatrenia bude možné nariadiť na návrh prokurátora.

V kontexte konaní vo veciach rodinnoprávných je treba v súvislosti s dovolaním uviesť, že bude nevyhnutné výslovne v zákone upraviť neprípustnosť dovolania proti rozsudkom, ktorými sa rozhodlo o rozvode manželstva, o vyhlásení manželstva za neplatné alebo že nie je (z dôvodu vylúčenia možnosti vzniku bigamie). V ostatných rodinnoprávných veciach bude dovolanie prípustné z dôvodov zmätočnosti, neprípustnosť dovolania bude však v týchto veciach zachovaná v zmysle § 238 ods. 4 súčasného Občianskeho súdneho poriadku.⁵⁴

Druhá hlava – dedičské konanie

Za účelom odbremenenia súdov sa navrhuje zveriť celé konanie o dedičstve vrátane vydávania všetkých rozhodnutí notárom ako súdnym komisárom. Proti rozhodnutiu notára bude prípustný opravný prostriedok na príslušný súd.

Je potrebné sprehľadniť úpravu účastníkov dedičského konania, ktorá v súčasnosti je roztrúsená vo viacerých ustanoveniach, aby v praxi nepretrvávali problémy, najmä s účasťou veriteľov v konaní o dedičstve a ich právami a povinnosťami.

Navrhuje sa zjednotiť postup pri ustanovovaní kolízneho opatrovníka tak, aby všetci maloletí účastníci mohli byť zastúpení jedným opatrovníkom.

Vyrieši sa transmisia dedičstva v prípadoch úmrtia dediča počas dedičského konania.

Podrobiť kritickej revízii inštitút dohody účastníkov dedičského konania o prenechaní predĺženého dedičstva veriteľom na úhradu dlhov tak, aby procesný postup bol jednoduchší, efektívnejší a hospodárnejší.

⁵⁴ Ferenčíková proti Slovensku, rozhodnutie ESĽP z 25. 9. 2012.

Nanovo bude upravený procesný postup v prípadoch likvidácie dedičstva tak, aby sa odstránili doterajšie výkladové problémy a nejednoznačná výkladová prax; nová právna úprava bude preto podrobnejšia, precíznejšia, nepripúšťajúca divergentný výklad.

Bude odstránená doterajšia doktrínalna i právno-aplikačná nejednoznačnosť charakteru osvedčenia o dedičstve s akcentom na novú a podrobnejšiu úpravu inštitútu opravy osvedčenia o dedičstve, kde sa navrhuje zavedenie inštitútu opravného osvedčenia o dedičstve. Dôslednejšie bude upravený inštitút žiadosti o pokračovanie v dedičskom konaní s tým, aby sa odstránili výkladové problémy a celá právna úprava sa zjednodušila a zefektívnila.

Tretia hlava – konania v statusových veciach fyzických osôb

Konania v statusových veciach fyzických osôb budú taxatívne upravené v tomto zákone v závislosti od hmotnoprávnej úpravy. Zaradí sa sem najmä konanie o spôsobilosti na právne úkony, detenčné konanie, opatrovnícke konanie, konanie o vyhlásení za mŕtveho, príp. konanie o vyhlásení za nezvestného. Možno tiež uvažovať o konaní o určenie dátumu narodenia a smrti, a to najmä z dôvodu potreby určovania veku cudzincov, ktorí sa nachádzajú na našom území bez dokladov. Od hmotnoprávnej úpravy bude závisieť, či bude upravené konanie vo veci udelenia súhlasu na zásah do integrity fyzickej osoby, konanie o schválení zastúpenia členom domácnosti v prípadoch, kedy súhlas nebude môcť dať z rôznych dôvodov samotná fyzická osoba (napr. z dôvodu hlbokého bezvedomia), prípadne iné konanie.

V tejto hlave sa upravujú osobitne právne inštitúty ako napr. miestna príslušnosť súdu, účastníci a ich zástupcovia, náležitosti návrhu a neopodstatnený návrh, možnosť súdu konať *ex offico*, povinné postupy pri dokazovaní (napr. potreba znaleckého posudku, výsluchu znalca, výsluchu účastníka konania a pod.), forma súdneho rozhodnutia s možnosťou podania opravných prostriedkov, osobitné obsahové náležitosti rozhodnutia súdu, možnosti zrušenia rozhodnutia v dôsledku zmeny pomerov, dôvody prerušenia konania, prípady, kedy súd koná s pojednávaním a bez pojednávania, osobitosti pri doručovaní, osobitosti pri trovách konania.

Osobitne bude upravený výkon rozhodnutia a dohľad súdu pri tých typoch konaní, ktorých povaha to vyžaduje.

Štvrtá hlava – konania v niektorých veciach právnických osôb

V tejto hlave budú upravené procesnoprávne inštitúty týkajúce sa konania vo veciach právnických osôb. Konania budú upravené taxatívnym výpočtom v závislosti od rekodifikovaného hmotného práva. Budú upravené najmä otázky týkajúce sa zrušenia a likvidácie právnických osôb. Doterajšia procesnoprávna úprava počítala iba s konaním o zrušení a likvidácií obchodných spoločností a družstiev, ostatné právnické osoby, o ktorých

zrušení mohol rozhodovať súd, buď majú svoje procesnoprávne ustanovenia v hmotnoprávnych predpisoch alebo právna úprava absentuje (napr. rozhodnutie súdu o zrušení občianskeho združenia, nadácie, neziskovej organizácie a pod.). Osobitne sa upraví otázka miestnej príslušnosti súdu, účastníkov konania, spôsob začatia konania, osobitosti dokazovania, potreby pojednávania a formy súdneho rozhodnutia, možnosti podania opravných prostriedkov, trovy konania a náhrady trov konania.

Okrem týchto konaní sa upraví aj konanie vo veci menovania, odvolania a zmeny likvidátora, ako aj konanie o odmene likvidátora, o vyhlásení obchodnej spoločnosti za neplatnú, kedy súd môže rozhodnúť o neplatnosti obchodnej spoločnosti iba z dôvodov stanovených zákonom, o návrhu na vyhlásenie uznesenia obchodnej spoločnosti alebo družstva za neplatné, konanie o poverenie zvolať valné zhromaždenie, o vymenovanie nezávislého experta na posúdenie návrhu zmluvy o splynutí, zlúčení alebo projektu rozdelenia obchodnej spoločnosti. Vo všetkých spomenutých konaniach bude potrebné osobitne upraviť najmä otázky miestnej príslušnosti súdu, účastníkov konania, spôsob začatia konania, osobitosti dokazovania, potreby pojednávania a formy súdneho rozhodnutia, možnosti podania opravných prostriedkov, trovy konania a náhrady trov konania.

Tretia časť

Záverečné ustanovenia

Určí sa, kedy nadobudne účinnosť nová právna úprava. Osobitná povaha mimosporových konaní odôvodňuje nastavenie intertemporálnych ustanovení novej právnej úpravy tak, aby sa konania začaté pred dňom účinnosti nového zákona dokončili podľa doterajšej právnej úpravy.

Stanoví sa dostatočná legisvakantná doba na oboznámenie sa s novou právnou úpravou, a to v dĺžke minimálne jedného roka.

C. Správny súdny poriadok

Štruktúra navrhovanej právnej úpravy Správneho súdneho poriadku

Základné zásady

Prvá časť – všeobecné ustanovenia

Prvá hlava: základné ustanovenia

Druhá hlava: právomoc a príslušnosť súdov, postúpenie vecí

1. diel: právomoc súdov v správnom súdnictve
2. diel: príslušnosť súdov v správnom súdnictve
3. diel: postúpenie vecí

Tretia hlava: zloženie súdu

1. diel: krajský súd
2. diel: Najvyšší súd Slovenskej republiky

Druhá časť – všeobecné ustanovenia o konaní

Prvá hlava: všeobecné ustanovenia

1. diel: začatie konania
2. diel: účastníci konania
3. diel: práva a povinnosti účastníkov konania
4. diel: osoby zúčastnené na konaní
5. diel: procesné úkony účastníkov konania a osôb zúčastnených na konaní
6. diel: spojenie vecí a vylúčenie vecí
7. diel: lehoty
8. diel: doručovanie
9. diel: predvolanie, predvedenie, poriadková pokuta, nahliadanie do spisu
10. diel: prikázanie vecí, vylúčenie sudcu, dožiadanie

Druhá hlava: procesné rozhodnutia

1. diel: odmietnutie žaloby
2. diel: zastavenie konania

3. diel: prerušenie konania

Tretia hlava: pojednávanie

Štvrtá hlava: dokazovanie

Piata hlava: rozhodnutia vo veci samej

Šiesta hlava: trovy konania

Tretia časť – typy konaní

Prvá hlava: konanie o správnej žalobe

Druhá hlava: konanie v správnom trestaní

Tretia hlava: konanie vo veciach sociálnych

Štvrtá hlava: konanie v azylových veciach a vo veciach zaistenia

Piata hlava: konanie o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy

Šiesta hlava: konanie o žalobe na ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy

Siedma hlava: súdnictvo vo volebných veciach

Ôsma hlava: súdnictvo vo veciach územnej samosprávy

Deviata hlava: súdnictvo vo veciach politických práv

Desiata hlava: konanie o kompetenčných žalobách

Jedenásta hlava: konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov

Štvrtá časť – opravné prostriedky v správnom súdnictve

Prvá hlava: sťažnosť

Druhá hlava: kasačná sťažnosť

Tretia hlava: žaloba na obnovu konania

Piata časť – záverečné ustanovenia

Základné zásady

Správny súdny poriadok bude založený na:

- **základných princípoch a zásadách platných pre riadne fungovanie súdnictva** – právo na prístup k súdu, právo na spravodlivé súdne konanie, právo na spravodlivý proces, princíp právnej istoty, princíp zákonného sudcu, princíp

nezávislosti súdu i sudcu, princíp nestrannosti súdu i sudcu, princíp zákazu *denegatio iustitiae*, princíp rovnosti vrátane princípu rovnosti zbraní, zásada verejnosti a ústnosti, zásada prejednávacia, zásada jednotnosti konania, zásada hospodárnosti, zásada voľného hodnotenia dôkazov;

- **na princípoch a zásadách uplatňujúcich sa v civilnom procese s ohľadom na účel správneho súdnictva** – zásada materiálnej pravdy, zásada vyšetrovacia, zásada priamosti a koncentračná zásada, ak to ustanoví procesný predpis (pri plnej jurisdikcii);
- **na princípoch a zásadách typických pre správne súdnictvo** – napr. princíp ochrany deľby štátnej moci, zásada ochrany verejného záujmu, bezvýhradná zásada dispozičná, zásada viazanosti správneho orgánu právnym názorom súdu, zásada senátneho rozhodovania v trojčlenných senátoch, prípadne i veľkom senáte na Najvyššom súde Slovenskej republiky (len tam, kde to ustanoví zákon, bude rozhodovať a konať samosudca), či zásada nadväznosti správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry.

