



SÚDNA RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Dana Jelinková Dudzíková
členka
Súdnej rady Slovenskej republiky

Súdna rada Slovenskej republiky
Hlavné námestie č. 8
814 22 Bratislava

V Bratislave, dňa 11. augusta 2025

VEC: Predloženie pripomienok/stanoviska členky Súdnej rady Slovenskej republiky.

Stanovisko k predloženému návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony

Stanovisko k čl. I, bod 3 (zastupovanie daňovými poradcami)

Nemožno súhlasiť s tým, aby zastupovanie v správnom súdnom konaní vykonávala osoba, ktorá nie je advokátom. Navyše nie je zdôvodnené, prečo sa navrhuje rozdielny právny režim zastupovania pred správnymi súdmi ako pred Najvyšším správnym súdom SR, kde by ostala podľa návrhu zachovaná podmienka zastúpenia advokátom a v konaní pred správnymi súdmi môže zastupovať namiesto advokáta aj daňový poradca. Rovnako nie je zdôvodnené, prečo ostáva povinnosť, aby zamestnanci žalobcu mali dokončené právnické vzdelanie druhého stupňa, pričom daňový poradca ako zástupca žalobcu takúto podmienku spĺňať nemusí.

Zastupovanie žalobcu daňovým poradcom a advokátom vykazuje značné kvalitatívne rozdiely, čo do vzdelania, kvalifikácie overenej skúškou, dohľadom, zodpovednosťou a zákonnými a etickými povinnosťami. Zastupovanie žalobcu daňovým poradcom nezaručuje žalobcovi takú mieru ochrany jeho práv v správnom súdnom konaní ako zastupovanie advokátom. Tiež vytvára priestor pre potenciálne vytváranie prietahov v správnom súdnom konaní z dôvodu nedostatku právneho vzdelania a právnych zručností zástupcov žalobcov.

Priznanie odmeny daňovému poradcu podľa advokátskych predpisov nezodpovedá skutočnosti, že daňoví poradcovia nedosahujú po právnej stránke taký stupeň odbornosti a overenú úroveň splnenia ďalších profesijných predpokladov ako advokáti, preto priznanie odmeny daňovému poradcovi nie je na mieste.

Povinné právne zastúpenie advokátom vyplýva z povahy správneho súdnictva, keďže sa v ňom preskúmava zákonnosť rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy a riešia sa prevažne právne otázky. Povinné zastúpenie advokátom je žiaduce aj z dôvodu viazanosti správneho súdu rozsahom a dôvodmi žaloby (§ 134 ods. 1 SSP) a obmedzenia možnosti jej rozšírenia a zmeny (§ 183 SSP). V neposlednom rade nemožno opomenúť ani čl. 11 ods. 3 CSP v spojení s § 5 ods. 1 SSP v zmysle ktorého sa advokát považuje za schopného konať s náležitou znalosťou veci spojenou s jeho odbornosťou, ako aj § 18 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, podľa ktorého je advokát povinný pri výkone advokácie dôsledne využívať všetky právne prostriedky a takto chrániť a presadzovať práva a záujmy klienta. Táto odbornosť advokáta potom dáva záruku aj náležitého zastupovania žalobcu v správnom súdnom konaní pri uplatňovaní ochrany práv a právom chránených záujmov žalobcu, ktorý brojí proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy, u ktorého sa taktiež predpokladá, že riadnou odbornosťou pri svojom rozhodovaní disponuje. (BARICOVÁ, Jana, SEDLAČKO, František. § 49 [Povinné zastúpenie advokátom]. In: BARICOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, ŠTEVČEK, Marek, FILOVÁ, Anita a kol. Správny súdny poriadok. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 336–337.)

Vyššie uvedené záruky odbornosti a dodržiavania povinností vyplývajúcich zo zákona o advokácii v prospech klienta nie sú pre žalobcov poskytované daňovými poradcami.

