



Združenie sudcov Slovenska

Podnet

na podanie návrhu na začatie konania o súlade zákona č. 150/2022 Z. z. s Ústavou Slovenskej republiky a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Združenie sudcov Slovenska (ďalej len „ZSS“) ako najväčšia stavovská organizácia sudcov v Slovenskej republike sa týmto podnetom obracia na vybrané subjekty oprávnené iniciovať konanie podľa čl. 125 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), aby podali Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania o súlade zákona č. 150/2022 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s novými sídlami a obvody súdov s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 141a, čl. 144 ods. 1, čl. 148 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).

I. Relevantné skutkové okolnosti

(1) Vláda Slovenskej republiky predložila na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) návrhy viacerých zákonov, ktoré predstavujú zmenu sústavy súdov Slovenskej republiky. Tri z týchto návrhov (tlač 847, 848 a 850) národná rada 17. februára 2022 odmietla už v prvom čítaní (ďalej aj „odmietnuté návrhy“) a to neschválením uznesenia o prerokovaní týchto návrhov v druhom čítaní podľa § 73 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej „zákon o rokovacom poriadku“).

(2) Následne došlo k politickej dohode na čiastočnej zmene obsahu odmietnutých návrhov, pričom takto zmenený obsah odmietnutých návrhov, napriek absencii akéhokoľvek pripomienkového konania a rokovania výborov národnej rady, bol v podobe pozmeňovacieho návrhu poslanca Michala Luciaka predložený k návrhu zákona o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s novými sídlami a obvody okresných súdov (tlač 849). Predmetný

pozmeňovací návrh bol národnou radou schválený a stal sa súčasťou návrhu zákona schváleného v treťom čítaní [zákon č. 150/2022 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s novými sídlami a obvody súdov (ďalej len „zákon č. 150/2022 Z. z.“)].

II. Právne posúdenie – porušenie rekogničnej normy

II.1. Základné východiská

(3) Už len rozsah tohto pozmeňovacieho návrhu (takmer tridsať strán a desiatky novelizačných bodov, upravujúcich viaceré právne predpisy) indikuje mimoriadny dešpekt k základným pravidlám legislatívneho procesu. Sprievodným znakom, ktorý s týmto spôsobom normotvorby bezprostredne súvisí, je minimalistické, iba formálne odôvodnenie jednotlivých zmien a absencia akejkoľvek reálnej diskusie k nim – reálnej v zmysle dostupnej aj občianskym a profesijným „stakeholderom“, ktorých sa dôsledky prijatých zmien budú týkať úplne bezprostredne. Takáto diskusia bola nahradená tradičnou konfrontáciou vedenou výlučne po koalíčno-opozičnej osi a z povahy veci ignorujúcou práve oné dôsledky.

(4) V skratke, finálna verzia tzv. súdnej mapy sa stala predmetom rokovania a schválenia v podobe, v akej sa výrazne líšila od predchádzajúcich verzií, ku ktorým mala Súdna rada Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“) aspoň základnú možnosť sa vyjadriť. Viaceré z týchto rozdielov pritom mali nielen parametrickú povahu, ale v porovnaní s predošlými verziami menili úpravu v jej podstatných prvkoch.

(5) ZSS si uvedomuje, že nie každé porušenie pravidiel legislatívneho procesu má ústavný rozmer a že ústavný súd tenduje k posudzovaniu tohto typu vád ako ústavne relevantných iba v prípade, ak dosahujú určitú intenzitu, konkrétne ak indikujú hrubú svojvôľu, ktorej výsledkom je zásah do niektorého z ťažiskových pravidiel legislatívneho procesu alebo ak sa vzťahujú k jeho výslovnej ústavnej úprave.

II.2. Ústavný rozmer

(6) V danej veci je tento vzťah a táto priama súvislosť s ústavnou úpravou daná viacerými prvkami:

- (i) osobitným a ústavne zakotveným postavením súdnej rady;
- (ii) obsahom jej právomoci podľa § 4 ods. 1 zákona písm. f) a g) zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v spojení s čl. 141a ods. 6 písm. k) ústavy;

(iii) povahou predmetu úpravy, ktorej sa namietaný postup týka.

(7) Právomoc, ktorá sa dá v skratke označiť ako právomoc patriaca nezastupiteľnému a neopomenuteľnému pripomienkujúcemu subjektu, je síce podrobne upravená „len“ v zákone, vzhľadom na výslovnú delegáciu v čl. 141a ods. 6 písm. k) ústavy a na ústavné vymedzenie súdnej rady ako ústavného orgánu sudcovskej legitimacy (čl. 141a ods. 1 ústavy) však táto právomoc svojim významom presahuje zákonný rámec.