K jednotlivým zásadám, ktoré sa uplatnia v Správnom súdnom poriadku:

- **zásada ochrany verejného záujmu** – principiálne odlišuje vzťahy práva verejného od vzťahov práva súkromného. Táto zásada v sebe nesie napĺňanie princípu právneho štátu, a teda ochranu zákonnosti, ktorá sa premieta aj do ochrany subjektívnych práv pri rozhodovaní správnych súdov o žalobách fyzických osôb a právnických osôb a do ochrany objektívneho práva, ktorá je podstatou rozhodovania správnych súdov pri správnych žalobách prokurátora;
- **zásada materiálnej pravdy** – jej uplatňovanie nebude bezvýhradné, ale obmedzené účelom správneho súdnictva. Na jednej strane správny súd nebude vyhľadávať dôvody nezákonnosti za účastníka konania, na druhej strane však bude musieť na niektoré právne skutočnosti prihliadnuť zo zákona. Správnemu súdu zároveň musí byť daná možnosť preveriť a spoznať skutkový stav vecí, aby mohla byť relevantne posúdená zákonnosť postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy, a to najmä vo veciach, v ktorých súd koná s plnou jurisdikciou. Naproti tomu, vychádzajúc z rozhodovacej praxe SD EÚ (napr. vo veciach hospodárskej súťaže, pri uvádzaní chemikálií na trh, pri posudzovaní vplyvov na životné prostredie) v prípadoch, v ktorých správny orgán založil svoje rozhodnutie na komplexnom ekonomickom alebo technickom posúdení, súd ho nemôže nahrádzať, a svoj prieskum rozhodnutia obmedzí na to, či nedošlo k zjavnému nesprávnemu posúdeniu faktov, zneužitiu právomoci a pod., nakoľko súd nemá odborné kapacity na to, aby odborné tvrdenia v týchto oblastiach samostatne posúdil;
- **zásada dispozičná** – konanie možno začať len na základe návrhu účastníka alebo jeho žaloby, pričom účastník má právo disponovať žalobou až do právoplatného skončenia vecí. Žalobou disponuje žalobca. Zásada dispozičná sa uplatňuje bezvýhradne, nakoľko konanie pred správny súd môže začať vždy len na návrh

účastníka konania, ktorý má právo ho zobrať späť bez ďalšieho až do právoplatného skončenia veci;

- **zásada vyšetrovania** – je tiež obmedzená účelom správneho súdnictva a je viazaná na konanie správneho súdu vo veciach s plnou jurisdikciou, v rámci ktorých je súd oprávnený vykonať dokazovanie bez toho, aby bol v tomto smere viazaný návrhmi účastníkov;
- **zásada verejnosti** – je vyjadrením verejnej kontroly súdnej moci pri preskúvaní postupu a rozhodovania orgánov verejnej správy, ako i verejnosti súdneho konania vo všeobecnosti;
- **zásada ústnosti** – znamená zabezpečenie práva na vypočutie pred súdom tak, ako to vyžaduje čl. 6 Európskeho dohovoru;
- **zásada prejednávacia** – jej cieľom je uložiť účastníkovi bremeno tvrdenia v záujme efektívneho rozhodovania vo veci, a vyžadovať od neho súčinnosť v konaní;
- **zásada neformálnosti** – je uplatňovaná predovšetkým v konaní o opravných prostriedkoch a má pomôcť účastníkom, aby sa podanie posudzovalo podľa obsahu;
- **zásada koncentračná** – v jej zmysle bude stanovená účastníkom konania povinnosť uplatniť určité procesné úkony v zákonom stanovenom čase, resp. štádiu konania. Koncentračná zásada sa bude uplatňovať (najmä pri povinnom právnom zastúpení) i pri podaní žaloby, žalobné dôvody (žalobné body) bude potrebné uplatniť v žalobe. V ďalších písomných podaniach, či na ústnom pojednávaní bude možné ich už iba rozvinúť, t. j. predložiť argumenty na ich podporu;
- **zásada jednotnosti konania (arbitrárneho poriadku)** – umožní súdu v správnom súdnictve, aby poradie jednotlivých procesných úkonov určoval súd podľa konkrétnych okolností prípadu a nie zákon;
- **zásada priamosti** – pri plnej jurisdikcii má pomáhať súdu pri zistení skutkového stavu veci, táto sa však neuplatní absolútne. Môže byť obmedzená napr. zásadou hospodárnosti;
- **zásada voľného hodnotenia dôkazov** – v jej zmysle žiadny dôkaz v správnom súdnictve nemôže mať pred súdom inú právnu silu ako iný dôkaz a súd dôkazy hodnotí každý osobitne a všetky dôkazy vo vzájomnej súvislosti podľa svojho uváženia;
- **zásada hospodárnosti** – prejaví sa jednak pri postupe súdu v konkrétnom konaní, alebo pri spájaní vecí do jedného konania;
- **zásada senátneho rozhodovania** – uplatní sa v trojčlenných senátoch a na Najvyššom súde Slovenskej republiky i vo veľkom senáte. Zákon môže stanoviť výnimku z tejto zásady a v niektorých prípadoch umožniť konať a rozhodovať samosudcovi;

- **zásada viazanosti správneho orgánu právnym názorom súdu** – musí sa uplatňovať bezvýhradne. Je prejavom záujmu materiálneho právneho štátu na dodržiavanie zákonnosti orgánmi verejnej správy a jej právnej vynútiteľnosti;
- **povinné právne zastúpenie účastníkov advokátom** – s výnimkou vecí, kde to ustanoví zákon. S výnimkami možno rátať vo veciach sociálneho poistenia, cudzincov, konania o priestupkoch alebo proti nečinnosti;
- **zásada kasačná** – jej prejavom bude zrušovanie nezákonných rozhodnutí a postupov, resp. iných právnych aktov orgánov verejnej správy správnymi súdmi. Táto zásada sa však nebude aplikovať bezvýhradne a revízny princíp sa uplatní naďalej vo veciach s plnou jurisdikciou, pričom sa umožní i moderácia sankcií v rámci administratívneho trestania;
- **zásada nadväznosti správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry** – má slúžiť ako určitý právny filter, prostredníctvom ktorého sa môže odstrániť nezákonnosť predtým, ako by bola predmetom rozhodovania pred správnym súdom. Netrestný dozor prokuratúry predstavuje určitý medzistupeň medzi opravnými prostriedkami upravenými v administratívnych predpisoch a správnym súdnictvom. Pri aplikácii právnych prostriedkov netrestného dozoru prokuratúry (protest prokurátora, upozornenie prokurátora) sa totiž dáva správnym orgánom možnosť odstrániť prokurátorom namietanú nezákonnosť v rámci vlastného rozhodovania alebo postupu, pričom ak sa správne orgány s názorom prokurátora nestotožnia, má tento možnosť preniesť rozhodnutie o zákonnosti na správny súd;
 - zásada subsidiarity ustanovení Civilného sporového poriadku – uplatní sa výnimočne iba tam, kde Správny súdny poriadok nebude obsahovať osobitnú úpravu.

Prvá časť

Všeobecné ustanovenia

Prvá hlava – základné ustanovenia

Správny súdny poriadok bude upravovať postup súdu a účastníkov v správnom súdnom konaní pri kontrole zákonnosti rozhodnutí, opatrení a postupov orgánov verejnej správy tak, aby bola zabezpečená spravodlivá ochrana práv účastníkov v súlade s verejným záujmom.

Druhá hlava – právomoc a príslušnosť súdov, postúpenie vecí

1. diel: právomoc súdov v správnom súdnictve

Právna úprava právomoci súdov v správnom súdnictve vyplýva z čl. 142 Ústavy Slovenskej republiky.

V správnom súdnictve budú sudy rozhodovať o:

- zákonnosti rozhodnutí, opatrení a postupov orgánov verejnej správy na základe žaloby proti orgánu verejnej správy, pričom sa orgánmi verejnej správy rozumejú orgány moci výkonnej, orgány územnej samosprávy, orgány záujmovej samosprávy, fyzické a právnické osoby a iné orgány, ktorým je zverené rozhodovanie v oblasti verejnej správy o právach a povinnostiach právnických alebo fyzických osôb,
- v osobitných konaniach vo veciach správneho trestania, vo veciach sociálnych (dôchodkového poistenia) a vo veciach azylových a veciach zaistenia,
- ochrane proti nečinnosti orgánu verejnej správy,
- ochrane proti nezákonným zásahom orgánu verejnej správy,
- veciach volebných, v medziach ustanovených osobitným zákonom,
- veciach politických práv, v medziach ustanovených osobitným zákonom,
- veciach územnej samosprávy,
- kompetenčných žalobách v sporoch medzi orgánmi verejnej správy navzájom a medzi súdmi a orgánmi verejnej správy,
- vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov,
- v súlade s legislatívou EÚ sa zväži inštitút žaloby na náhradu škody vo veciach porušenia pravidiel hospodárskej súťaže Európskej únie (takzvané antitrustové pravidlá).

Z rozhodovania v správnom súdnictve môžu byť vylúčené len veci, o ktorých to ustanoví zákon, a nesmú z neho byť vylúčené veci týkajúce sa základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 2 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky).

Podmienkou domáhania sa ochrany v správnom súdnictve bude podanie žaloby po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov v konaní pred orgánom verejnej správy, ak ich zákon pripúšťa, pokiaľ zákon neustanoví inak.

Sudy v správnom súdnictve preskúmajú zákonnosť rozhodnutí, opatrení a postupov orgánov verejnej správy bez rozdielu, či boli vydané v oblasti verejnej správy, alebo aj v oblasti súkromnoprávnych vzťahov (veci súkromnoprávnej povahy) – tento model prieskumu sa v praxi správnych súdov osvedčil.

2.diel: príslušnosť súdov v správnom súdnictve

Vecná príslušnosť: ak zákon neustanoví inak, je na konanie (v prvom stupni) vecne príslušný krajský súd. Zákon stanoví, kedy v osobitných konaniach rozhoduje v prvom stupni Najvyšší súd Slovenskej republiky, prípadne okresný súd (konanie vo volebných veciach).

Funkčná príslušnosť: Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhoduje o kasačných sťažnostiach proti rozhodnutiam krajských súdov.

Miestna príslušnosť: ak zákon neustanoví inak, je na konanie miestne príslušný súd, v obvode ktorého je sídlo orgánu verejnej správy, ktorý vydal rozhodnutie v prvom stupni, alebo ktorý inak zasiahol do práv toho, kto sa domáha ochrany.

Na konanie vo veciach:

- sociálneho poistenia a starobného dôchodkového sporenia v rozsahu upravenom zákonom č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov – (napr. v dávkových veciach dôchodkového poistenia, platenia poistného, penále,
- zdravotného poistenia,

kde je žalovaným orgán verejnej správy s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky alebo ústredný orgán štátnej správy, je miestne príslušný súd, v obvode ktorého má žalobca bydlisko (pobyt) alebo v obvode ktorého sa zdržuje.

Kauzálna príslušnosť: na konanie v azylových veciach, vo veciach zaistenia, vo veciach jadrových udalostí, prípadne v ďalších vybraných veciach sa určí príslušnosť súdov so zreteľom na špecializáciu už vybraných súdov.

3. diel: postúpenie veci

Vec správneho súdnictva sa postupuje vecne, miestne a kauzálne príslušnému súdu uznesením, okrem prípadu, keď vec postupuje alebo vracia postupujúcemu súdu najvyšší súd, ako vec nepatriacu do jeho vecnej príslušnosti. Postúpením veci najvyšším súdom aj formou prípisu je nižší súd viazaný.

V prípade, ak je vec postúpená súdu, ktorý s jej postúpením nesúhlasí, lebo nejde o vec správneho súdnictva, predloží vec na rozhodnutie kompetenčnému senátu najvyššieho súdu.

Ak nesúhlasí (krajský) súd, ktorému bola vec postúpená, so svojou miestnou príslušnosťou, predloží vec na rozhodnutie najvyššiemu súdu. Jeho rozhodnutím je nižší súd viazaný.

Tretia hlava – zloženie súdu

1. diel: krajský súd

Krajský súd rozhoduje vo veciach správneho súdnictva v špecializovaných správnych senátoch zložených z predsedu senátu a dvoch sudcov, pokiaľ zákon neustanovuje, že rozhoduje samosudca alebo predseda senátu.

Sudcovia správnych senátov krajského súdu a samosudcovia sú členmi správneho kolégia krajského súdu, a majú špecializáciu na správne súdnictvo, prípadne na určitú oblasť rozhodovania v správnom súdnictve.

Vo veciach sociálneho poistenia, sociálnej pomoci, sociálnych služieb, zdravotného poistenia, štátnych sociálnych dávok a zamestnanosti vo veciach sociálnej pomoci a v oblasti sociálnych služieb, vo veciach priestupkov, v azylových veciach a vo veciach zaistenia koná a rozhoduje samosudca krajského súdu špecializovaný na správne súdnictvo.

Na zváženie treba dať možnosť prenesenia rozhodovania zo samosudcu na senát pri veciach zásadného významu, resp. naopak zo senátu na samosudcu pri už judikovaných hromadných veciach.

2. diel: Najvyšší súd Slovenskej republiky

Rozhoduje o kasačných sťažnostiach a vo veciach, v ktorých to ustanoví zákon, v trojčlenných senátoch zložených z predsedu senátu a dvoch sudcov, ak zákon neustanovuje inak. Vo veciach volebného súdnictva a vo veciach politických práv by mohol rozhodovať päťčlenný senát.

