



## Združenie sudcov Slovenska

### PODNET NA LEGISLATÍVNE ZMENY V OBLASTI JUSTÍCIE

Ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., boli prijaté viaceré zmeny, ktoré sa negatívne dotýkajú garancií nezávislého súdnictva a sudcov.

Združenie sudcov Slovenska v rámci pripomienkového konania k návrhu uvedeného ústavného zákona uplatnilo viaceré zásadné pripomienky, na ktoré predkladateľka a následne ani ústavodarca neprihliadli, hoci tieto vychádzali nielen zo záväzných právnych názorov Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) a Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), ale i odporúčaní a stanovísk viacerých medzinárodných orgánov, napr. Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (ďalej len „Benátska komisia“), Výbor ministrov Rady Európy a Poradná rada európskych sudcov (ďalej len „CCJE“) ktoré majú podľa čl. 1 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) primeranú mieru právnej relevancie (napr. PL. ÚS 27/2015, PL. ÚS 7/2017).

Predsedníctvo CCJE v Stanovisku z 9. decembra 2020, CCJE-BU(2020)3, prezentovalo výrazne kritický postoj k viacerým navrhovaným (a schváleným) legislatívnym zmenám. S týmto stanoviskom sa následne stotožnila aj Európska asociácia sudcov (ďalej len „EAJ“) v Rezolúcii z 2. septembra 2021. Kritizované bolo (i) zakotvenie možnosti predčasného odvolávania členov Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“) kedykoľvek a bez uvedenia dôvodu, (ii) obmedzenie trestnoprávnej imunity sudcov všeobecných súdov aj vo vzťahu k ich rozhodovaniu a pri súčasnom zavedení trestného činu ohýbania práva, (iii) zrušenie záruky týkajúcej sa vzatia sudcu všeobecného súdu do väzby v podobe súhlasu

ústavného súdu, (iv) zakotvenie možnosti preloženia sudcu bez jeho súhlasu pri zmene sústavy súdov, a to bez stanovenia zákonných kritérií (napr. v podobe zákazu preloženia na súd nižšieho stupňa). Zdôraznili preto naliehavosť prijatia vhodných opatrení príslušnými orgánmi Slovenskej republiky na obnovenie uvádzaných záruk nezávislosti súdnictva v súlade s európskymi štandardami a v záujme občanov Slovenska. Viaceré zmeny presadené v rámci reformy súdneho systému Slovenska totiž obsahujú konkrétne prvky, ktoré sú krokmi späť v procese vytvorenia podmienok na ochranu súdnictva pred neprimeraným vplyvom a záruk jeho nezávislosti.

Ak sa má reálne zabezpečiť obnovenie európskych štandardov garantujúcich nezávislosť súdnictva a sudcov, ktoré sú nevyhnutné pre realizáciu práva občana na konanie v primeranom čase pred nezávislým a nestranným súdom (čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 dohovoru), je podľa Združenia sudcov Slovenska nevyhnutné odstrániť viaceré schválené (a z tohto pohľadu) negatívne zmeny.

## **A. NÁVRH ÚSTAVNÝCH ZMIEN**

### **1) obnovenie univerzálnej ochrany ústavnosti ústavným súdom vypustením poslednej vety čl. 125 ods. 4 ústavy v znení „Ústavný súd nerozhoduje ani o súlade ústavného zákona s ústavou“.**

Na základe tohto doplnku čl. 125 ods. 4 ústavy ústavný súd uviedol, že ide o zakotvenie „nedostatku právomoci ústavného súdu na preskúmanie protiústavnosti ústavného zákona s ústavou“, na základe ktorého musí súd odmietnuť rozhodovanie o uvedenom nesúlade ústavného zákona s ústavou (pozri PL. ÚS 8/2022).

Konštatoval pritom výhradu, ktorá spočíva v tom, že jeho osobitné postavenie ako nezávislého ochrancu ústavnosti podľa čl. 124 ústavy by mohlo generovať ochranu materiálneho jadra ústavy v prípade extrémneho zásahu do tohto jadra. Inak povedané, výlučne len v prípade narušenia materiálneho jadra ústavy s intenzitou meniacou charakter Slovenskej republiky (extrémne negatívny postup parlamentu) by musel ústavný súd výklad vlastných kompetencií extenzívne prispôbiť na ochranu ústavných hodnôt vyslovením nesúlady s dôsledkami podľa čl. 125 ods. 3 ústavy (strata platnosti ústavného zákona po 6 mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia).

Vypustenie uvedeného negatívneho doplnku textu garantuje neobmedzenú preskúmovaciu právomoc ústavného súdu zakotvenú v čl. 124 ústavy, takže ide o obnovenie univerzálnej ochrany ústavnosti pri každom prípadnom návrhu na posúdenie nesúlady ktoréhokoľvek ústavného zákona s ústavou, bez povinnosti extenzívneho prispôsobenia sa ústavného súdu výkladu jeho kompetencií v záujme realizácie jeho osobitného postavenia zakotveného v čl. 124 ústavy.