(8) Z formalistického hľadiska je právomoc súdnej rady zaujímať stanoviská k návrhom všeobecne záväzných právnych predpisov a koncepčným dokumentom predmetom zákonnej úpravy. V perspektíve, ktorá rešpektuje špecifiká ústavnej roly súdnej rady v procese tvorby pravidiel, týkajúcich sa organizácie súdnictva a postavenia sudcov, je však zrejmé, že táto právomoc odráža materiálne vymedzenie osobitnej úlohy a osobitného postavenia súdnej rady, ktoré má ústavný rozmer.

(9) Súdna rada jednoducho v otázkach organizácie súdnictva nie je bežným subjektom medzirezortného pripomienkového konania. Jej postavenie v tomto procese má ústavný rodokmeň, samostatnú zákonnú úpravu a aj z hľadiska ústavnej systematiky del'by moci ide o plnenie špecifickej úlohy, pri plnení ktorej je súdna rada nezastupiteľná.

(10) V zmysle ustálenej domácej aj štrasburskej judikatúry platí, že ochranu možno považovať za dostatočnú iba v prípade, ak zaručuje reálne a účinné práva, nie práva iluzórne. Analogicky potom platí, že aj právomoci ústavného orgánu je učené zadosť iba v prípade, ak je túto právomoc možné uplatniť reálnym a účinným spôsobom. Ak pôsobnosť súdnej rady vo vzťahu k návrhom zákonov a koncepčných dokumentov týkajúcich sa súdnictva – nota bene pri takej zásadnej reorganizácii, akou je zmena sústavy súdov – nemá mať len ornamentálnu povahu, ale má zakladať skutočnú účasť ústavného orgánu sudcovskej legitimacy na príslušných normotvorných a regulačných procesoch, potom nie je prípustné vyprázdniť túto pôsobnosť a zbaviť ju reálneho významu klasickým politickým trikom spočívajúcim v obídení pripomienkového konania cez pozmeňovacie návrhy poslancov.

(11) V tejto súvislosti poukazuje ZSS na skutočnosť, že rekogničnú normu ako normu, ktorá ustanovuje kritériá platnosti všetkých ostatných právnych noriem, netvorí len pravidlá, výslovne upravené v ústave, ale tvorí ju „množina pravidiel, ktoré upravujú podmienky

prijímania, zmeny a zrušovania právnych noriem... ktoré majú rôznu právnu silu, nachádzajú sa vo viacerých právnych predpisoch a upravujú náležitosti rozličnej povahy. Dotýka sa tak postupu pri prijímaní právnych noriem, ako aj výsledku tohto postupu.“ (Procházka, R., Káčer, M. Teória práva. Bratislava: C. H. Beck, 2013, 1. vyd., s. 151). Právna veda ako príklad náležitosti, upravenej rekogničnou normou, uvádza aj „dodržanie lehôt, legislatívno-technických postupov a ďalších procedurálnych technikálií“ (tamže, s. 152). V skratke, právna veda pri výklade rekogničnej normy a jej dopadu na ústavnosť normotvorného postupu pred formalistickým výkladom uprednostňuje tzv. funkcionálny výklad, ktorý je napokon bežnou súčasťou judikatúry tak ústavného súdu, ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) a Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „SDEÚ“). V zmysle tohto výkladu nie je podstatnou právna sila pravidla, tvoriaceho súčasť rekogničnej normy, ale jeho význam vo vzťahu k parlamentnej normotvorbe v demokratickom právnom štáte.

(12) Porušenie niektorej z náležitostí upravenej rekogničnou normou môže, ale nemusí zakladať dôvod jej nesúladu s ústavou. Výsledok takéhoto posúdenia závisí od typu náležitosti, ktorá nebola dodržaná, od intenzity jej porušenia a od závažnosti matérie, ktorej sa procedurálne pochybenie zákonodarcu týkalo. V danom prípade ide o situáciu, v ktorej zákonodarcia matériu, bezprostredne ovplyvňujúcu výkon práv podľa siedmeho oddielu druhej hlavy ústavy (právo na súdnu a inú právnu ochranu) presadil bez rešpektovania ústavnej a zákonnej pôsobnosti súdnej rady a spôsobom, ktorý nemožno hodnotiť inak, ako hrubú svojvôľu.

II.3. Hrubá svojvôľa

(13) V danej veci je neprípustnosť namietaného postupu ešte zvýraznená faktom, že v jeho rámci došlo k porušeniu aj iných pravidiel legislatívneho procesu, napríklad pravidla o šesťmesačnej lehote podľa § 96 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku.

(14) Návrh zákona, ktorý bol – a to vo výrazne zmenenej podobe a bez možnosti súdnej rady realizovať svoju pôsobnosť – schválený na základe rozsiahleho pozmeňovacieho návrhu, predloženého po rokovaní výborov v druhom čítaní, bol predmetom návrhov, ktoré národná rada krátko predtým neschválila už v prvom čítaní (tlač 847, 848 a 850). Predmetným pozmeňovacím návrhom bolo teda okrem iných pravidiel obídené aj pravidlo šesťmesačnej lehoty na opätovné predloženie návrhu zákona, upravujúceho totožnú matériu.