Na Najvyššom súde Slovenskej republiky sa v správnom kolégiu zriadi tzv. **veľký senát**, ktorý bude rozhodovať vo veciach, ak:

- dospel senát najvyššieho súdu pri svojom rozhodovaní k právnemu názoru, ktorý je odlišný od právneho názoru, ktorý už bol vyjadrený v rozhodnutí najvyššieho súdu, postúpi vec na rozhodnutie veľkému senátu a pri postúpení svoj právny názor odôvodní,
- dospel senát najvyššieho súdu pri svojom rozhodovaní opätovne k právnemu názoru, ktorý je odlišný od právneho názoru orgánu verejnej správy o tej istej právnej otázke, môže predložiť túto právnu otázku veľkému senátu na posúdenie. Ak sa veľký senát uznesie na právnom názore, ktorý je zhodný s doterajšou rozhodovacou činnosťou najvyššieho súdu v správnom súdnictve, prijme ho ako zásadné uznesenie. Zásadné uznesenie uverejní predseda najvyššieho súdu v Zbierke rozhodnutí a stanovísk Najvyššieho súdu a súdov Slovenskej republiky a zašle ho správnomu orgánu, ktorý vydal rozhodnutie, na základe ktorého bolo vyvolané konanie pred rozšíreným senátom ako aj príslušnému ústrednému orgánu verejnej správy.

Rokovací poriadok najvyššieho súdu ustanoví, v ktorých ďalších prípadoch môže predseda najvyššieho súdu alebo predseda správneho kolégia na návrh správnych kolégií krajských súdov predložiť veľkému senátu k posúdeniu iné právne otázky.

Návrh na predloženie veci na rozhodnutie veľkému senátu najvyššieho súdu môže dať aj prokurátor, a to v podanej kasačnej sťažnosti smerujúcej voči rozhodnutiu vydanom v konaní začatom na jeho návrh alebo generálny prokurátor v kasačnej sťažnosti podanej proti rozhodnutiu vydanom v konaní, do ktorého bol prokurátor oprávnený vstúpiť.

Veľký senát najvyššieho súdu bude pozostávať zo siedmych členov (predseda a šesť členov).

Na základe vyhodnotenia právoplatných rozhodnutí súdov môže veľký senát, predseda kolégia alebo predseda najvyššieho súdu navrhnúť kolégiu alebo plénu v záujme jednotného rozhodovania súdov zaujať stanovisko k rozhodovacej činnosti súdov vo veciach určitého druhu (inštitút zjednocovania upravený v zákone o súdoch).

Druhá časť

Všeobecné ustanovenia o konaní

Prvá hlava – všeobecné ustanovenia

V tejto časti sa upravujú procesné inštitúty spoločné pre všetky konania uvedené v druhej časti v dieloch 1 až 11.

1. diel: začatie konania

Konanie je začaté dňom, kedy súdu došla žaloba.

2. diel: účastníci konania

Účastníkmi konania sú žalobca a žalovaný alebo tí, o ktorých to ustanoví zákon.

Spôsobilosť byť účastníkom konania má ten, kto má spôsobilosť na práva a povinnosti, a orgán verejnej správy. Okrem toho ten, komu ju zákon priznáva.

Zákon určí, kto je procesne spôsobilý. Určí tiež, kto je oprávnený konať za štát, za orgán verejnej správy a za právnickú osobu.

Zákon určí podmienky právneho zastúpenia.

Zákon bude vychádzať zo zásady, že právne zastúpenie v správnom súdnictve je obligatórne, a nie je potrebné len vtedy, ak to ustanoví zákon.

3. diel: práva a povinnosti účastníkov konania

Zákon bude vychádzať z rovnosti postavenia účastníkov konania, vrátane miery poučovacej povinnosti súdu.

Zákon upraví trovy spojené s pribratím tlmočníka, podmienky oslobodenia od súdnych poplatkov a bezplatnosti právneho zastúpenia tam, kde je zastúpenie obligatórne alebo z iných dôvodov odôvodnené. Bude pri tom rešpektovať zásadu, že nikto nesmie utrpieť ujmu na svojich právach len preto, že nemá prostriedky na uplatnenie práva na súdnu ochranu.

4. diel: osoby zúčastnené na konaní

Zákon stanoví, kto môže byť zúčastnenou osobou a za akých podmienok.

Osoby zúčastnené na konaní (zúčastnené osoby) sú osoby, ktoré:

- môžu byť priamo dotknuté na svojich právach a povinnostiach vydaním rozhodnutia, alebo
- môžu byť priamo dotknuté jeho zrušením alebo zrušením správneho rozhodnutia, ak nie sú priamo účastníkmi a výslovne oznámili, že budú v konaní uplatňovať svoje právo účasti v konaní.

Príslušné ustanovenie zákona upraví povinnosti žalobcu označiť možné osoby zúčastnené na konaní, práva a povinnosti zúčastnených osôb a spôsob rozhodnutia súdu o účasti zúčastnených osôb v konaní.

Pokiaľ osobitné zákony upravujú účasť zainteresovanej verejnosti a iných subjektov v správnom konaní, procesná úprava konania pred súdom umožní ich účasť v súdnom konaní prostredníctvom určených zástupcov.

5. diel: procesné úkony účastníkov konania a osôb zúčastnených na konaní

Účastníci môžu robiť svoje úkony akoukoľvek formou, pokiaľ zákon pre niektoré úkony nepredpisuje určitú formu. Predseda senátu (samosudca) môže uložiť, aby úkon bol vykonaný písomne alebo ústne do zápisnice. Podanie, ktorým sa disponuje konaním, môže byť vykonané písomne, ústne do zápisnice alebo v elektronickej forme a podpísané elektronicky podľa osobitného zákona. Ak malo podanie inú ako písomnú formu, musí byť do troch dní doplnené písomným podaním, inak sa naň neprihliada.

Zákon umožní súdu uloženie povinnosti podania aj v elektronickej podobe.

K podaniu kolektívneho orgánu musí byť pripojené uznesenie, ktorým príslušný kolektívny orgán vyslovil s podaním súhlas.

Podanie, ktoré podlieha spoplatneniu, musí obsahovať doklad o zaplatení súdneho poplatku, k podaniu musia byť pripojené listiny, na ktoré sa podanie odvoláva, a potrebný počet rovnopisov pre účastníkov konania.

Náležitosti žaloby ustanoví zákon. Ak má žaloba nedostatky, súd vyzve žalobcu na ich odstránenie v lehote, ktorú určí, len ak nie je zastúpený. Nedoplnenie žaloby alebo neodstránenie iných väd má za následok odmietnutie podania, ak bol žalobca o tom vo výzve poučený.

Zákon upraví oprávnenie súdu uložiť účastníkovi povinnosť podať súdu návrhy, vyjadrenia a iné podania v elektronickej podobe.

6. diel: spojenie vecí a vylúčenie vecí

Zákon upraví podmienky spojenia viacerých vecí na spoločné prejednanie a rozhodnutie, a tiež podmienky vylúčenia vecí na samostatné prejednanie tak, aby uvedené procesné ustanovenie nebolo v kolízii s ustanoveniami zákona o súdoch a úpravou pridelovania spisov pomocou technických a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky.

Zavedie sa možnosť uloženia povinnosti žalobcovi, aby pri podaní viacerých súvisiacich žalôb označil ich súvislosť a vzájomný vzťah, prípadne podal návrh na ich spojenie.

7. diel: lehoty

Zákon upraví procesné lehoty v zásade tak, aby boli v súlade s príslušnou úpravou v Civilnom sporovom poriadku.

Osobitné ustanovenie o plynutí niektorých lehôt – Ak osobitný zákon upravujúci priestupky, disciplinárne a iné správne delikty, určuje lehoty pre zánik zodpovednosti, prípadne pre výkon rozhodnutia, tieto lehoty počas konania na súde neplynú (spočívajú). Obdobne to platí o lehotách pre zánik práva vo veciach daní, poplatkov a odvodov, keď sú príjmami štátneho rozpočtu, verejných fondov, rozpočtov obcí, miest a vyšších územných celkov.

8. diel: doručovanie

Súd doručuje písomnosti súdnym doručovateľom, prostredníctvom držiteľa poštovej licencie, alebo prostredníctvom internetu (verejnej dátovej siete). V prípade potreby môže o doručenie požiadať iný štátny orgán alebo orgán územnej samosprávy. Ak súd pri vyhlásení rozhodnutia určí prítomným účastníkom deň doručenia rozhodnutia na súde, účastník je povinný si ho v stanovenej lehote vyzdvihnúť, inak bude rozhodnutie doručené prostredníctvom internetu.

Zákon ustanoví povinnosť orgánov verejnej správy vytvoriť podmienky pre komunikáciu so súdom a pre doručovanie písomností zo súdu prostredníctvom verejnej dátovej siete.

Zákon ustanoví podmienky doručovania písomností zástupcovi pre doručovanie písomností s účinkami doručenia a doručenie veľkej skupine zúčastnených osôb vyvesením na úradnej tabuli súdu alebo prostredníctvom internetu.

9. diel: predvolanie, predvedenie, poriadková pokuta, nahliadanie do spisu

Predvolanie a predvedenie

Predvolanie budú sudy v správnom súdnictve realizovať v súlade so všeobecnou úpravou s možnými výnimkami pre správne orgány.

Inštitút predvedenia sa uplatní v zásade výnimočne len vo vzťahu k svedkovi.

Poriadková pokuta

Osobitná poriadková pokuta sa môže uložiť orgánu verejnej správy

- ak orgán verejnej správy v súdom určenej lehote nepredloží súdu svoje spisy spolu so spismi orgánu prvého stupňa, a to aj opakovane,
- ak orgán verejnej správy nedodrží súdom určenú lehotu na doručenie správneho rozhodnutia alebo ak vec nepredloží súdu na konanie ani po opakovanej výzve,
- za nedodržanie lehoty uvedenej v uznesení súdu, ktorým sa uložila povinnosť konať, ak je správny orgán naďalej nečinný,
- ako výnimočné opatrenie sa zavedie možnosť uloženia pokuty orgánu verejnej správy za nerešpektovanie právneho názoru súdu, vysloveného v zrušujúcom rozsudku.

Nahliadanie do spisu

Zákon upraví všeobecné podmienky nahliadania do súdnych spisov, ako aj do pripojených spisov orgánu verejnej správy. Vzhľadom na to, že zabezpečovanie nahliadania do spisov administratívneho orgánu na súde je pre pracovníkov súdov administratívne a časovo náročné, bude dôvodné zvážiť spoplatnenie tohto úkonu, najmä ak sa zároveň vyžadujú kópie častí administratívneho spisu. Poznatky súdnej praxe nasvedčujú tomu, že účastníci správneho konania nesledujú dôsledne priebeh administratívneho konania a nenahliadajú do administratívnych spisov v štádiu správneho konania.

Zákon upraví evidenciu tajných príloh mimo súdneho spisu. Osobitne upraví nahliadanie do spisov s označením stupňa utajenia a uloží povinnosť orgánu, ktorému spisy patria, vyznačiť, ktorá časť spisu nemôže byť daná k nahliadnutiu.

Osobitný režim nahliadania do spisov sa môže upraviť aj pre veci podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám tak, aby súdne konanie nebolo zneužívané na získavanie

informácií, ktoré neboli poskytnuté zo strany orgánu verejnej správy, a ktoré sú predmetom konania. Osobitne pri nahliadaní do spisov možno upraviť aj ochranu „citlivých“ informácií.

Upraví sa tiež poučovacia povinnosť súdu pred umožnením nahliadnutia do spisu.

Ak ide o žalobu proti rozhodnutiu, ktorým sa zamietlo sprístupnenie dokumentu, súd si môže dotknutý dokument vyžiadať, neuloží ho však do súdneho spisu a ani ho nedoručí protistrane. Použije ho iba na to, aby vedel overiť tvrdenia inštitúcie o aplikácii konkrétnej výnimky z povinnosti sprístupnenia, pretože na takéto posúdenie potrebuje poznať obsah dokumentu.

10. diel: prikázanie veci, vylúčenie sudcu, dožiadanie

Prikázanie veci

Najvyšší súd prikáže vec inému ako miestne príslušnému krajskému súdu, ak pre vylúčenie sudcov špecializovaných správnych senátov (správneho kolégia) nemožno zostaviť senát. Takáto úprava je žiaduca z dôvodu posilnenia špecializácie správnych sudcov. Môže tiež prikázať vec inému miestne príslušnému krajskému súdu z dôvodov vhodnosti. Podmienkou bude rýchlosť a hospodárnosť konania alebo iný dôležitý dôvod.

Účastníci majú právo sa vyjadriť k tomu, ktorému súdu by mala byť vec z dôvodu vhodnosti prikázaná, a tiež k dôvodu prikázania.