Dôslednú ochranu všetkých ústavných hodnôt demokratického a právneho štátu (nielen ochrana materiálneho jadra ústavy extenzívnym výkladom kompetencií ústavným súdom) je nevyhnutné garantovať neobmedzenou realizáciou generálneho kompetenčného zmocnenia ústavného súdu zakotveného v čl. 124 ústavy, ktorý nepripúšťa obmedzenie právomoci súdu na uvedenú preskúmovaciu právomoc.

**2) obnovenie pôvodného zámeru ústavodarcu zabezpečiť nezávislé postavenie súdnej rady pri jej zakotvení ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. s účinnosťou od 1. júla 2001 a v súlade s medzinárodnými odporúčaniami zabezpečiť, aby väčšinu v súdnej rade mali sudcovia volení sudcami.**

Z dôvodovej správy k uvedenému ústavnému zákonu (bod 78) je zrejмый úmysel ústavodarcu – *ratio constitutionis*, podľa ktorého „ústavným zakotvením Súdnej rady SR sa zvyrazňuje jej nezávislé postavenie od moci zákonodarnej i výkonnej a je reálnym naplnením ústavnej zásady nezávislosti súdnej moci od iných orgánov štátu“.

Zásadnou skutočnosťou pre nevyhnutné ústavné zakotvenie súdnej rady bola povinnosť Slovenskej republiky odstrániť základný problém súdnictva o „neexistencii samosprávy súdnictva a naopak jeho úplnej závislosti od výkonnej moci“ (uvedené v správe Expertnej misie Európskej komisie z novembra 1997 vypracovanej v rámci predvstupových rokovaní Slovenskej republiky o vstupe do Európskej únie). K zriadeniu súdnej rady došlo v období pred pristúpením k Európskej únii, pretože táto požiadavka bola zahrnutá medzi predvstupové požiadavky pre prijatie Slovenskej republiky do Európskej únie (pozri PL ÚS 2/2012).

Kompetencie (pôsobnosť) súdnej rady zakotvené v čl. 141a ods. 5 ústavy v období do 31. decembra 2020 (pred zmenou čl. 141a ods. 1 ústavy od 1. januára 2021) ostali

nezmenené a ústavný súd pri tejto pôsobnosti definoval postavenie súdnej rady tak, že „Súdna rada je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu...“ (pozri PL. ÚS 2/2012).

Pri zakotvení nového textu čl. 141a ods. 1 ústavy v znení „Súdna rada Slovenskej republiky je ústavným orgánom sudcovskej legitimacy“ predkladateľka v dôvodovej správe o. i. uviedla „Súdnej rade sa úmyselne nepriznáva parameter (charakteristika) nezávislosti, lebo nemôže byť nezávislým orgánom, keďže je v nej realizovaná justičná politika, má teda charakter len autonómneho orgánu“.

Ústavný súd v uznesení PL. ÚS 12/2022 k tejto novej definícii konštatoval aj to, že „k úplnosti ústavnej definície súdnej rady možno mať výhrady, ale nemožno spochybníť... kľúčovú funkciu... o legitimovaní sudcov k výkonu sudcovskej funkcie“.

Z mnohých medzinárodných odporúčaní, ktoré majú primeranú mieru právnej relevancie vyplýva ako štandard odporúčanie zriadiť orgán nezávislý od výkonnej a zákonodarnej moci na zabezpečenie nezávislosti súdnictva a jednotlivých sudcov.

Zakotvená definícia súdnej rady vylučuje garanciu nezávislosti súdnej moci od výkonnej a zákonodarnej moci a upravuje jej postavenie len ako autonómneho orgánu, ktorý legitimizuje sudcov k výkonu sudcovskej funkcie. Predmetným ústavným zákonom (č. 422/2020) došlo nielen k popretiu zásadného zámeru ústavodarcu z roku 2001, ale aj kľúčovej predvstupovej požiadavky pre prijatie Slovenska do Európskej únie. Tento pôvodný zámer je pritom obsahovo zhodný s medzinárodnými odporúčaniami, ktorých cieľom je garantovať inštitucionálnu nezávislosť súdnej moci od ostatných orgánov verejnej moci.

EAJ v Rezolúcii z 2. septembra 2021 vzhľadom na dôvodovú správu ústavodarcu, že nejde o nezávislý, ale autonómny orgán zdôraznila, že sa vyvoláva obraz súdnej rady ako nástroja exekutívnej politiky, čo môže viesť k zlyhaniu zachovania deľby moci, čo je v rozpore s medzinárodným štandardom.

Vychádzajúc z právneho názoru ústavného súdu uvedeného v náleze PL. ÚS 2/2012 (definované postavenie súdnej rady v našom ústavnom systéme) jednoznačne vyplýva

požiadavka na zakotvenie nového textu čl. 141a ods. 1 ústavy napr. v tomto znení: „Súdna rada Slovenskej republiky je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu“.

V záujme posilnenia nezávislého postavenia súdnej rady je v súlade s medzinárodnými odporúčaniami žiaduce, aby väčšinu jej členov tvorili sudcovia volení sudcami [pozri Stanovisko CCJE č. 24(2021) o vývoji súdnych rád a ich úlohe v nezávislých a nestranných súdnych systémoch, časť A. bod II.B. a), časť B) ods. 29, Závety a odporúčania bod 14, Kompendium Európskej siete súdnych rád, časť C. Zloženie a štruktúra].