(15) Akceptovať tvrdenie, že toto pravidlo sa vzťahuje len na návrhy zákonov, nie na pozmeňovacie návrhy k návrhom zákonom, by znamenalo, že zákonné obmedzenie, ktoré má svoj zrejmy účel, je možné obísť tým najjednoduchším trikom – predložením úpravy v podobe pozmeňovacieho návrhu, a to dokonca na tej istej alebo bezprostredne nasledujúcej schôdzi.

(16) Je všeobecne známou skutočnosťou, že schválené znenie napadnutých predpisov bolo výsledkom politických dohôd, uzatváraných takpovediac na poslednú chvíľu, kabinetným spôsobom a z dôvodov, ktoré s vecnou argumentáciou, odborným posúdením a reálnymi potrebami justície nemali nič spoločné. Výsledok tohto procesu v podobe schválených procesov nezohľadňuje ani pôvodný zámer ministerstva, ani odôvodnenie tohto zámeru, ani pripomienky odbornej verejnosti, ani stanoviská stavovských organizácií ani pripomienky súdnej rady. Zohľadňuje výlučne aktuálnu potrebu vnútrokoaličnej dohody.

(17) Takýto proces je pre parlamentnú tvorbu práva do istej miery prirodzený alebo aspoň typický. Zároveň platí, že nie každý prípad absencie transparentnosti a zohľadnenia odborných stanovísk zakladá nesúlad s ústavne rámcovanými pravidlami legislatívneho procesu. **V danom prípade však jednak zmätočnosť, účelovosť a nepriehľadnosť procesu prekročila únosnú mieru a jednak sa tento proces netýkal okrajovej, ale absolútne zásadnej regulačnej otázky s ústavným rozmerom, pri riešení ktorej má súdna rada nezastupiteľné a neopomenuteľné postavenie.**

(18) Nejde teda o bežné prispôsobenie legislatívneho procesu momentálnym potrebám politickej prevádzky, ale o nahradenie jeho piliernych prvkov chaotickou, neprehľadnou a nepredvídateľnou normotvorbou, z účasti na ktorej bol reálne vynechaný subjekt, ktorého účasť ústava predpokladá a činí povinnou prinajmenšom implicitne, resp. – pri zohľadnení účelu a systematiky čl. 141a ústavy – dokonca aj výslovne.

(19) V skratke, postup národnej rady v sebe zahŕňal kombináciu viacerých porušení základných pravidiel legislatívneho procesu, pričom táto kombinácia dosiahla intenzitu hrubej svojvôle, keď úplne zbavila akéhokoľvek praktického účinku nielen konkrétnu právomoc súdnej rady, ale aj konkrétne pravidlá upravené zákonom o rokovanom poriadku. Prípadná afirmácia takéhoto postupu ako ústavne konformného by zákonodarcovi dala biano šek na

akúkoľvek manipuláciu či ignorovanie pravidiel legislatívneho procesu a ešte viac oslabila predvídateľnosť, transparentnosť a diskurzívnosť parlamentnej normotvorby.

(20) Tieto požiadavky majú ústavný rozmer a ak ich ochrana nemá zostať len v akademickej polohe, je práve ten postup zákonodarcu, ktorý namieta ZSS, príležitosťou vymedziť zrozumiteľné kritériá. ZSS si uvedomuje, že súdna kontrola ústavnosti neslúži na morálno-politické hodnotenie legislatívneho procesu, v tomto prípade sú však pre jej uplatnenie splnené všetky potrebné podmienky, keďže namietané vady majú zjavne aj ústavno-právny rozmer aj požadovanú závažnosť. **V danej veci bola totiž mimoriadne rozsiahla a zložitá úprava, bezprostredne a zásadne súvisiaca s právom na súdnu ochranu a s princípmi právneho štátu, schválená spôsobom, ktorý pred všetkými formálnymi aj materiálnymi požiadavkami uprednostnil hrubú účelovosť a manipuláciu. V tomto ohľade sa namietaný postup aj svojimi účinkami aj svojou intenzitou zreteľne líši od doterajších prípadov, v ktorých ústavný súd pri posudzovaní ústavnej relevancie procesných zlyhaní zákonodarcu uprednostnil zdržanlivosť.**

III. Právne posúdenie – zásada nepreložiteľnosti sudcu

III.1. Základné východiská

(21) Ústavná zásada nepreložiteľnosti sudcu bez jeho súhlasu (čl. 148 ods. 1 ústavy) podlieha dvom výnimkám:

- (i) preloženie je dôsledkom disciplinárnej sankcie, a
- (ii) preloženie je nevyhnutné na zabezpečenie riadneho výkonu súdnictva pri zmene sústavy súdov, s tým, že podrobnosti ustanoví zákon.