Je dôvodné uvážiť aj oprávnenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prikázať príslušnému krajskému súdu konať a rozhodnúť o podanej žalobe, ak je súd prvého stupňa nečinný. Konanie o takom návrhu účastníka by musel najvyšší súd uskutočniť neodkladne.

Vylúčenie sudcov

Okrem všeobecných zásad pre vylúčenie sudcov, upravených v Civilnom sporovom poriadku, sú z prejednávania a rozhodovania vo veci vylúčení aj sudcovia, ktorí sa na rozhodovaní veci podieľali v konaní pred orgánmi verejnej správy.

Dožiadanie

Ak miestne alebo kauzálne príslušný súd môže procesné úkony vykonať len s ťažkosťami alebo s neúčelnými nákladmi, alebo ak procesné úkony nie je možné v obvode procesného súdu vykonať, môže ich vykonať dožiadaný špecializovaný senát (samosudca) iného krajského súdu alebo aj dožiadaný okresný súd. O vykonaní dožiadania musia byť účastníci informovaní.

Druhá hlava – procesné rozhodnutia

1. diel: odmietnutie žaloby

Súd uznesením žalobu odmietne, ak:

- o tej istej veci už súd rozhodol, alebo o tej istej veci už prebieha na súde konanie, alebo ak nie sú splnené iné podmienky konania a tento nedostatok je neodstrániteľný, alebo napriek výzve súdu tento nedostatok nebol odstránený a v konaní nemožno pokračovať,
- žaloba bola podaná predčasne alebo oneskorene,
- žaloba bola podaná osobou zjavne neoprávnenou,
- žaloba je podľa zákona neprípustná.

2. diel: zastavenie konania

Súd uznesením zastaví konanie, ak:

- bola žaloba vzatá späť,
- to ustanoví tento alebo osobitný zákon (napr. zákon o súdnych poplatkoch).

3. diel: prerušenie konania

Zákon vymedzí dôvody prerušenia konania, napríklad:

- ak žalobca na výzvu súdu v ustanovenej lehote nepredložil požadované doklady alebo dôkazy, pre ktoré bolo odročené pojednávanie, súd môže konanie prerušiť. Ak žalobca aj po 6 mesiacoch zostane nečinný, súd konanie zastaví.

Tretia hlava – pojednávanie

Na pojednávanie predvolá predseda senátu (samosudca) účastníkov tak, aby mali aspoň 10 pracovných dní na prípravu. O pojednávaní zúčastnené osoby upovedomí. Informovanie o pojednávaniach by malo byť aj na webovom sídle súdu.

Pojednávanie je verejné. Vylúčenie verejnosti je možné len z dôvodov vymedzených v zákone. V takom prípade umožní na žiadosť účastníka prítomnosť dvoch jeho dôverníkov. Neúčast' riadne predvolaného účastníka nebráni uskutočneniu pojednávania.

Pojednávanie nie je treba nariad'ovať, ak s tým účastníci súhlasia. Zákon ustanoví ďalšie dôvody pre rozhodnutie bez pojednávania v ustanoveniach o jednotlivých druhoch konaní.

Vyhlásenie rozsudku je vždy verejné. Zákon ustanoví formy verejného vyhlásenia rozsudku, ak účastníci nie sú prítomní, napr. obsah a formu uverejnenia rozsudku na webovom sídle súdu, zverejnenie rozsudku vyvesením na úradnej tabuli súdu.

Pojednávanie možno odročiť len z určitého dôvodu na vykonanie konkrétneho dôkazu, alebo za účelom neverejnej porady a vyhotovenia výroku rozhodnutia súdu. Po uskutočnenom pojednávaní môže súd odročiť vec na rozhodovanie a vyhlásenie rozsudku najviac na tri mesiace, pokiaľ zákon neustanovuje lehotu, v ktorej má súd rozhodnúť.

Z pojednávania sa vždy vyhotoví zvukový záznam. Zmyslom uvedeného je zachytiť v potrebnom rozsahu právnu argumentáciu účastníkov konania. Elektronizácia bude riešená v závislosti od vývoja inej právnej úpravy a od možnosti materiálno-technického zabezpečenia súdov.

Štvrtá hlava – dokazovanie

Súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia.

Ak správny orgán podľa osobitného zákona rozhodol o spore alebo o inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovných, rodinných a obchodných vzťahov alebo rozhodol o uložení sankcie, súd pri preskúmaní tohto rozhodnutia nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom. Súd môže vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správnym orgánom alebo sám vykonať dokazovanie. Ak Správny súdny poriadok nestanoví inak, možno použiť ustanovenia o dokazovaní v Civilnom sporovom poriadku.

Súd rozhodne o tom, ktoré z navrhnutých dôkazov na pojednávaní vykoná a môže vykonať aj iné dôkazy, ako sú navrhované, ak je to pre posúdenie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo postupu nevyhnutné. Za dôkaz môže slúžiť všetko, čo navrhnú účastníci konania a čo súd z vlastného podnetu považuje za nevyhnutné vykonať v záujme zistenia dostatočného podkladu pre svoje rozhodnutie. Pre súd je rozhodujúci skutkový stav, ktorý bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia.

Piata hlava – rozhodnutia vo veci samej

Vo veci samej rozhoduje súd rozsudkom, pokiaľ zákon neustanovuje, že sa rozhoduje aj vo veci samej uznesením, najmä ak zrušuje rozhodnutie orgánu verejnej správy bez pojednávania pre nepreskúmateľnosť v dôsledku nedostatku dôvodov.

Rozsudok môže obsahovať len skrátené odôvodnenie, ak bolo rozhodnutie orgánu verejnej správy zrušené z dôvodu nepreskúmateľnosti pre nedostatok dôvodov.

Šiesta hlava – trovy konania

Rozhodovanie o náhrade trov konania sa bude riadiť zásadami Civilného sporového poriadku.

Pokiaľ štátny orgán v konaní pred správnym súdom využije možnosť právneho zastúpenia advokátom, náhrada trov konania proti neúspešnému účastníkovi s tým súvisiaca mu nepatrí. Kvalifikovaní štátni zamestnanci, ktorých postavenie, práva a povinnosti, rovnako ako aj zodpovednosť sú dostatočne podrobne upravené v zákone o štátnej službe, by nemali využívať právnu pomoc súkromnej sféry, ktorej by náhradu trov konania musel platiť v prípade neúspechu druhý účastník.

Konanie a rozhodovanie o výške trov zákon vyčlení z rozhodovania senátu (samosudcu). V súvislosti s rozhodnutím vo veci samej rozhodne len o práve na náhradu trov.

Tretia časť

Typy konaní

Prvá hlava – konanie o správnej žalobe

Správnou žalobou sa možno domáhať ochrany subjektívnych práv proti rozhodnutiu vydanému orgánom verejnej správy, ako aj proti rozhodnutiu, ktorého existencia je právnou fikciou (zákon o informáciách), ak žalobca tvrdí, že

- bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím a opatrením orgánu verejnej správy,
- v konaní, v ktorom bolo vydané rozhodnutie, bol ukrátený na svojich právach postupom orgánu verejnej správy.

Iných ako subjektívnych práv sa môžu domáhať subjekty výslovne označené v zákone a len ak to ustanoví zákon.

Ak orgán verejnej správy rozhodol o uložení sankcie za správny delikt alebo priestupok, môže sa ten, komu bola sankcia uložená, domáhať správnou žalobou upustenia od uloženia sankcie, zníženia sankcie pod dolnú hranicu sadzby z dôvodov hodných osobitného zreteľa alebo zníženia sankcie v medziach sadzby, a to bez podmienky tvrdenia o nezákonnosti sankcie alebo o ukrátení na právach. Konanie a rozhodovanie o administratívnych sankciách sa bude riadiť zásadami ukladania trestov v trestnom konaní (zákaz *reformatio in peius a beneficium cohesionis*).

Predpokladom postupu podľa ustanovení zákona o správnej žalobe je vyčerpanie zákonom daných opravných prostriedkov v administratívnom konaní a právoplatnosť administratívneho rozhodnutia.

Žaloba smeruje proti rozhodnutiu orgánu, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku.

Ak zákon nepripúšťa opravný prostriedok proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy vydanému v administratívnom konaní, súd koná o žalobe proti právoplatnému rozhodnutiu orgánu verejnej správy vydanom v prvom a jedinom stupni.

Ak osobitný zákon ustanovoval, že o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy rozhoduje súd, koná súd o opravnom prostriedku ako o žalobe. Toto bude upravené najmä v prechodných ustanoveniach zákona.

Lehota na podanie žaloby: Na podanie každej žaloby je lehota dvojmesačná a plynie odo dňa oznámenia (doručenia, vyvesenia) rozhodnutia orgánu, proti ktorému žaloba smeruje. Postačí, ak bude žaloba v ustanovenej lehote podaná na poštovú prepravu a určená príslušnému súdu. Osobitný predpis môže upraviť aj inú (spravidla kratšiu) lehotu na podanie žaloby.

Podmienky a okruh osôb oprávnených podať žalobu vo verejnom záujme môžu ustanoviť osobitné predpisy.

Nepripustnosť žaloby: žaloba nie je prípustná, ak

- žalobca nevyužil riadne opravné prostriedky v konaní pred orgánom verejnej správy, ak sú podľa zákona prípustné,
- smeruje proti dôvodom rozhodnutia,
- sa žalobca domáha preskúmania rozhodnutia, ktoré je podľa tohto alebo osobitného zákona zo súdneho preskúmania vylúčené.

Rozhodnutia vylúčené zo súdneho preskúmania budú upravené taxatívnym výpočtom. V týchto prípadoch treba mať ale vždy na mysli čl. 46 ods. 2 veta druhá Ústavy Slovenskej republiky.

Účastníci konania: Žalobcom je ten, kto tvrdí, že bol na svojich subjektívnych právach ukrátený. Žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý rozhodol v poslednom stupni, alebo orgán, na ktorý prešla pôsobnosť orgánu, ktorý rozhodol. Zákon by mal výslovne určiť, že žalovaným je ústredný orgán štátnej správy, ak predmetom preskúmania má byť rozhodnutie o rozklade (v súčasnosti je v právnej praxi nejednotnosť v označovaní žalovaného, najmä ak o rozklade rozhodol minister, resp. predseda správneho orgánu). Obdobne žalovaným bude ústredný orgán štátnej správy aj vtedy, ak vo veci rozhodol minister v konaní, na ktoré sa nevzťahuje správny poriadok, ak rozhodol na základe osobitného zákona. Označenie ministra ako žalovaného prináša v súčasnej právnej praxi rozpaky aj preto, lebo zväzda k personifikácii osôb, ktoré sa môžu v priebehu konania zmeniť.

Žalobná legitímácia prokurátora: Prokurátor môže podať správnu žalobu, ak orgán verejnej správy nevyhovel jeho protestu a nezrušil svoje rozhodnutie napadnuté protestom. Žaloba smeruje proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy o subjektívnom práve účastníka konania. Žaloba môže byť podaná v dvojmesačnej subjektívnej lehote platnej aj v súčasnosti.

Prokurátor bude mať tiež právo vstúpiť do ktoréhokoľvek konania vedeného pred správnym súdom.

Žalobná legitimácia iného subjektu: Bude prípustná, ak to ustanoví zákon alebo medzinárodná zmluva.

Ak predpisy o konaní pred orgánmi verejnej správy pripúšťajú účasť v konaní záujmovým združeniam občanov a právnických osôb (zainteresovanej verejnosti), sú tieto subjekty oprávnené podať proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy žalobu, ak tvrdia porušenie verejného záujmu.

Náležitosti správnej žaloby: Správna žaloba musí okrem všeobecných náležitostí návrhu obsahovať aj ďalšie náležitosti, charakteristické pre správnu žalobu:

- označenie napadnutého rozhodnutia a deň jeho oznámenia žalobcovi,
- označenie osôb zúčastnených na konaní,
- označenie výrokov, ktoré žalobca napáda,
- dôvody žaloby, z ktorých musí byť zrejmé, z akých skutkových a právnych dôvodov považuje žalobca napadnuté výroky rozhodnutia za nezákonné alebo za nulitné (žalobné body),
- aké navrhuje žalobca dôkazy,
- vyjadrenie, či žalobca trvá na svojej účasti na pojednávaní alebo či žiada o konanie bez nariadenia pojednávania,
- návrh výroku rozsudku (žalobný petit),
- k žalobe už pri podaní musí byť pripojený opis napadnutého rozhodnutia a plná moc právneho zástupcu, ak je právne zastúpenie predpísané zákonom.