Odvolávka na český vzor nie je celkom presná korektná.¹ Daňové poradenstvo podľa zákona č. 78/1992 Zb. o daňových poradcach a Slovenskej komore daňový poradcov (§ 3 ods. 1 a 2) je podnikanie, ktorého predmetom je poskytovanie poradenských služieb vo veciach daní, odvodov a poplatkov podľa osobitných predpisov (ďalej len „daň“). Tým nie je dotknuté poskytovanie poradenských služieb vo veciach daní podľa osobitných predpisov.² Daňové poradenstvo zahŕňa poradenstvo pri zisťovaní základu dane a dane a pri plánovaní daní, a poskytovanie stanovísk a vysvetlení pre klientov k aplikácii právnych predpisov v oblasti daní. Z uvedeného vyplýva, že obsahom daňového poradenstva nie je poskytovanie špecializovaného právneho poradenstva, tak ako to je uvedené v českej právnej úprave.

¹ Nestanoví-li tento zákon jinak, účastník může být zastoupen advokátem, popřípadě jinou osobou, která vykonává **specializované právní poradenství** podle zvláštních zákonů, týká-li se návrh oboru činnosti v nich uvedených (odkaz o.i. na zákon č. 523/1992 Sb. o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky.). Za zastupování náleží odměna; pro určení její výše, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, se užije obdobně zvláštní právní předpis, jímž jsou stanoveny odměny a náhrady advokátům za poskytování právních služeb (§ 35 ods. 2 zákona č. 150/2002 Sb.).

Ust. § 1 písm. a) zákona č. 523/1992 Sb. o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky ustanovuje, že tento zákon upravuje **poskytování právní pomoci** a finančně ekonomických rad ve věcech daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění (dále jen „daň“), jakož i ve věcech, které s daněmi přímo souvisí (dále jen „daňové poradenství“).

² Ktorými sa rozumie napríklad zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) 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.

Z vyššie uvedených dôvodov spočívajúcich predovšetkým v ochrane postavenia žalobcu a v potrebe efektívnosti správneho súdneho konania založeného na komunikácii s osobou dostatočne odborne právne vzdelanou, nemožno s navrhovanou zmenou súhlasiť.

Stanovisko k čl. I, bod 2 (omylom zabudnuté oprávnenie generálneho prokurátora)

Oprávnenia prokurátora sú obsahom § 45 až 48 SSP. Doterajšie znenie § 47 ods. 1 SSP priznáva generálnemu prokurátorovi oprávnenie podať žalobu vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb, pričom toto ustanovenie nevyvoláva žiadne aplikačné či výkladové nejasnosti. Odôvodnenie o omyle zákonodarcu a zabudnutí ponechania oprávnenia nie je dostačujúce pre vypustenie tohto návrhového oprávnenia generálneho prokurátora.

Stanovisko k čl. I, bod 1,7, 8, 12 (skrátané konanie proti zdravotným poisťovniam):

Navrhovaná právna úprava popiera zmysel a účel správneho súdnictva. Správny súd nemôže nahrádzať činnosť orgánov verejnej správy a hodnotiť namiesto nich zdravotný stav žalobcu, a už vôbec nie len na základe tvrdenia, bez vykonaného dokazovania, t.j. napríklad bez predloženia znaleckého posudku.

Navrhovaná zmena popiera procesné práva žalobcu, ktorému sa nepriznáva právo vyjadriť sa k tvrdeniu žalovaného k žalobnému návrhu.

Navyše, pokiaľ žalovaný nesplní povinnosť vyjadriť sa a predložiť administratívny spis, súd ho bude musieť pod hrozbou poriadkovej pokuty na splnenie tejto povinnosti vyzývať, a v takom prípade aj tak nemôže dôjsť k začatiu plynutia lehoty na rozhodnutie. Rovnako tak nemôže dôjsť k začatiu plynutia lehoty na rozhodnutie, pokiaľ žaloba obsahuje vady, ktoré bude potrebné odstrániť. V tomto type konania nie je povinné právne zastúpenie a prípady nejasných podaní sú pomerne bežné.