(22) ZSS v tejto súvislosti namieta práve absenciu zákonnej úpravy podrobností, a to tak, aby táto úprava vytvorila dostatočné záruky pred uplatnením vplyvu nesúdnych orgánov a zároveň dotknutým sudcom priznala primerané záruky ich ochrany.

(23) Podľa § 2 zákona 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 účinnom od 1. januára 2023 [čl. VIII bod 1 zákona č. 150/2022 Z. z. (ďalej len zákon o sídlach a obvodoch súdov“)] sa ustanovujú sídla, obvody a pracoviská okresných súdov. Právnym účinkom tejto úpravy je zrušenie viacerých okresných súdov, transformácia iných okresných súdov na tzv. sídelné súdy, zahŕňajúce obvody aj zrušených okresných súdov,

určenie pracovísk okresných súdov a potenciálne (avšak predpokladané) preloženie sudcov okresných súdov na iné miesto výkonu práce.

(24) V zmysle § 51b zákona č. 757/2004 o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. januára 2023 (ďalej len „zákon o súdoch“) sa vytvára osobitný mechanizmus tvorby rozvrhu práce na tých súdoch, ktoré majú vo svojom obvode pracovisko zriadené zákonom, t.j. pôjde o tzv. spoločný rozvrh práce pre sídelný súd a pracoviská tohto sídelného súdu.

(25) Podľa § 50 ods. 1 a § 52 zákona o súdoch je rozvrh práce aktom riadenia predsedu súdu, pri ktorého tvorbe nie je predseda súdu povinný akceptovať prípadné pripomienky a výhrady dotknutých sudcov a ani stanovisko sudcovskej rady.

(24) Podľa § 4 a § 5 vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 118/2005 Z. z. o náležitostiach rozvrhu práce v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška“) sa rozvrhom práce upravuje, resp. označuje okrem iného aj personálne obsadenie súdnych oddelení, pojednávacie dni či pojednávacie miestnosti.

(25) Podľa § 2 zákona o sídlach a obvodoch súdov platí, že sídlom Okresného súdu Banská Bystrica je mesto Banská Bystrica a má pracovisko v meste Brezno (§ 2 ods. 6); sídlom Okresného súdu Bardejov je mesto Bardejov a má pracovisko v meste Svidník (§ 2 ods. 7); sídlom Okresného súdu Liptovský Mikuláš je mesto Liptovský Mikuláš a má pracovisko v meste Ružomberok (§ 2 ods. 13); sídlom Okresného súdu Lučenec je mesto Lučenec a má pracovisko v meste Veľký Krtíš (§ 2 ods. 14); sídlom Okresného súdu Námestovo je mesto Námestovo a má pracovisko v meste Dolný Kubín (§ 2 ods. 18); sídlom Okresného súdu Nitra je mesto Nitra a má pracovisko v meste Topoľčany (§ 2 ods. 19); sídlom Okresného súdu Poprad je mesto Poprad a má pracovisko v meste Kežmarok (§ 2 ods. 22); sídlom Okresného súdu Prievidza je mesto Prievidza a má pracoviská v meste Bánovce nad Bebravou a v meste Partizánske (§ 2 ods. 24); sídlom Okresného súdu Rimavská Sobota je mesto Rimavská Sobota a má pracovisko v meste Revúca (§ 2 ods. 25); sídlom Okresného súdu Senica je mesto Senica a má pracovisko v meste Skalica (§ 2 ods. 27); sídlom Okresného súdu Trenčín je mesto Trenčín a má pracovisko v meste Nové Mesto nad Váhom (§ 2 ods. 31); sídlom Okresného súdu Trnava je mesto Trnava a má pracovisko v meste Piešťany (§ 2 ods. 32); sídlom Okresného súdu Žilina je mesto Žilina a má pracoviská v meste Čadca a v meste Považská Bystrica (§ 2 ods. 36).

(26) V dôsledku vyššie uvedených zákonných (a podzákonných) ustanovení je možný a zároveň očakávaný taký postup, v dôsledku ktorého budú sudcovia pôsobiaci ako zákonní sudcovia na tzv. sídelných okresných súdoch a ich pracoviskách bez ich súhlasu preložený na iné miesto výkonu práce, a to iba na základe rozvrhu práce ako aktu riadenia predsedu súdu.

(27) Napríklad sudca pôsobiaci ako zákonný sudca na Okresnom súde Považská Bystrica tak rozvrhom práce bude môcť byť bez svojho súhlasu preložený napríklad na pracovisko Okresného súdu Žilina v meste Čadca (vzdialenosť cca 62 km), sudca pôsobiaci na Okresnom súde Námestovo bude môcť byť bez svojho súhlasu preložený na pracovisko v Dolnom Kubíne, sudca pôsobiaci na Okresnom súde Trenčín bude môcť byť preložený na pracovisko v Novom Meste nad Váhom, a tak podobne. Z prísne formalistického hľadiska nepôjde o preloženie *stricto sensu*. Nesporne však v takom prípade pôjde o faktické preloženie, a to síce nie medzi inštančnými stupňami, ale medzi inými miestami výkonu práce.