Ak žalobca na výzvu súdu uvedené nedoplní v stanovenej lehote, súd žalobu odmietne.

Žalobca môže rozšíriť žalobu na ďalšie výroky alebo o ďalšie dôvody len v lehote stanovenej pre podanie žaloby. Ak bola žaloba podaná bez uvedenia skutkových a právnych dôvodov, môže byť doplnená len v lehote ustanovenej pre podanie žaloby.

Odkladný účinok žaloby: Podanie žaloby nemá odkladný účinok, pokiaľ tento zákon alebo iný zákon neustanoví inak. Súd môže na návrh žalobcu a po vyjadrení žalovaného priznať žalobe odkladný účinok za podmienok určených zákonom (v zásade z dôvodov, pre ktoré je možné v súčasnosti odložiť vykonateľnosť rozhodnutia). Priznaním odkladného účinku sa pozastavujú do skončenia konania pred súdom účinky napadnutého rozhodnutia. Rozdiel oproti súčasnému stavu spočíva v tom, že súd nerozhoduje o odklade vykonateľnosti žalobou napadnutého rozhodnutia, ale o odkladnom účinku žaloby, ktoré má širší dopad. Znamená nielen vylúčenie výkonu rozhodnutia, ale ide o vylúčenie akejkoľvek možnosti realizovať oprávnenie plynúce z právoplatného rozhodnutia.

Odkladný účinok môže súd znova priznať aj kasačnej sťažnosti. Ak súd priznal žalobe (kasačnej sťažnosti) odkladný účinok, konanie o podanej žalobe je prednostné.

Prejednanie žaloby: Predseda senátu (samosudca, poverený člen senátu) sa postará o doručenie žaloby žalovanému, príp. zúčastneným osobám. Žalovanému uloží, aby sa k žalobe vyjadril v stanovenej lehote (najneskôr do 30 dní) a predložil súdu administratívne spisy. Predloženie spisov, ktoré s vecou súvisia, môže žiadať aj od iných orgánov alebo môže žiadať, aby oznámili svoje stanovisko k veci. Žalobca má právo na doručenie vyjadrenia žalovaného, prípadne možnosť podať repliku. Následne súd rozhodne o určení termínu pojednávania.

Preskúmanie napadnutého rozhodnutia:

Pri preskúmaní žalobou napadnutého rozhodnutia súd vychádza zo skutkového stavu, ktorý tu bol v čase rozhodovania orgánu verejnej správy. Súd preskúma napadnuté rozhodnutie v medziach žaloby (t. j. v rozsahu a z dôvodov uvedených v žalobe). V medziach žaloby súd posúdi aj zákonnosť prv urobeného správneho rozhodnutia, z ktorého vychádza rozhodnutie napadnuté žalobou. Urobí tak v prípade, ak bolo prv urobené rozhodnutie záväzné, a ak nie je na jeho preskúmanie určený osobitný postup.

Zákon určí, kedy súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby (spravidla ak je rozhodnutie nulitné, ak bola v postupe a rozhodnutí orgánu verejnej správy zistená taká vada, ktorá spôsobila jeho nezákonnosť, rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov). V týchto prípadoch môže súd zrušiť rozhodnutie bez nariadenia pojednávania.

Zákon určí medze preskúmania správnej úvahy orgánu verejnej správy (súd preskúma výšku uloženej sankcie v rámci rozpätia stanoveného zákonom).

Rozhodovanie bez nariadenia pojednávania:

O správnej žalobe môže súd rozhodnúť bez pojednávania (okrem prípadov uvedených vo všeobecnej časti) aj v ďalších prípadoch.

Súd zruší rozsudkom napadnuté rozhodnutie bez pojednávania pre zistené vady konania pred orgánom verejnej správy, ktoré spočívajú:

- v nepreskúmateľnosti rozhodnutia pre nezrozumiteľnosť,
- v tom, že skutkový stav, z ktorého orgán verejnej správy vychádzal, je v rozpore so spismi alebo v nich nemá oporu alebo vyžaduje rozsiahle a zásadné doplnenie (zistenie skutkového stavu je nedostačujúce pre posúdenie veci),
- v podstatnej procesnej vade konania pred orgánom verejnej správy, ktorá mohla mať za následok nezákonnosť rozhodnutia vo veci samej,
- v nulite rozhodnutia orgánu verejnej správy.

Rozsudok sa v takom prípade verejne vyhlási a doručí sa vyvesením skrátenej formy rozsudku na vývesnej tabuli súdu a na internete.

Dokazovanie:

Súd vykonáva dôkazy na pojednávaní. Ak boli splnené podmienky na vydanie rozhodnutia bez ústneho pojednávania, súd vykoná len dôkazy nevyhnutné na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia (oboznámením listinných dôkazov).

Súd môže opakovať dôkazy vykonané v konaní pred orgánom verejnej správy alebo ich doplniť.

Rozsudok:

Ak súd po preskúmaní rozhodnutia a postupu orgánu verejnej správy v rozsahu a z dôvodov uvedených v žalobe dospel k záveru, že rozhodnutie a postup orgánu verejnej správy je v súlade so zákonom, vysloví rozsudkom, že žalobu zamietá.

Súd rozsudkom zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy, ak po preskúmaní v rozsahu a z dôvodov uvedených v žalobe dospel k záveru, že:

- rozhodnutie vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci,
- zistenie skutkového stavu je v rozpore s obsahom spisov,
- zistenie skutkového stavu je nedostačujúce pre posúdenie veci,
- v konaní správneho orgánu bola zistená taká vada, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia,
- ak je rozhodnutie nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov.

Súd zruší žalobou napadnuté rozhodnutie, ak zistí, nezávisle na rozsahu a dôvodoch žaloby, že rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený, alebo ak súdu neboli predložené v stanovenej lehote spisy orgánu verejnej správy alebo ak sú spisy neúplné.

Pokiaľ ide o otázku možnosti ustanoviť zákonom povinnosť súdu skúmať z úradnej moci či rozhodnutie vydal orgán na to oprávnený, je to dôležité najmä v prípadoch, ak žalobca v priebehu administratívneho konania ani v dôvodoch odvolania nedostatok právomoci nenamieta a neuvádza to ako dôvod ničotnosti ani v žalobe, napriek zastúpeniu kvalifikovaným právnym zástupcom. Treba sa prikloniť k názoru, že aj v takom prípade je preskúmanie rozhodnutia na mieste, aby sa zabránilo nepriaznivým účinkom paaktu. Otázka dôsledkov za neúplnosť dôvodov žaloby môže byť premietnutá do rozhodovania o náhrade trov konania.

Pokiaľ ide o veci, v ktorých orgán verejnej správy rozhodol o náhrade škody, o peňažnom plnení alebo sankcii, súd môže zmeniť právoplatné rozhodnutie orgánu verejnej správy a rozhodnúť vo veci samej. V tomto smere je platná právna úprava vyhovujúca.

Viazanosť orgánu verejnej správy právnym názorom súdu, ktorý vysloví v zrušujúcom rozsudku, ktorým bola vec vrátená orgánu verejnej správy na nové konanie a rozhodnutie, zostáva zachovaná.

Osobitne budú upravené náležitosti rozsudku v správnom súdnictve.

Druhá hlava – konanie v správnom trestaní

S ohľadom na zložitosť problematiky správneho trestania sa javí žiaduce osobitne upraviť v Správnom súdnom poriadku konanie vo veciach správneho trestania.

V oblasti administratívneho trestania a ukladania správnych sankcií princíp legality zaväzuje správne orgány, aby dôsledne dodržiavali premisu, že nikto nebude potrestaný inak ako z dôvodu a spôsobom, ktorý ustanovuje platný zákon.

Problematika správneho trestania je veľmi zložitá, lebo subsumuje jednak priestupky fyzických osôb, ktoré sú upravené v zákone SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, aj v iných osobitných predpisoch, ale aj rozsiahlu oblasť správneho trestania právnických osôb a fyzických osôb - podnikateľov.

Základom administratívnej zodpovednosti právnických osôb a fyzických osôb - podnikateľov je zodpovednosť za správny delikt.

Právny poriadok Slovenskej republiky v súčasnej dobe obsahuje asi sedemdesiat právnych predpisov, ktoré upravujú ukladanie sankcií právnickým osobám za porušenie právnych predpisov. Zákonov zakotvujúcich skutkové podstaty správnych deliktov najmä v poslednom období stále pribúda. Inštitút správneho deliktu vystupuje do popredia v súvislosti s požiadavkou zabezpečiť riadne plnenie povinností, ktoré pre právnické osoby vyplývajú zo zákona a iných všeobecne záväzných právnych predpisov alebo sú im uložené na ich základe. Právna úprava správnych deliktov je nejednotná a roztrieštená.

Pojem správneho deliktu nie je všeobecne definovaný v žiadnom právnom predpise. Pri vymedzení tohto pojmu vychádza teória aj prax zo všeobecných pojmových znakov správneho deliktu, obsiahnutých v pozitívnej právnej úprave.

Za všeobecné pojmové znaky správneho deliktu možno považovať najmä:

- konanie,
- protiprávnosť,
- trestnosť,
- zodpovednú osobu,
- znaky deliktu stanovené zákonom.

Pri rozhodovaní vo veciach správneho trestania je rozhodujúce dodržanie základných princípov a zásad správneho trestania orgánom verejnej správy i súdom, kde okrem vymedzenia skutkovej podstaty správneho deliktu, tak, aby ním sama o sebe bola naplnená požiadavka čl. 49 v spojení s čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, je dôležitým interpretačným nástrojom pre národné správne súdy pri výklade zákonov týkajúcich sa správneho trestania Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy R(91) 1. Vzhľadom na to, že správne delikty patria do kategórie trestných obvinení v zmysle čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru, treba pri nedostatku špeciálnej právnej úpravy v oblasti správneho trestania pri súbehu správnych deliktov či za pokračujúci správny delikt na základe analógie aplikovať

pravidlá pre ukládanie trestov zakotvené v Trestnom zákone (absorbčná zásada). Rovnako je potrebné pri správnom trestaní aplikovať princíp zákazu retroaktivity, t. j. zákaz ukladania správnej sankcie za čin, ktorý v čase, keď bol spáchaný, nebol v rozpore so zákonom a zákaz ukladania prísnejšej sankcie za čin, za ktorý v čase keď bol spáchaný, bolo možné uložiť miernejšiu sankciu (a to ani ak by to predpisy platné v čase ukladania sankcie umožňovali). Ak po spáchaní správneho deliktu nadobudnú účinnosť predpisy umožňujúce uložiť za správny delikt miernejšie sankcie, zodpovednosť za správny delikt sa bude posudzovať podľa právnej normy, ktorá je výhodnejšia pre zodpovednú osobu.

Konanie a rozhodovanie o administratívnych sankciách sa bude riadiť aj zásadami, ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní - zákaz *reformatio in peius* a *beneficium cohesionis*, ukladanie trestov pri súbehu správnych deliktov a pri pokračujúcom správnom delikte a pod.

Konanie vo veciach správneho trestania bude založené na zásade plnej jurisdikcie správneho súdu a revíznej právomoci správnych súdov s možnosťou využitia moderačného práva.

Zakotvenie možnosti moderácie, t. j. uplatnenie revíznej právomoci správnych súdov, treba považovať za zásadnú zmenu právomoci správnych súdov prijatú už zákonom č. 424/2002 Z. z. a umožňujúcu súdu rozhodnúť aj o rozsahu sankcie. To znamená, že súd po zopakovaní alebo doplnení dokazovania prihliadne na primeranosť sankcie, pokiaľ ide o závažnosť protiprávneho konania a jeho následky a individuálne posúdi postih za správny delikt podľa okolností konkrétneho prípadu. Správny súd v týchto veciach nie je viazaný skutkovým stavom, ako ho zistil správny orgán a môže vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správnym orgánom alebo sám vykonať dokazovanie navrhnuté účastníkmi. Na základe zopakovaného alebo doplneného dokazovania môže súd rozhodnutie správneho orgánu zmeniť – znížiť uloženú sankciu, prípadne upustiť od uloženia sankcie.