Navrhuje sa, aby súd začal konať v zrýchlenom režime, ktorý sa má „spustiť“ dňom podania žaloby, pričom súd má zistiť možnosť priameho ohrozenia života tak, aby následne zaslal žalovanému výzvu na vyjadrenie sa k žalobe do 7 dní od podania žaloby a zároveň určil žalovanému lehotu na vyjadrenie sa 7 dní. Z uvedeného vyplýva, že za predpokladu, že žaloba nevykazuje vady resp. tieto sú odstránené, súd musí v 7 dňoch od podania žaloby vyhodnotiť, bez vyjadrenia žalovaného, či je dôvod na špeciálny právny režim zrýchleného konania. Následne sa stanovuje lehota žalovanému na vyjadrenie, ktorý sa bude musieť vyjadriť nielen k splneniu podmienok na špeciálny zrýchlený režim, ale aj k veci samej. Navyše je otázne, či by za takto nastaveného mechanizmu bolo možné dodržať lehotu na prípravu na pojednávanie (§ 108 ods. 3 SSP).

Pokiaľ sa jedná o konanie na návrh prokurátora, je potrebné podotknúť, že ďalším účastníkom v konaní je poskytovateľ zdravotnej starostlivosti, ktorý voči zdravotnej poisťovni koná.

Navrhovanou zmenou sa prenáša na správny súd otázka expertná, medicínskeho charakteru, pri ktorej stačí zistenie možnosti priameho ohrozenia žalobcu na zdraví, a teda nie reálnej existencie hrozby, aby následne súd na základe takéhoto skutkového vyhodnotenia zdravotného stavu žalobcu rozhodol o žalobe v skrátanom konaní. Predkladaný návrh predpokladá nevykonávanie dokazovania, čo je v priamom rozpore s § 204 SSP, podľa ktorého správny súd môže i bez návrhu doplniť dokazovanie vykonané orgánom verejnej správy, ak to nie je v rozpore s účelom správneho súdnictva.

Predkladaný koncept popiera mechanizmus nastavený § 88 ods. 10 posledná veta zákona č. 363/2011 Z. z. o rozsahu a podmienkach úhrady liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín na základe verejného zdravotného poistenia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len “zákon č. 363/2011 Z. z.”), podľa ktorého znenia ak zdravotná poisťovňa odvolaniu nevyhoví, poistenec je oprávnený požiadať Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou o vykonanie dohľadu podľa osobitného predpisu. Z uvedeného vyplýva, že jestvuje právny prostriedok dohľadu v expertnej rovine. Pokiaľ nie je tento prostriedok dostačujúci, je potrebné posilniť záruky v prospech poistenca v uvedenom konaní pred Úradom pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou.

V dôsledku hodnotiaceho úsudku správneho súdu o zdravotnom stave pacienta (vysloveného bez dokazovania, len predbežne, na základe dojmov z tvrdení žalobcu a žalovaného) by však žalobca mohol potenciálne uplatňovať nároky v civilnom konaní.

Pritom samotný správny súd nemôže vo veci samej namiesto zdravotnej poisťovne rozhodnúť o priznaní nároku, môže rozhodnutie len zrušiť a vec vrátiť na ďalšie konanie.

Problém však netkvie v SSP a v nedostatočnej ochrane poskytovanej súdmi, ale v samotnom § 88 zákona č. 363/2011 Z. z., ktorý bol Správnym súdom v Bratislave napadnutý na Ústavnom súde SR v konaní vedenom pod sp. zn. 17 Sas/7/2023. Vo veci sa vedie konanie pred Ústavným súdom SR – návrh podaný Správnym súdom v Bratislave bol prijatý na ďalšie konanie dňa 15.01.2025 (PL ÚS 1/2025). Verejný ochranca práv podal obdobný návrh dňa 15.05.2025.