(28) Je notoriou, že zmena miesta výkonu práce má, resp. môže mať relatívne zásadný vplyv na osobu, ktorej sa týka. Potreba dochádzať do nového miesta výkonu práce prinajmenšom niekoľko desiatok kilometrov má síce aj finančné dopady, zásadným je však najmä zásah do tých aspektov života dotknutej osoby, ktoré sa bezprostredne týkajú jej súkromného a rodinného života (relevantnými okolnosťami môžu byť napríklad vlastníctvo osobného dopravného prostriedku, dostupnosť verejnej dopravy, starostlivosť o školopovinné deti, starostlivosť o iného odkázaného člena rodiny, sociálne väzby, a tak podobne). Tieto aspekty nie je účelné rozoberať podrobne, keďže majú individualizovanú povahu a dotknutých osôb sa môžu týkať rôznym spôsobom a s rôznou intenzitou. Je však nepochybné, že povinnosť vykonávať prácu na mieste vzdialenom od miesta bydliska má nezanedbateľný dopad a že aj preto je ústavným pravidlom viazať prípadnú zmenu na súhlas dotknutého sudcu.

(29) Uvedené platí o to viac, že predseda súdu nie je povinný výhrady dotknutých sudcov, prípadne stanovisko sudcovskej rady akceptovať, pričom lehota na zverejnenie rozvrhu práce na nasledujúci kalendárny rok je určená na 15. decembra predchádzajúceho roku (§ 52 ods. 4 zákona o súdoch). V praxi to bude znamenať, že sudca napríklad Okresného súdu Žilina sa o svojom faktickom preložení na pracovisko v Čadci môže dozvedieť dva týždne pred tým, ako bude musieť relatívne zásadným spôsobom usporiadať niektoré zo základných prvkov svojho súkromného, rodinného a spoločenského života.

(30) S ohľadom na zákonom predpokladanú (a bežne využívanú) možnosť úpravy rozvrhu práce aj v priebehu kalendárneho roka zároveň nie je možné vylúčiť ani to, že rozhodnutia predsedu súdu o „presunoch“ sudcov medzi rôznymi miestami výkonu práce (v prípade niektorých obvodov ide až o tri rôzne miesta) budú slúžiť neformálnemu sankcionovaniu dotknutých sudcov. Takýto mechanizmus síce ústava nezakazuje výslovne ani apriórne, jeho ústavnú konformitu však podmieňuje dodržaním viacerých podmienok, konštantne uplatňovaných aj EŠLP (bod III.2. podnetu). Tieto podmienky pritom namietaná úprava nespĺňa ani v minimálnom rozsahu (bod III.3. podnetu).

(31) Napadnutá úprava totiž ponecháva rozhodnutie o faktickom preložení sudcu na voľnú úvahu predsedu súdu, pričom túto jeho úvahu neohraničuje podrobnými kritériami a ani voči nej neposkytuje žiadnu procesnú ochranu. Vytvára tak priestor pre svojvoľné či dokonca manipulatívne zásahy zo strany orgánu, ktorý sa v tejto sfére svojej pôsobnosti tradične (aj v relevantnej judikatúre) považuje za orgán štátnej správy súdov, čiže za orgán výkonnej moci *sui generis*. Ide navyše o orgán, ktorého menovanie je v právomoci ministra spravodlivosti, čiže entity s priamym politickým rodokmeňom.

(32) Všetky tieto okolnosti spochybňujú súlad namietanej úpravy nielen s ústavou, ale aj s dohovorom, a to pokiaľ ide o ustanovenia garantujúce nielen nezávislosť súdov a sudcov, ale aj základné právo každého na nezávislý súd – čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1, čl. 148 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.

III.2. Európsko-právny rozmer zásady nepreložiteľnosti sudcu

(33) EŠLP považuje aj právne nezáväzný nástroj orgánov Rady Európy a iných inštitúcií sudcovskej legitimacy za súčasť normatívneho zázemia pri posudzovaní otázok súvisiacich s ochranou funkčnej, inštitucionálnej a statusovej nezávislosti sudcov, a na tieto nástroje odkazuje, vychádza z nich a považuje ich za relevantné (pre nedávne príklady vid' napríklad rozsudky EŠLP vo veci *Gumenyuk* proti Ukrajine, bod 53, alebo vo veci *Bilgen* proti Turecku, bod 62). To isté sa v rovnakom rozsahu týka princípov medzinárodného práva a spoločných hodnôt Rady Európy (rozsudok EŠLP vo veci *Bilgen* proti Turecku, bod 62).