Treba zvážiť možnosť pripustenia dohody o výške sankcie za podmienky, že sankcia bude neodkladne uhradená, alebo podmiennečné neuloženie sankcie, ak došlo k odstráneniu nežiaducich účinkov deliktu. Zmyslom tejto možnosti je že správne trestanie by nemalo mať prísnejšie podmienky pre ukladanie sankcií, ako je tomu v trestnom konaní.

Osobitná úprava konania v správnom trestaní nesporne prispeje k ďalšiemu posilneniu ochrany fyzických a právnických osôb pred nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy.

Jedným z možných riešení v správnom trestaní je aj vyňatie agendy preskúmania priestupkov, najmä podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov a priestupkov v doprave a jej presun do právomoci trestného súdnictva. Znamená to prejednávanie a rozhodovanie priestupkov v rámci trestnej agendy trestnými sudcami podľa Trestného poriadku⁵⁵. Obdobná úprava existuje napr. v Rakúsku či v Nemecku, kde pokiaľ ide o priestupky, ak nie je zaplatená bloková pokuta a rozhoduje správny orgán, rozhoduje o žalobe trestný samosudca na súde prvého stupňa, odvolanie je prípustné na krajský súd.

⁵⁵ Toto riešenie bude vyžadovať novelu Trestného poriadku.

V správnom súdnictve by však naďalej mala zostať zachovaná agenda priestupkov a iných správnych deliktov podľa osobitných zákonov upravujúcich priestupky (s výnimkou priestupkov v doprave) a správneho trestania právnických osôb a fyzických osôb – podnikateľov podľa osobitných zákonov (iné správne delikty) vzhľadom na to, že podmienkou uloženia sankcie je porušenie povinnosti v jednotlivých oblastiach správy, čo presahuje medze posudzovania v trestnom konaní.

Tretia hlava – konanie vo veciach sociálnych

Vzhľadom na osobitnú problematiku sociálnych vecí, najmä dávkových vecí dôchodkového poistenia a zabezpečenia, by mala právna úprava rešpektovať nasledovné požiadavky:

Rozhodovanie v dávkových veciach sociálneho poistenia a zabezpečenia, doteraz prejednávané podľa tretej hlavy piatej časti OSP, zachová nová právna úprava ako súčasť jednotného správneho súdnictva. V tejto súvislosti treba znova posúdiť, či je odôvodnená, alebo historicky prekonaná požiadavka na vytvorenie špecializovaných sociálnych tribunálov, pôsobiacich pri jednotlivých rezortoch Ministerstvo obrany Slovenskej republiky, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (napr. sociálneho tribunálu, resp. komory), ako odvolacích orgánov, ako to vyplýva z čl. 69 ods. 1 Európskeho zákonníka sociálneho zabezpečenia Rady Európy č. 48. So špeciálnymi tribunálmi počíta aj ustanovenie § 69 ods. 3 tohto zákonníka, podľa ktorého, „ak sťažnosť rieši špeciálny tribunál (slovenský preklad použil slovo „súd“) príslušný pre otázky sociálneho zabezpečenia a na ktorom sú chránené osoby zastúpené, právo odvolania sa v takomto prípade neprizná.“ Opätovné posúdenie tejto otázky možno požadovať najmä s prihliadnutím na vysoký počet súdnych sporov z dôchodkového poistenia, pričom súd zisťuje a rieši aj základné skutkové otázky pre posúdenie nároku na požadovanú dávku. Veľa rozhodnutí sociálnej poisťovne je zrušených pre nedostatočne zistený skutkový stav a nepreskúmateľnosť rozhodnutia. Aj v dôsledku nedostatočného vybudovania správneho súdnictva nie je možné zabezpečiť rýchlu a účinnú ochranu narušeným alebo ohrozeným sociálnym právam. Aj v prípade zriadenia špecializovaného tribunálu, mala by právomoc správnych súdov aj pri takomto usporiadaní riešenia sporov v sociálnej oblasti zostať zachovaná. Súdny prieskum by však nasledoval až vo vzťahu k právoplatnému rozhodnutiu uvedeného sociálneho tribunálu ako odvolacieho orgánu..

Je preto žiaduce, aby bolo upravené dvojstupňové konanie pri rozhodovaní o dávkach sociálnou poisťovňou, čo si však vyžiada príslušné rokovania.

Uvažovaná zmena doterajšieho druhu prieskumu na konanie o žalobe sa nesmie prejavovať v horšom procesnom postavení účastníkov. Právo na súdnu ochranu treba zabezpečiť každému, kto sa domáha ochrany a koho žiadosti správny orgán rozhodujúci v sociálnej oblasti nevyhoveli, alebo komu nevyhoveli v plnom rozsahu.

Na zabezpečenie ľahkého prístupu na súd a na zaručenie spravodlivého procesu treba zachovať neformálnosť podaní, poskytnutie potrebnej pomoci zo strany súdnych úradníkov, oslobodenie od súdnych poplatkov, právnu pomoc, úkony z úradnej povinnosti, ale aj rešpektovanie dispozičnej zásady.

Nakoľko neodňateľným právom účastníkov, ktoré musí garantovať súd svojim konaním a rozhodovaním, je právo na spravodlivý proces, treba zväžiť možnosť bezplatného právneho zastúpenia žalobcu pri zachovaní jeho práva domáhať sa súdnej ochrany v správnom súdnictve v sociálnych veciach bez právneho zastúpenia.

Zachovať treba úpravu, podľa ktorej účastník môže prekladať návrhy a dôkazy aj v konaní pred najvyšším súdom.

Je na úvahu, či v konaní o dávkach dôchodkového poistenia (zabezpečenia) treba rešpektovať zásadu dvojinštančnosti súdneho konania. Preto sa navrhujú nasledovné spôsoby riešenia:

- V prípade zriadenia odvolacieho orgánu Sociálnej poisťovne by sa prijala osobitná úprava jednostupňového súdneho konania na krajskom súde na základe žaloby s možnosťou podania kasačnej sťažnosti a s osobitnými úpravami charakteristickými pre sociálne veci.
- V prípade, že by Sociálna poisťovňa nezriadila odvolací orgán, treba v záujme jednotnosti konania v správnom súdnictve uvažovať aj s jednostupňovým súdnym konaním s tým, že rozhodnutia Sociálnej poisťovne by nadobudlo právoplatnosť až doručením rozhodnutia krajského súdu a bola by prípustná kasačná sťažnosť. Takúto úpravu odôvodňuje najmä skutočnosť, že k náprave narušených práv účastníka môže dôjsť vydaním „zmenového“ rozhodnutia. Ani toto riešenie neodporuje medzinárodným dokumentom (Európsky zákonník sociálneho zabezpečenia Rady Európy č. 48, Európska sociálna charta z r. 1996), Jednostupňové preskúmovacie konanie v dôchodkových veciach funguje aj v Českej republike.

Zachovaný by mal zostať súdny prieskum aj v nedávkových veciach nemocenského poistenia na základe správnej žaloby (v súdnom konaní by sa naďalej rozlišovalo konanie na základe správnej žaloby a osobitné konanie vo veciach dôchodkových).

V konaní o žalobách by malo byť ponechané preskúmvanie rozhodnutí vo veciach poistenia pre prípad nezamestnanosti alebo platobnej neschopnosti, sociálnych služieb, sociálnej a rodinnej podpory, dávok sociálnej pomoci a rozhodovania o odškodnení podľa zákonov o rehabilitáciách, o odškodnení obetí násilných činov, obetí trvalých následkov očkovania a odškodnenia osôb, zranených pri výkone vojenskej alebo civilnej služby a pod.

V osobitnom druhu konaní, alebo v konaní o žalobe by bolo vhodné preskúmvateľ rozhodovanie o práceneschopnosti prípadne i spory medzi lekármi a lekárnikmi na jednej strane a nositeľmi poistenia na strane druhej (tzn. že zdravotná poisťovňa by musela vydať rozhodnutie o nepriznaní fakturovaných výkonov a toto rozhodnutie by preskúmvával súd).. Súdnou ochranu v uvedených prípadoch by mali poskytovať výlučne súdy s verejnoprávnou právomocou. Hoci v uvedených veciach zrejme môže ísť aj o žaloby na plnenie,

verejnoprávnošť týchto sporov sa odvodzuje od skutočnosti, že ide o plnenia zo zmlúv, v ktorých má štát povinnosť garantovať ich realizáciu.

V osobitnom konaní v sociálnych veciach by sa mal zachovať kasačný princíp, aby sa dodržala zásada trojdelenia štátnej moci.

V záujme kvalitného rozhodovania v sociálnych veciach sa dlhodobo a naliehavo opakuje požiadavka zakotviť právo súdu žiadať o odborné posúdenie problematiky pracovníkov s praxou z poisťovní alebo s praxou z odboru medicíny, ktorých postavenie by mohlo zodpovedať postaveniu konzultantov.

Konanie vo veciach sociálnych sa bude vzťahovať aj na sociálne zabezpečenie vojakov a policajtov upravené v zákone č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Štvrtá hlava – konanie v azylových veciach a vo veciach zaistenia

Potreba osobitnej úpravy konaní v azylových veciach a vo veciach zaistenia je žiaduca nielen vzhľadom na osobu žalobcu, ale i vzhľadom na požiadavku na urýchlené konanie.

V právnej úprave správneho súdnictva v súčasnom Občianskom súdnom poriadku chýba úprava tzv. urgentných vecí (*case of emergency*), t. j. vecí so špeciálnou právnou úpravou vzhľadom na ich naliehavosť. V tejto súvislosti treba považovať za nevhodné, aby lehotu, v ktorej má súd vo veci rozhodnúť, určovali iné zákony ako procesný predpis.⁵⁶

Preto budú v Správnom súdnom poriadku upravené lehoty na postup súdu:

- lehota na nariadenie pojednávania,
- lehota na odoslanie písomného vyhotovenia rozhodnutia,
- lehota na podanie kasačnej sťažnosti a jej doručenie druhému účastníkovi,
- lehota na predloženie spisu najvyššiemu súdu,
- lehota na rozhodnutie o kasačnej sťažnosti.

⁵⁶ Napr. zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 15. januára 2010 do 31. decembra 2011:

§ 62 ods. 6 veta prvá za bodkočiarkou – o opravnom prostriedku rozhodne súd bezodkladne;

zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. januára 2008:

§ 21 ods. 3 – o opravnom prostriedku podľa odsekov 1 a 2 rozhodne krajský súd do 90 dní odo dňa doručenia opravného prostriedku, a ods. 4.- o odvolaní proti rozhodnutiu podľa odseku 3 rozhodne odvolací súd do 60 dní od predloženia veci odvolaciemu súdu; § 34 ods. 1 – o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu ministerstva o zamietnutí žiadosti o poskytnutie dočasného útočiska alebo proti rozhodnutiu o zrušení poskytovania dočasného útočiska rozhodne súd bezodkladne;

zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov účinný od 1. januára 2012:

§ 88 ods. 7 veta prvá za bodkočiarkou – o opravnom prostriedku rozhodne krajský súd do siedmich dní; § 88 ods. 8 – o odvolaní proti rozhodnutiu krajského súdu podľa odseku 7 rozhodne odvolací súd do siedmich dní od predloženia veci odvolaciemu súdu.

V konaní o zaistení bude musieť byť zakotvená aj právomoc správneho súdu nariadiť prepustenie osoby zo zaistenia. Ide o analogickú situáciu ako pri väzbe, kedy sudca musí mať právomoc priamo rozhodnúť o prepustení – čl. 5 ods. 4 Európskeho dohovoru.⁵⁷

Konanie na správnom orgáne by bolo jednostupňové, k odkladu účinnosti rozhodnutia správneho orgánu by dochádzalo zo zákona s výnimkou odkladného účinku žaloby pri prieskume rozhodnutí o neudelení azylu pre zjavnú neopodstatnenosť a neprípustnosť. Inak budú na konanie v azylových veciach a vo veciach zaistenia primerane použité ustanovenia o žalobách.

Na zváženie je možnosť zastavenie konania v azylových veciach, ak odpadol dôvod konania.

Počíta sa s možnosťou výnimky z obligatórneho právneho zastupovania advokátom. V konaní o azyle a zaistení cudzincov by naďalej mohla zastupovať cudzincov aj mimovládna organizácia.

Piata hlava – konanie o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy

Vecná príslušnosť: Zmena oproti súčasnému stavu bude spočívať v tom, že aj proti nečinnosti ústredného orgánu štátnej správy bude možné podať žalobu len na krajskom súde. Vecná príslušnosť najvyššieho súdu bude vylúčená.