Keďže na vydanie súhlasu s úhradou nekategorizovaného lieku nie je právny nárok, z toho následne vyplýva aj rozsah ochrany poskytovanej súdmi. Súdny môže zrušiť rozhodnutie/opatrenie najpravdepodobnejšie pre jeho nepreskúmateľnosť (nedostatočné odôvodnenie), príp. pre nedostatočne zistený skutkový stav veci, čo však neznamená, že po vrátení veci zdravotnej poisťovni, táto nemôže rozhodnúť úplne rovnako (t.j. že súhlas s úhradou lieku opätovne neudelí), len svoje rozhodnutie/opatrenie lepšie odôvodní. Do tejto jej správnej úvahy už však správny súd nesmie vstupovať a tak pacient stále zostane bez lieku.

V návrhu sa tiež uvádza, že ustanovenie § 100 ods. 1 písm. d) a e) SSP sa v týchto prípadoch nepoužije, a teda súd už nebude môcť prerušiť konanie, ak preskúmané rozhodnutie/opatrenie bolo medzitým napadnuté protestom prokuratúra, príp. ak vo vzťahu k

preskúmanému rozhodnutiu/opatreniu začalo správne konanie o mimoriadnom opravnom prostriedku. K tomu je potrebné uviesť, že uvedené ustanovenia § 100 SSP sú vyjadrením subsidiarity správneho súdnictva vo vzťahu k administratívne konaniu resp. k ostatným (nesúdny) prostriedkom ochrany práv. Nemožno súhlasiť s tým, aby táto zásada bola takýmto spôsobom narušená, lebo správne súdnictvo neslúži na to, aby „efektívne chránilo zdravie“, ale na to, aby sa v rámci neho preskúmala zákonnosť rozhodnutia/opatrenia, ktorým má byť zabezpečená ochrana zdravia. A teda v prvom rade sa má docieľiť, aby si sám orgán verejnej správy opravil svoje rozhodnutie/opatrenie v rámci dostupných (aj mimoriadnych) opravných prostriedkov, prípadne v rámci konania o proteste prokurátora. Ide o najefektívnejší spôsob, ktorým sa práve môže docieľiť pre žalobcu želaný výsledok – a to vyhovie jeho žiadosti. Správne súdne konanie nie je pokračovaním administratívneho konania a ani ho nemôže nahrádzať.

Pokiaľ sa jedná o možnosť priameho ohrozenia života, v návrhu je stanovená lehota na rozhodnutie správne súdu 30 dní. Nie je zrejmé, prečo sa rovnaká lehota nemá vzťahovať aj na konanie pred Najvyšším správnym súdom SR. Vystáva otázka, či už v konaní pred kasačným súdom nezohráva ohrozenie zdravia rolu.

Riešenie liekovej politiky štátu pri zachovaní práv pacienta je potrebné hľadať v precizovaní administratívneho konania, posilnení záruk pacienta v administratívnom konaní aj v prenesení rozhodnutia v druhom stupni na iný orgán verejnej správy, odlišný od zdravotnej poisťovne (napr. na Ministerstvo zdravotníctva SR), a najmä vytvorením ústavne súladnej legislatívy.

Nemožno opomenúť fakt, že otázka možnosti priameho ohrozenia zdravia môže byť relevantná nielen v konaní o rozhodnutiach zdravotných poisťovní, ale aj Sociálnej poisťovne (invalidné dôchodky, ZŤP).

Navyše kompetencie zdravotnej poisťovne na vydávanie rozhodnutí nie sú zúžené len na vydávanie stanovísk k úhrade registrovaného lieku nezaradeného v Zozname kategorizovaných liekov, ale tieto kompetencie sú oveľa širšie (§ 6 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov). A teda zrýchlené konanie sa nebude týkať len jedného druhu rozhodnutí zdravotnej poisťovne.