(34) Z týchto nástrojov, na ktoré ako referenčné, právne významné normy už EŠLP opakovane výslovne odkázal, vyplýva nasledovné.

(35) Európsky výbor pre efektívnosť súdnictva (CEPEJ) vo svojej správe o európskych súdnych systémoch z 9. októbra 2014 uviedol nasledovné: «Zásada, že sudca nemôže byť preložený na iný súd bez jeho súhlasu vyplýva zo základnej zásady nepreložiteľnosti. Za istých okolností a pri dodržaní podmienky, že dotknutá osoba má k dispozícii záruky právnej ochrany je však túto zásadu možné zosúladiť s potrebou efektívneho výkonu spravodlivosti a s modernými metódami manažmentu aplikovanými s cieľom takúto potrebu naplniť. Benátska komisia zdôrazňuje, že **„procesné záruky pre každého sudcu alebo prokurátora, ktorý podlieha nútenému preloženiu, majú byť upravené zákonom, pričom kritériá preloženia musia byť jednoznačne upravené, a to spolu s možnosťou dotknutého sudcu alebo prokurátora jednak vyjadriť sa k opatreniu namierenému voči jeho osobe a jednak akékoľvek rozhodnutie o preložení namietnuť opravným prostriedkom“**».

(36) Predmetná správa CEPEJ zároveň uvádza, že aj v tých v jurisdikciách, v ktorých je možné sudcu preložiť bez jeho súhlasu z organizačných dôvodov, sú záruky ochrany upravené buď priamo zákonom alebo ich poskytuje Súdna rada alebo sú dané možnosťou podať voči takému rozhodnutiu opravný prostriedok.

(37) Zo správy osobitnej spravodajkyne OSN v otázke nezávislosti sudcov a právnikov, podanej po misii v Turecku, vyplýva požiadavka, aby systém preloženia a rotácií sudcov spĺňal „záruky férovosti, transparentnosti a koherentnosti s cieľom predísť prípadnému zneužitiu“. Proces preloženia má byť verejný a založený na objektívnych kritériách, inak môže byť používaný ako nástroj odmeňovania alebo trestania sudcov.

(38) Osobitná spravodajkyňa ďalej konštatuje, že „rozhodnutie o preložení alebo pridelení sudcu alebo prokurátora na iné miesto nemôže byť založené výlučne na potrebách výkonu funkcie; malo by sa spravovať objektívnymi kritériami a zároveň brať ohľad na rodinnú situáciu dotknutej osoby, jej osobné želania a ambície, ako aj špecializáciu, ktorú doposiaľ dosiahla. Osobitne mobilita medzi miestami výkonu práce nemôže byť založená na svojvoľných rozhodnutiach, a sudcovia a prokurátori by mali mať právo namietat’ – vrátane námietky pred súdom – všetky rozhodnutia, modifikujúce buď ich status alebo podmienky výkonu funkcie.“

(39) Európska sieť súdnych rád (ENCJ) v správe za roky 2012-2013 o minimálnych štandardoch hodnotenia výkonu sudcov a ich nepreložiteľnosti vyslovila nasledovné závery: „Zásada nepreložiteľnosti sa týka aj pridelenia či preloženia na iné miesto výkonu práce bez súhlasu sudcu. Napriek tomu z tohto všeobecného pravidla existujú prijateľné výnimky... **Zásada nepreložiteľnosti nevyhnutne vyžaduje, aby dôvody pre preloženie sudcu boli jednoznačne upravené a aby o nútenom preložení rozhodol v transparentnom konaní nezávislý orgán, ktorý koná bez akéhokoľvek vonkajšieho vplyvu a voči rozhodnutiam ktorého sú dostupné námietky alebo opravné prostriedky.**“

(40) Z uvedených referenčných noriem vyplývajú nasledovné požiadavky:

- (i) jednoznačná a predvídateľná zákonná úprava kritérií preloženia,
- (ii) objektívna povaha týchto kritérií,
- (iii) rozhodovanie nezávislého orgánu, inštitucionálne a funkčne chráneného pred externým vplyvom,
- (iv) dostupnosť reálnych procesných záruk ochrany.

(41) Tieto východiská dopĺňa ESĽP aj vlastnými závermi, v rozsudku *Bilgen* napríklad uvádza, že „s ohľadom na mimoriadne dôležitú úlohu, ktorú sudcovia plnia pri zabezpečovaní práv vyplývajúcich z Dohovoru, je nevyhnutné, aby pôsobili procesné záruky, ktoré zabezpečia, že ich sudcovská autonómia nie je ohrozená neprimeranými vonkajšími alebo vnútornými vplyvmi. V otázkach, týkajúcich sa ich kariér... môžu absenciu súdnej kontroly rozhodnutia o preložení opodstatniť len veľmi závažné dôvody, ktoré Súdu v tejto veci preukázané neboli.“ (bod 96).