Aktívna legitímácia a účastníci konania: Aktívne legitimovanou na podanie žaloby je fyzická alebo právnická osoba, ak tvrdí, že správny orgán nezačal konanie, alebo je v začatom konaní nečinný a bez vážneho dôvodu nekoná spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom. Aktívne legitimovaným na podanie žaloby bude i prokurátor, ak správny orgán ostal nečinný aj po upozornení prokurátora. Účastníkom konania bude žalobca a správny orgán, proti ktorému žaloba smeruje. Zmena oproti súčasnému stavu bude v tom, že žalobu možno podať aj vtedy, ak správny orgán nezačal konanie, hoci z úradnej moci ho začať mohol a mal, a žalobca je týmto konaním ukrátený na svojich subjektívnych právach (doterajšia úprava postihuje len nečinnosť spočívajúcu v tom, že orgán nerozhodol).

V záujme zrýchlenia konania je namieste uvažovať od upustenia podmienky využitia iného prostriedku nápravy.

Rozhoduje sa uznesením, bez pojednávania, správny orgán má povinnosť sa k návrhu vyjadriť a súd môže, pri opakovanom návrhu musí, žiadať stanovisko nadriadeného správneho orgánu.

Opravné prostriedky: Proti rozhodnutiu krajského súdu bude prípustná kasačná sťažnosť, a to z dôvodu zmätočnosti konania alebo z dôvodu zamietnutia žaloby pre nesprávne právne posúdenie veci.

⁵⁷ Pozri Buishvili proti Českej republike, rozsudok ESLP z 25. októbra 2012.

Šiesta hlava – konanie o žalobe na ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy

Vecná príslušnosť: Navrhuje sa vecná príslušnosť krajských súdov bez výnimky.

Aktívna legitímácia a účastníci konania: Aktívnu legitimáciu bude mať fyzická a právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, za podmienky, že zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí ich opakovanie.

Zásahom musí byť iba faktické konanie, ktorého dôsledky trvajú alebo hrozí ich opakovanie. Predmet žaloby treba rozšíriť aj na určenie nezákonnosti zásahu už skončeného, ak počas neho nebolo možné žalobu podať a rozhodnutie je dôležité pre náhradu škody alebo inú ochranu práv žalobcu.

Žaloba môže smerovať len proti orgánu, ktorý vykonal zásah.

Prípustnosť žaloby: Účelom žaloby je odstrániť závadný stav spôsobený nezákonným zásahom. Je tiež žiaduce, aby ten, kto sa cíti ukrátený na svojich právach, využil dostupné procesné aj mimoprocesné prostriedky nápravy, ktoré umožňuje osobitný predpis.

Ak z administratívneho právneho vzťahu nie je úplne zrejmé, akým spôsobom má byť tento preskúmaný v rámci správneho súdnictva, má prednosť konanie o správnej žalobe.

Lehota na podanie žaloby: Je na zváženie, či ponechať na podanie žaloby doterajšiu subjektívnu lehotu 1 mesiaca, odkedy sa žalobca o zásahu dozvedel. Prax nasvedčuje tomu, že táto lehota je krátka a neposkytuje dostatočný priestor na účinné využitie iných prostriedkov nápravy. Dvojmesačná subjektívna lehota na podanie žaloby by bola optimálna. Objektívna jednoročná lehota by sa mohla predĺžiť na dva roky odo dňa zásahu. Môže sa stať, že zásah je dlhodobý a má dlhšie trvajúcu povahu, ale žalobca sa o ňom dozvie až v situácii, keď chce niektoré zo svojich práv využiť. Predĺženie objektívnej lehoty je posilnením práva na súdnu ochranu proti nezákonnému zásahu.

Procesný postup:

Súd by o žalobe rozhodoval uznesením, nakoľko rozhodovanie formou rozsudku sa časom ukázalo ako nevyhovujúce – nepružné a pomalé. Rozhodovanie vo forme uznesenia zabezpečí nesporne rýchlejšiu a tým aj účinnejšiu ochranu práv navrhovateľa, nakoľko súd nebude povinný nariadiť vo veci pojednávanie (nariadi ho iba v prípade, ak by bolo potrebné vykonať dokazovanie inými dôkaznými prostriedkami ako listinnými dôkazmi, čo býva veľmi zriedka), uznesenie nie je potrebné verejne vyhlásiť a je vykonateľné bez ohľadu na právoplatnosť.

Navrhovaná forma rozhodnutia nebude na ujmu ústavných práv účastníkov konania.

Opravné prostriedky: Predpokladá sa prípustnosť kasačnej sťažnosti.

Siedma hlava – súdnictvo vo volebných veciach

Súčasná právna úprava súdnictva vo volebných veciach je značne roztrieštená. Okrem zákonov, ktoré upravujú jednotlivé druhy volieb a referenda, má aj súčasný Občiansky súdny poriadok viaceré ustanovenia upravujúce rôznym spôsobom verejnoprávne vzťahy v súvislosti s voľbami. Nie je zrejme dôvod na osobitnú úpravu konania vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obcí a pre voľby do orgánov samosprávneho kraja.

Z hľadiska vecnej príslušnosti súdov sa tieto konania triedia na konania pred najvyšším súdom – konania vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky a Európskeho parlamentu a pre voľby prezidenta republiky a pred okresnými súdmi – konania vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obcí a pre voľby do orgánov samosprávneho kraja.

Právna úprava súdnictva vo volebných veciach pred správnymi súdmi ako súdmi verejného práva bude vychádzať z nasledovných premís :

Na konanie vo veciach zoznamov voličov a zoznamov osôb na hlasovanie v referende bude daná vecná príslušnosť okresných súdov s ohľadom na dostupnosť tohto súdu pre tých občanov, ktorí v krátkej a časovo ohraničenej dobe pred voľbami alebo konaním referenda sú odkázaní na dosiahnutie zmeny v stálom zozname voličov. Okresné sudy majú s uvedenou agendou dlhodobú a v podstate bezproblémovú prax. To by bola vlastne jediná agenda okresného súdu, ako súdu verejného práva (okrem trestnoprávnej agendy). V konaní je vylúčená obligatornosť právneho zastúpenia.

Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín sa upraví pod názvom „Ochrana vo veciach registrácie pre voľby (do volieb).“ O návrhoch by konali krajské sudy ako sudy správne (volebné) v jedinej inštancii pre voľby do samosprávy miest a obcí a samosprávnych krajov. Pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, Európskeho parlamentu a pre voľby prezidenta Slovenskej republiky bude vecne príslušný naďalej najvyšší súd. Oba sudy rozhodnú do 5 dní odo dňa podania návrhu. Návrh okrem všeobecných náležitostí bude obsahovať špecifické náležitosti zabezpečujúce, aby účastníci konania boli neodkladne dosiahnuteľní. Súd nebude mať povinnosť vyzývať na odstránenie väd podania, ani na zaplatenie poplatku, ale návrh bez ďalšieho odmietne, ak nebude mať náležitosti alebo nebude s podaním návrhu zaplatený poplatok.

Súdna ochrana podľa tohto ustanovenia sa bude týkať vecí, v ktorých príslušná volebná komisia alebo príslušný orgán podľa osobitného predpisu odmietne kandidátnu listinu, registruje kandidátnu listinu, či vykoná úpravy kandidátnej listiny.

Aktívna legitímácia a účastníci konania: Pre každý druh volieb zákon ustanoví okruh účastníkov konania v rozsahu danom osobitným zákonom. Aktívne legitimovaným na podanie návrhu je ten, kto tvrdí, že bol ukrátený rozhodnutím registrujúceho orgánu.

V súvislosti s novou úpravou súdnictva vo volebných veciach nemožno vylúčiť ani potrebu zmeny príslušných volebných zákonov v záujme jednotnej terminológie.

Konanie vo veciach prijatia návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta Slovenskej republiky sa navrhuje ponechať v súlade s terajšou úpravou.

Preskúmanie iného rozhodnutia volebnej komisie: Zákon upraví, ktoré rozhodnutia volebnej komisie vydané pri príprave a v priebehu volieb môžu byť predmetom súdneho preskúmania. Aj v takom prípade by konanie súdu muselo byť časovo ohraničené.

Ôsma hlava – súdnictvo vo veciach územnej samosprávy

Preskúmanie zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku: Z hľadiska systematiky zákona by išlo o samostatnú časť preskúmania rozhodnutí samosprávy v tomto členení:

Konanie vo veciach zániku mandátu člena zastupiteľstva, starostu a predsedu samosprávneho kraja: Nová procesná úprava bude upravovať právomoc súdu na preskúmanie uznesení zastupiteľstiev o zániku mandátu člena obecného (mestského) zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja, prípadne starostu obce (primátora), predsedu samosprávneho kraja. V danej problematike sa ukazuje nejednotnosť v posudzovaní právomoci súdu najmä v tom, či ide o kompetenciu všeobecného súdu, alebo kompetenciu špeciálne pre správne súdnictvo.

Vecne a miestne príslušný bude krajský súd, v obvode ktorého pôsobí orgán, ktorého rozhodnutie sa preskúmava.

Aktívna legitímácia bude patriť tomu, kto bol uznesením zastupiteľstva zbavený mandátu (funkcie) a pasívne legitimované bude príslušné zastupiteľstvo, ktoré o zbavení mandátu alebo funkcie rozhodlo.

Lehota na podanie návrhu musí byť krátka a súd by mal rozhodnúť tiež v krátkej lehote, skôr ako budú vypísané nové voľby.

Opravným prostriedkom bude kasačná sťažnosť, ktorá bude prípustná len v prípade zmätočnosti rozhodnutia súdu.

Konanie o preskúmaní zákonnosti uznesení územnej samosprávy obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva, zastupiteľstva vyššieho územného celku: Bude ponechaná súčasná právna úprava, podľa ktorej je na návrh oprávnený len prokurátor, ak zastupiteľstvo nevyhovelo jeho protestu. Upraví sa tiež lehota na podanie návrhu.

Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy:

Účelom a predmetom konania o preskúmaní zákonnosti všeobecne záväzných nariadení územnej samosprávy je v tomto prípade posúdenie obsahového súladu právneho predpisu nižšej právnej sily s predpisom vyššej právnej sily.

Pokiaľ bude toto konanie ponechané v právomoci správneho súdnictva, doterajšia právna úprava je v zásade vyhovujúca a možno ju ponechať.

Konanie vo veciach dohôd obcí (vyšších územných celkov) o spolupráci s územnými celkami alebo orgánmi iných štátov a konanie vo veciach členstva v medzinárodnom združení a o vypovedaní členstva v združeniach: Navrhuje sa zotrvať na doterajšej právnej úprave.

Deviata hlava – súdnictvo vo veciach politických práv

Konanie o registrácii politickej strany:

Konanie o ochrane práv člena politickej strany podľa § 19 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov bude naďalej vedené v správnom súdnictve pred krajským súdom.

Do správneho súdnictva bude systematicky začlenené ustanovenie o registrácii politickej strany v prípade jej odmietnutia (§ 7 ods. 10 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov). Na konanie bude vecne príslušný najvyšší súd.

Konanie o návrhu generálneho prokurátora na rozpustenie politickej strany alebo politického hnutia a návrh na pozastavenie činnosti politickej strany alebo politického hnutia:

Do súdnictva vo veciach politických práv sa zaradí i konanie súvisiace s ochranou spoločnosti pred politickými stranami a hnutiami, keď činnosť politickej strany alebo hnutia je v rozpore s § 2 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov. Návrh na rozpustenie politickej strany alebo politického hnutia a návrh na pozastavenie činnosti politickej strany alebo politického hnutia môže podať iba generálny prokurátor, a to na Najvyšší súd Slovenskej republiky⁵⁸. O takomto návrhu Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhoduje vo veci samej na pojednávaní rozsudkom.

Vo veciach registrácie politických strán a vo veciach týkajúcich sa návrhu na ich rozpustenie doteraz koná Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa ustanovení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku v rozsahu vymedzenom osobitnými predpismi. Súčasne, pokiaľ nie je v danej časti Občianskeho súdneho poriadku osobitná procesná úprava konania, súd koná podľa ustanovení prvej a tretej časti. Proti rozhodnutiu najvyššieho súdu nie je prípustný opravný prostriedok.

Takáto úprava je nesystémová, a preto je žiaduce toto konanie upraviť v správnom súdnom poriadku ako konanie osobitné s ohľadom na jeho špecifiká.