Pokiaľ ide o vyňatie Správneho súdu v Bratislave z rozhodovania o tejto agende, dôvodová správa vychádza z neznalosti veci - personálneho obsadenia tohto súdu. Čo sa týka samosudcov (ktorí rozhodujú v sociálnych veciach) Správny súd v Bratislave je plne obsadený samosudcami (v počte 8). Výrazná personálna poddimenzovanosť je v senátnej agende.

Je potrebné uviesť, že v prípade kauzálnej príslušnosti len dvoch správnych súdov – v Banskej Bystrici a Košiciach, sa výrazne zhoršuje dostupnosť pre žalobcov z viacerých oblastí Slovenska (napr. vzdialenosť Skalica, Veľký Meder alebo Komárno – Banská Bystrica alebo Tvrdošín - Košice).

Predloženie uvedeného návrhu sa javí ako predčasné o.i. aj z dôvodu, že:

- v súčasnosti nie je vyriešená otázka právomoci civilného a správneho súdnictva v konaniach o nárokoch pacientov proti zdravotným poisťovniam a
- aktuálne prebieha príprava na legislatívny proces o zmene liekovej politiky štátu. Cieľom vládneho návrhu zákona je najmä upraviť podmienky pre vstup liekov na ojedinelé ochorenia a liekov určených na závažné ochorenia do kategorizácie, upraviť podmienky uzatvárania zmluvy o podmienkach úhrady lieku, zdravotníckej pomôcky a dietetickej potraviny, odstrániť prekážky vstupu generík a biosimilárov do štandardných úhrad a novo definovať podmienky pre úhradu liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín v režime osobitných prípadov úhrad podľa § 88 a nasl. zákona č. 363/2011 Z. z. (tzv. úhrada na výnimku).³

Stanovisko k čl. I bod 5 (elektronické súdne konanie):

Navrhovaná zmena nereflektuje na doterajšiu právnu úpravu a prax. Už v súčasnosti prebieha výlučne elektronická komunikácia súdu s advokátmi, právnickými osobami, fyzickými osobami, ktoré majú zriadenú elektronickú schránku a orgánmi verejnej správy. Už v súčasnosti platí právna úprava, keď nie je potrebné nariaďovať pojednávanie vo všetkých veciach (§ 107 ods. 1 a 2 SSP).

Tento osobitný typ konania okrem toho nemôže dosiahnuť deklarovaný cieľ zrýchlenia alebo zefektívnenia konania, keďže veci sa vybavujú podľa poradia, času nápadu, podľa zákonných lehôt (ak sú stanovené) prípadne podľa stavu sledovania spisov v nadväznosti na konštatované prieťahy. Tento typ konania nepredstavuje výnimku z poradia.

Identifikovanie príčiny, že správne súdne konanie najviac časovo predlžujú nariadenie pojednávania a verejné vyhlasovanie rozsudku, nie je správne. Správne súdne konania najviac predlžuje preťaženosť správnych súdov. Navyše rozhodnutie vo forme uznesenia vo veci samej kladie nároky na odôvodnenie tohto uznesenia (§ 149 ods. 2 SSP), čiže časová úspora pri vyhotovovaní uznesenia nie je žiadna.

Táto navrhovaná zmena neprináša žiaden benefit pre správne súdne konanie.

Stanovisko k čl. I bod 14 (prechodné ustanovenia):

³ <https://zdravotnickydennik.sk/2025/08/sasko-chysta-zmeny-pri-liekoch-na-vazne-choroby-pacienti-chcu-aby-zmenil-podmienky-uhrad/>

<https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/PI/2025/152/sprievodne-dokumenty?stadiumUuid=a9943a16-b89f-4225-8929-acb3d14b1c58>

Predložený návrh neposkytuje dostatočné zdôvodnenie k navrhovanej právnej úprave rôzneho nastavenia prechodných ustanovení vo vzťahu k správny súdom a k Najvyššiemu správny súdu Slovenskej republiky.