(42) V rozsudku *Gumenyuk* ESĽP – okrem potvrdenia relevancie citovaných dokumentov európskych a medzinárodných justičných sietí a zdôraznenia požiadavky procesných záruk – podrobil dôsledky ukrajinskej reformy súdnej sústavy nielen aspektom práva na spravodlivý proces, ale aj práva na ochranu súkromia, keď vyslovil, že namietané opatrenia „zbavili sťažovateľov možnosti... realizovať svoje ciele profesionálneho aj osobného rozvoja“.

(43) Zmienené rozhodnutia ESĽP zohľadňuje vo svojej judikatúre aj Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „SDEÚ“), keď v rozsudku zo 6. októbra 2021, W.Ž., C-487/19, okrem iného skonštatoval, že nielen preradenie sudcu bez jeho súhlasu na iný súd, ale (ako to bolo vo veci samej) **aj preradenie sudcu bez jeho súhlasu medzi dvomi oddelenia toho istého súdu (teda**

bez zmeny miesta výkonu práce sudcu), môže potenciálne porušovať zásady neodvolateľnosti a nezávislosti sudcov. Takéto preradenia totiž môžu predstavovať prostriedok vykonávania kontroly nad obsahom súdnych rozhodnutí, keďže môžu mať nielen vplyv na rozsah právomocí dotknutých sudcov a vybavovanie vecí, ktoré im boli pridelené, ale aj významný vplyv na ich život a kariéru, a tak z nich môžu vyplývať dôsledky analogické s dôsledkami disciplinárnej sankcie. Zároveň zdôraznil, že požiadavka nezávislosti sudcov vyplývajúca z článku 19 ods. 1 druhého pododseku Zmluvy o Európskej únii, vykladaná s ohľadom na článok 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), vyžaduje, aby režim uplatniteľný na preradenia týchto sudcov bez ich súhlasu poskytoval, tak ako je to v prípade pravidiel v disciplinárnej oblasti, predovšetkým záruky potrebné na zabránenie akéhokoľvek rizika toho, že dôjde k ohrozeniu tejto nezávislosti priamymi alebo nepriamymi vonkajšími zásahmi.

(44) Podľa SDEÚ je preto dôležité, aby aj v prípade, že takéto opatrenia spočívajúce v preradení bez súhlasu, tak ako v kontexte veci samej, sú zo strany predsedu súdu, ku ktorému patrí sudca, na ktorého sa tieto opatrenia vzťahujú, prijaté mimo rámca disciplinárneho režimu uplatniteľného na sudcov, bolo o uvedených opatreniach možné rozhodnúť iba z legitímnych dôvodov týkajúcich sa predovšetkým prerozdelenia dostupných zdrojov umožňujúcich zaručiť riadny výkon spravodlivosti, a aby proti takýmto rozhodnutiam bolo možné podať opravný prostriedok na súd v súlade s postupom plne zaručujúcim práva zakotvené v článkoch 47 a 48 Charty, predovšetkým práva na obranu.

(45) Špecifické okolnosti týchto a viacerých iných prípadov nie sú také dôležité ako zovšeobecniteľné princípy, ktoré z nich vyplývajú a sú relevantné vo vzťahu k namietanej úprave zákona o súdoch, zákona o sídlach a obvodoch súdov a vyhlášky.

III.3. Aplikácia dohovoru na napadnutú úpravu

(46) Úprava rozvrhu práce podľa citovaných ustanovení zákona o súdoch, zákona o sídlach a obvodoch súdov a vyhlášky nie je *de iure* rozhodnutím o preložení sudcu. Vo vzťahu k tým sudcom, ktorí budú rozvrhom práce z doterajšieho miesta výkonu práce prelození na iné miesto výkonu práce však nepochybne pôjde o opatrenia s podobným, resp. totožným účinkom, ako má preloženie sudcu. Je pritom nesporné a ako nesporné je to ustálené aj v judikatúre, že opatrenia sa neposudzujú podľa ich označenia či nomenklatúrnej klasifikácie, ale podľa reálneho obsahu a účinkov.

(47) Predovšetkým však platí, že referenčné normy, citované v bode III.2., považujú za preloženie sudcu aj jeho preloženie na iné miesto výkonu práce, bez ohľadu na právnu formu opatrenia, ktorým sa tak stane.

(48) ZSS nenachádza rozumný dôvod predstierať, že taká úprava rozvrhu práce, aká podrobí sudcu povinnosti zmeniť miesto výkonu funkcie, nespĺňa materiálne parametre rozhodnutia o preložení. Vo všetkých podstatných aspektoch ich spĺňa.