Vecne príslušný na konanie by bol najvyšší súd. Aktívna legitímácia bude naďalej patriť len generálnemu prokurátorovi. Opravné prostriedky - voči rozsudku najvyššieho súdu

⁵⁸ § 14 ods. 2 písm. e) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

by nebol prípustný žiadny opravný prostriedok. Najvyšší súd by rozhodoval v päťčlennom senáte.

Osobitné konanie vo veciach iných politických práv: právo zhromažďovania, právo združovania.

Návrh smeruje k tomu, aby bolo konanie pred súdom upravené tak, že v osobitných zákonoch⁵⁹ bude možné príslušné procesné úpravy vypustiť.

V oboch prípadoch ide o zákony, ktoré boli nadobudli účinnosť ešte pred znovuobnovením správneho súdnictva, preto úprava v nich zakotvená je nevyhovujúca.

Na konanie v týchto veciach by bol vecne príslušný krajský súd, ktorý o veci rozhodne na pojednávaní rozsudkom.

Opravným prostriedkom bude kasačná sťažnosť.

Desiata hlava – konanie o kompetenčných žalobách

Medzi orgánmi verejnej správy môžu vzniknúť kompetenčné spory. Záporný kompetenčný spor je taký, v ktorom dva alebo viaceré správne orgány popierajú svoju právomoc vydať rozhodnutie o práve konkrétneho účastníka. Kladný kompetenčný spor je taký, v ktorom si dva alebo viaceré správne orgány privlastňujú právomoc vydať rozhodnutie o tom istom práve toho istého účastníka .

Podľa čl. 126 Ústavy Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky rozhoduje kompetenčné spory medzi ústrednými orgánmi štátnej správy, ak zákon neustanovuje, že tieto spory rozhoduje iný štátny orgán. Ústava Slovenskej republiky teda nevyklučuje prijatie takej právnej úpravy, ktorou sa kompetenčné spory zveria do rozhodovacej právomoci súdov v správnom súdnictve.

Kompetenčný spor – predmet konania. Tento druh sporu môže vzniknúť medzi

- orgánom štátnej správy a orgánom územnej, záujmovej alebo profesijnej samosprávy;
- medzi orgánmi samosprávy (územnej, záujmovej, profesijnej) navzájom;
- medzi ústrednými orgánmi štátnej správy navzájom.

Spor medzi orgánmi štátnej správy nižšieho stupňa navzájom nemá dôvod riešiť súd, pretože kompetenciu riešiť ho majú ústredné orgány štátnej správy navzájom. Len ak spor nebude vyriešený na ich úrovni, prichádza do úvahy riešenie na súde a pôjde o spor podľa písm. c).

Vecná príslušnosť. Najvyšší súd v jedinej inštancii.

⁵⁹ § 11 ods. 3 a § 13 zákona č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve v znení neskorších predpisov, § 8 ods. 3 a 4, § 12 ods. 3 písm. c) a ods. 4 a § 15 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov.

Aktívna legitímácia na podanie žaloby. Žalobu môže podať:

- ten, o koho právach a povinnostiach by malo byť rozhodnuté v konaní pred správnym orgánom,
- orgán verejnej správy, ktorý si v kladnom kompetenčnom spore osobuje právomoc rozhodnúť,
- orgán verejnej správy, ktorý v zápornom kompetenčnom spore popiera svoju právomoc.

Účastníci konania a osoby zúčastnené na konaní. Účastníkom konania je žalobca a žalovaný, žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý je druhou stranou kompetenčného sporu. Každý, kto je účastníkom konania, v ktorom kompetenčný spor vznikol, je osobou zúčastnenou na konaní.

Nepripustnosť žaloby. Žaloba je nepripustná, ak je možné spor odstrániť v inom konaní podľa tohto zákona (v konaní proti nečinnosti).

Rozhodnutie súdu. Vo veci samej bude súd rozhodovať rozsudkom vo výroku ktorého určí povinnosť orgánu verejnej správy vydať rozhodnutie. Vychádza pritom zo skutkového a právneho stavu, ktorý je v dobe vydania jeho rozhodnutia. Ak však už boli vydané rozhodnutia orgánom, ktorý nemal právomoc rozhodnúť, súd tieto rozhodnutia zruší.

Na náhradu trov konania nikomu právo nevznikne.

V tejto hlave sa upravia aj **spory o vecnú príslušnosť medzi špecializovanými správnymi senátmi (samosudcami) a inými senátmi (samosudcami)**

Tieto spory by rozhodoval spoločný senát utvorený z 3 sudcov správneho kolégia a 3 (prípadne 4) sudcov iného kolégia najvyššieho súdu.

Jedenásta hlava – konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov

Navrhuje sa prevzatie doterajšej právnej úpravy bez zásadnej zmeny. Systematicky je potrebné toto konanie zaradiť do osobitných druhov konaní, ktoré nie sú typickými konaniami v správnom súdnictve. Nejde o sporové konanie o žalobe, ale o určitý druh vykonávacieho konania (o návrhu na určenie vykonateľnosti).

Štvrtá časť

Opravné prostriedky v správnom súdnictve

Prvá hlava – sťažnosť

Sťažnosť ako opravný prostriedok bude prípustná proti zákonom stanoveným procesným uzneseniam a proti rozhodnutiam o náhrade trov konania – bez devolutívneho účinku – bude upravená obdobne ako vo všeobecnom súdnictve, v súlade s Civilným sporovým poriadkom.

Druhá hlava – kasačná sťažnosť

V správnom súdnictve rozsudok súdu a uznesenie vo veci samej nadobudne právoplatnosť jeho doručením poslednému z účastníkov. Riadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu krajského súdu, ako súdu prvej inštancie vo veci samej, nebude zákonom upravený a nepočíta sa s ním. Opravným prostriedkom bude kasačná sťažnosť, ktorá má povahu mimoriadneho opravného prostriedku, na najvyšší súd, ako súd správny. Kasačná sťažnosť bude prípustná len z dôvodov uvedených v zákone. Zásadne by dôvodom kasačnej sťažnosti nemali byť skutkové dôvody, iba dôvody právne.

Kasačnú sťažnosť bude možné podať aj z dôvodov zmatečnosti rozhodnutia, ktoré budú vymedzené obdobne ako pri dovolaní v Civilnom sporovom poriadku.

Proti rozhodnutiu najvyššieho súdu, aj keby rozhodoval v prvej a jedinej inštancii, kasačná sťažnosť nebude prípustná.

Kasačná sťažnosť ďalej nebude prípustná ani

- v súdnictve vo volebných veciach,
- ak smeruje proti dôvodom rozhodnutia alebo voči výroku o trovách konania,
- ak rozhodnutie, proti ktorému smeruje, má len dočasnú povahu,
- ak smeruje proti rozhodnutiu, ktorým sa upravuje vedenie konania.

Kasačnú sťažnosť bude možné podať len z dôvodov uvedených v zákone.

Účastníci konania: Budú nimi sťažovateľ a tí, ktorí boli účastníkmi konania pred krajským súdom. Sťažovateľ musí byť zastúpený advokátom alebo zamestnancom, ktorý je právne kvalifikovanou osobou. Výnimky ustanoví zákon.

Kasačnú sťažnosť môže podať aj žalovaný orgán verejnej správy v prípade, že jeho rozhodnutie bolo zrušené.

Lehota na podanie kasačnej sťažnosti: Lehota sa bude odvíjať od lehoty na podanie dovolania v Civilnom sporovom poriadku. Kasačnú sťažnosť treba podať k súdu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Lehota je zachovaná, aj keď bola kasačná sťažnosť podaná priamo na najvyšší súd. Zmeškanie lehoty na podanie kasačnej sťažnosti nemožno odpustiť.

Náležitosti kasačnej sťažnosti: Okrem všeobecných náležitostí podania upravených vo všeobecnej časti zákona, kasačná sťažnosť musí obsahovať označenie rozhodnutia súdu, proti ktorému smeruje, v akom rozsahu a z akých dôvodov toto rozhodnutie sťažovateľ napáda, vrátane označenia príslušných ustanovení zákona o dôvodoch kasačnej sťažnosti. Okrem toho musí byť v kasačnej sťažnosti uvedený údaj o tom, kedy bolo účastníkovi sťažnosťou napádané rozhodnutie doručené a návrh ako má rozhodnúť kasačný súd.

Ak neobsahuje kasačná sťažnosť zákonom predpísané náležitosti už pri podaní sťažnosti, súd vyzve sťažovateľa na jej doplnenie uznesením v lehote jedného mesiaca od doručenia uznesenia súdu. Ak sťažnosť v uvedenej lehote nebude doplnená, kasačný súd sťažnosť odmietne.

Odkladný účinok kasačnej sťažnosti: Môže ho priznať najvyšší súd na návrh sťažovateľa. Výnimky ustanoví zákon.

Konanie pred kasačným súdom: Najvyšší súd je viazaný rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti. Výnimky ustanoví zákon.

Najvyšší súd neprihliadne ku skutočnostiam, ktoré neboli uplatnené v konaní pred krajským súdom.

Pojednávanie nariaďuje najvyšší súd vtedy, ak to považuje za vhodné alebo ak je potrebné vykonať dokazovanie. Inak rozhoduje bez nariadenia pojednávania.

Rozhodnutie kasačného súdu. Najvyšší súd uznesením odmietne kasačnú sťažnosť ak bola podaná neoprávnenou osobou, oneskorene alebo ak nemá náležitosti vyžadované zákonom, teda ak je kasačná sťažnosť neprípustná.

Ak po vecnom preskúmaní najvyšší súd zistí, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, sťažnosť zamietne rozsudkom. Ak je sťažnosť dôvodná, najvyšší súd rozsudkom zruší rozsudok (príp. uznesením, ako bude upravené v Civilnom sporovom poriadku) krajského súdu a vec mu vráti na ďalšie konanie. Ak bola žaloba zamietnutá, najvyšší súd môže rozsudok krajského súdu aj zmeniť tak, že zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy a vec mu vráti na ďalšie konanie. Krajský súd aj orgán verejnej správy sú viazaní právnym názorom najvyššieho súdu, ktorý bol vyslovený v zrušujúcom rozsudku (uznesení).

Ak rozhodoval krajský súd uznesením, formou rozhodnutia najvyššieho súdu je tiež uznesenie.

Tretia hlava – žaloba na obnovu konania

S prípustnosťou žaloby na obnovu konania predkladateľ počíta len vo veľmi obmedzenom rozsahu. Dôvody žaloby na obnovu konania v správnom súdnictve budú nasledovné:

- bolo rozhodnuté v neprospech účastníka v dôsledku trestného činu sudcu,
- ESĽP rozhodol alebo dospel vo svojom rozsudku k záveru, že rozhodnutím súdu alebo konaním, ktoré mu predchádzalo, boli porušené základné ľudské práva alebo slobody účastníka konania a závažné dôsledky tohto porušenia neboli odstránené priznaným primeraným finančným zadosťučinením,
- rozhodnutie je v rozpore s rozhodnutím SD EÚ alebo iného orgánu EÚ⁶⁰,
- možnosť jeho preskúmania vyplýva z osobitného predpisu v súvislosti s uznaním alebo výkonom rozhodnutia slovenského súdu v inom členskom štáte Európskej únie.

Piata časť

Záverečné ustanovenia

Určí sa, kedy nadobudne účinnosť nová právna úprava. Osobitná povaha konaní v správnom súdnictve odôvodňuje nastavenie intertemporálnych ustanovení novej právnej úpravy tak, aby sa konania začaté pred dňom účinnosti nového zákona dokončili podľa doterajšej právnej úpravy.

Na administratívne trestanie sa vždy použije tá právna úprava, ktorá je pre páchatel'a priaznivejšia.

Stanoví sa dostatočná legisvakančná doba na oboznámenie sa s novou právnou úpravou, a to v dĺžke minimálne jedného roka.

⁶⁰ Korešponduje s rozsudkom vo veci Kühne&Heitz, ktorým SD EÚ rozhodol, že zo zásady lojálnej spolupráce, ktorú upravuje článok 4 ods. 3 ZEÚ, vyplýva pre správny orgán, ktorý rozhoduje o návrhu v tomto zmysle, povinnosť opätovne preskúmať právoplatné správne rozhodnutie tak, aby bol zohľadnený výklad príslušného ustanovenia, ku ktorému medzičasom dospel SD EÚ.