Stanovisko k čl. II – bod 5 (zmeny v súdnych poplatkoch):

Predložený materiál výrazne mení sadzobník súdnych poplatkov a zvyšuje súdne poplatky za podanie správnej žaloby zo 100 (resp. 70 EUR) na 200 EUR, pričom v prípade právnických osôb v daňových veciach sa navrhuje zvýšiť súdny poplatok zo 100 EUR na 800 EUR.

Naopak výrazné zníženie súdneho poplatku sa navrhuje v žalobách proti rozhodnutiu Úradu pre verejné obstarávanie, kde bola sadzba poplatku určená percentuálne podľa hodnoty zákazky, minimálne však 1400 EUR maximálne 35000 EUR, a teraz sa navrhuje 500 EUR.

K návrhu na priznanie odkladného účinku, ktorý dosiaľ nepodliehal poplatkovej povinnosti, sa navrhuje súdny poplatok 75 EUR.

Vyššie uvedené zásadné zmeny vo výškach súdneho poplatku jednak rozlišujú, či je žalobcom fyzická alebo právnická osoba, a tiež sa výrazne znižuje súdny poplatok vo veciach týkajúcich sa Úradu pre verejné obstarávanie, čo je však v priamom rozpore s konštatovaním v dôvodovej správe, že súdne poplatky sú neprimerane nízke. Z čoho, z akého porovnania, vyplýva konštatovanie o nutnosti v jednom prípade prudko zvýšiť a v druhom prípade naopak znížiť súdne poplatky, predkladateľ neuvádza.

Súdne poplatky a ich výška o.i. determinujú prístup k súdu a k súdnemu prieskumu.

Predložený návrh neposkytuje dostatočné zdôvodnenie k navrhovanej právnej úprave.

K čl. II bod 1, 2:

Predložený návrh neposkytuje dostatočné zdôvodnenie k navrhovanej právnej úprave. V súčasnosti § 6 ods. 3 zákona č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov ustanovuje, že ak sa úkony a konania vykonávajú na základe podania podaného elektronickými prostriedkami do elektronickej schránky orgánu podľa § 3, elektronickými prostriedkami prostredníctvom jednotného kontaktného miesta alebo poštového podniku vykonávajúceho činnosť osvedčujúcej osoby (ďalej len „osvedčujúca osoba“) a ak tento zákon pri jednotlivých položkách sadzobníka neustanovuje inak, sadzba poplatku je 50 % zo sadzby poplatku ustanovenej v sadzobníku, znížená najviac o 50 eur. Ak sú súčasťou podania prílohy, ktoré sa podľa osobitného predpisu k podaniu prikladajú, uplatní sa prvá veta len vtedy, ak sú tieto prílohy v elektronickej podobe.

Z uvedeného vyplýva, že pri súčasnom súdnom poplatku 100 EUR, sa platí pri elektronickej podaní 50 EUR súdny poplatok.

Za spracovanie podania a jeho príloh v listinnej podobe, ak zákon ustanovuje povinnosť doručovať podanie do elektronickej schránky súdu a za spracovanie podania a jeho príloh v elektronickej podobe doručeného súdu inak ako do elektronickej schránky súdu, ak zákon ustanovuje povinnosť doručovať podanie do elektronickej schránky súdu sa platí 30 EUR (sadzobník súdnych poplatkov – položka 20a).

K čl. II bod 3, 4:

Predložený návrh je odôvodnený len tým, že Najvyšší správny súd Slovenskej republiky neprijal k veci zjednocujúce stanovisko. Takéto zdôvodnenie navrhovanej zmeny nie je postačujúce.

Bez zriadenia pracovnej skupiny a konzultácie zmien so zástupcami správnych súdov nie je naplnená požiadavka zapojenia zainteresovaných strán do legislatívneho procesu tvorby právnych predpisov upravujúcich fungovanie súdnictva.

JUDr. Dana Jelinková Dudzíková, LL.M.
členka Súdnej rady Slovenskej republiky