(49) V takom prípade sa **však na obsah, subjekt a proces tvorby takéhoto rozhodnutia musia vzťahovať všetky zásady, ktoré spoluvytvárajú zásadu nepreložiteľnosti sudcu bez jeho súhlasu**, a to aj v prípade, ak ide o preloženie na základe ústavného zmocnenia podľa čl. 148 ods. 1 druhá veta ústavy. Ústavodarca neustanovuje, že pri zmene sústavy súdov je preloženie sudcu možné takpovediac bez ďalšieho, t.j. bez dodržania noriem a princípov, ktoré sa na danú vec vzťahujú. Potvrďuje to aj fakt, že sám ústavodarca takýto postup podmienil jednak výslovnou materiálnou podmienkou („nevyhnutné na zabezpečenie riadneho výkonu súdnictva“) a jednak formálnou podmienkou v podobe úpravy podrobností zákonom.

(50) Materiálna podmienka sa týka legitimacy samotného cieľa (riadny výkon súdnictva) a primeranosti jeho realizácie (nevyhnutnosť), formálna podmienka (zákonná úprava podrobností) sa týka legality, legitimacy a primeranosti prostriedkov použitých pri napĺňaní tohto cieľa.

(51) V tejto perspektíve potom platí, že **judikatúre ESĽP a SDEÚ zodpovedá zákonná úprava podrobností pre preloženie sudcu bez jeho súhlasu v prípade zmeny v sústave súdov iba v prípade, ak:**

- (i) **preloženie sudcu podmieňuje splnením objektívnych kritérií, ktoré sú dostatočne jasne a predvídateľne upravené,**
- (ii) **zveruje rozhodnutie o preložení nezávislému orgánu, ktorý je vo svojom rozhodovaní chránený pred akýmkoľvek vonkajším vplyvom,**
- (iii) **rozhodnutiu o preložení predchádza transparentný proces a**
- (iv) **voči rozhodnutiu má dotknutý sudca efektívnu možnosť ochrany, o uplatnení ktorej rozhodne súd.**

(52) Je zrejmé, že **úprava, ktorá umožňuje faktické preloženie sudcu (preloženie na iné miesto výkonu funkcie) takým opatrením, (i) ktoré je predmetom voľnej úvahy orgánu štátnej správy súdov, (ii) ktoré nepodlieha jednoznačným a predvídateľným objektívnym kritériám, (iii) ktorého vydaniu nepredchádza transparentný proces, a (iv) voči ktorému nie je dostupný žiadny opravný prostriedok alebo iný nástroj ochrany, tieto požiadavky nespĺňa ani v minimálnom rozsahu.**

(53) Zároveň platí, že akékoľvek pochybenia či systémové nedostatky v obsahu a/alebo uplatňovaní vnútroštátnej úpravy prekladania sudcov sa bezprostredne dotýkajú práva účastníkov konania na zákonného sudcu. V tejto súvislosti možno poukázať napríklad na nedávne rozhodnutie ESĽP vo veci *Advance Pharma* proti Poľsku a v ňom citovanú judikatúru alebo na rozhodnutia SDEÚ v spojených veciach C-585/18, C-624/18 a C-625/18.

(54) Nakoľko tak ESĽP, ako aj SDEÚ ustálene posudzujú zásadu nepreložiteľnosti sudcu bez jeho súhlasu ako súčasť práva na prístup k súdu a práva na zákonného sudcu, je zrejmé, že absencia požadovaných parametrov zakladá nesúlad napadnutej úpravy nielen s čl. 148 ods. 1, ale aj s čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.

IV. Návrh

(55) V prípade, ak sa adresáti podnetu stotožnia s námietkami ZSS vo vzťahu k ústavnej relevancii pochybení zákonodarcu pri prijímaní zákona č. 150/2022 Z. z., navrhuje ZSS namietnuť nesúlad zákona ako celku, a to s čl. 1 ods. 1 a čl. 141a ods. 2 písm. k) v spojení s čl. 141a ods. 1 ústavy.

(56) Pokiaľ sa stotožnia aj s námietkami ZSS vo vzťahu k zásade nepreložiteľnosti sudcu, navrhuje ZSS namietnuť nesúlad čl. VIII bod 1 zákona č. 150/2022 Z. z. a všetkých ďalších ustanovení tohto zákona, ktoré na tento novelizačný bod vecne nadväzujú, aj s čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1, čl. 148 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.

(57) Vzhľadom na povahu napadnutých pravidiel a potenciálny dopad ich uplatňovania v priebehu konania ústavného súdu má ZSS za to, že s ohľadom na princíp právnej istoty je účelné navrhnúť ústavnému súdu pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení, keďže ich uplatňovaním po 1. januári 2023 by mohlo byť nielen ohrozené základné právo každého na súdnu ochranu, resp. na spravodlivé súdne konanie (najmä pokiaľ ide o právo na prejednanie

veci nezávislým súdom), ale aj právo na zákonného sudcu, ale mohla by byť spôsobená aj značná hospodárska škoda súvisiaca s realizáciou zmeny obvodov a sídel jednotlivých okresných súdov.