**3) zmenu čl. 141a ods. 5 tretej vety ústavy, umožňujúceho odvolať predsedu, podpredsedu a člena súdnej rady kedykoľvek pred uplynutím ich funkčného obdobia a bez uvedenia dôvodov.**

Zmena ústavy umožňujúca kedykoľvek odvolať členov súdnej rady bez uvedenia dôvodov bola výrazne kritizovaná CCJE (Stanovisko z 9. decembra 2020), EAJ (Rezolúcia z 2. septembra 2021), ako i Európskou komisiou (pozri najmä Správy o právnom štáte 2022 a 2023).

Konštatovalo sa, že ide o opatrenie, ktoré narúša istotu funkčného obdobia člena súdnej rady a ktoré povedie prinajmenšom k dojmu spolitizovania činnosti súdnej rady pri výkone jej činnosti. Ide o úpravu rozpornú s európskymi štandardami nezávislosti súdnych rád, ktorá si vyžaduje neprípustnosť svojvoľného ukončenia funkcie ich členov, okrem prípadu vážneho zneužitia alebo zanedbania povinností, pre ktoré má zákon stanoviť presné dôvody a postupy.

Podľa konštantnej judikatúry zákaz svojvôle tvorí integrálnu súčasť generálneho princípu právneho štátu vyvoditeľného z čl. 1 ods. 1 ústavy, a preto je nezastupiteľnou úlohou aj ústavodarcu stanoviť primerané právne garancie, ktoré sú spôsobilé zabrániť prejavom svojvôle pri výkone verejnej moci. Ak nemá byť rozhodnutie pri odvolávaní z verejnej funkcie svojvoľné, musí byť predvídateľné, presvedčivé, konkrétne a určité minimálne z hľadiska jeho dôvodu. V právnom štáte je právny predpis povinný definovať rámec voľnej úvahy kompetentného orgánu, ako aj spôsob jeho výkonu dostatočne jasne, aby poskytol jednotlivcovi zodpovedajúcu ochranu proti svojvôli (napr. PL. ÚS 102/2011; ESELP – vec Malove vs. Spojené kráľovstvo – rok 1984).

Ústavný súd konštatoval aj to, že ak je člen súdnej rady svojvoľne štátnym orgánom zbavený tejto funkcie, dochádza k porušeniu práva na nerušený výkon funkcie podľa čl. 30 ods. 1, 4 ústavy, keďže toto právo (právo na prístup k verejnej funkcii len za rovnakých podmienok) v sebe zahŕňa aj právo nerušene vykonávať verejnú funkciu vrátane práva na ochranu pred protiprávnym zbavením funkcie (napr. III. ÚS 62/2011, PL. ÚS 2/2018, Ústavný súd Českej republiky – II. ÚS 53/04).

Podľa ústavného súdu naša ústava rozlišuje medzi verejnými funkciami, z ktorých (i) nemožno odvolať pred uplynutím volebného obdobia, (ii) možno odvolať len na základe ústavou alebo zákonom ustanovených dôvodov a (iii) možno odvolať bez toho, aby ústava alebo zákon ustanovili dôvody odvolania.

Bolo judikované, že subjekty, ktoré kreujú členov súdnej rady pre neexistenciu zakotvenia dôvodov na odvolanie v ústave alebo zákone, majú možnosť ich odvolať aj pre tzv. „stratu dôvery“, čo by nemalo narušiť nezávislosť súdnej rady, vzhľadom na jej zloženie i spôsob uznášania (IV. ÚS 46/2011).

Zákon zakotvuje dôvody odvolania len u predsedu a podpredsedu súdnej rady a len z týchto funkcií, nie z funkcie člena súdnej rady [§ 4b ods. 3 písm. a), b), c), § 5 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov]. Nezakotvuje však žiadne kritériá pre odvolanie členov súdnej rady. Je teda reálne možná úplná svojvoľňa pri odvolávaní členov súdnej rady.

Právna relevancia medzinárodných štandardov o nevyhnutnosti zabezpečenia nezávislosti súdnej rady vyžaduje zosúladenie našej právnej úpravy s európskymi štandardami o ochrane pred svojvoľným odvolávaním, a to minimálne v podobe zakotvenia zákonných kritérií pre odvolanie každého člena súdnej rady.

Kritériá umožňujúce odvolanie pritom musia obsahovo korešpondovať s podmienkou o vážnom zneužití alebo zanedbaní povinností pri výkone tejto ústavnej funkcie.

Len nová legislatívna úprava zákonného zakotvenia dôvodov odvolania a transparentného procesu pri odvolávaní členov súdnej rady zaručí dôsledné dodržanie ústavného princípu zákazu svojvôle v činnosti orgánov verejnej moci a súčasne aj rešpektovanie ústavného princípu verejnej kontrolovateľnosti výkonu verejnej moci, t. j. zásady transparentnosti konania týchto orgánov.

**4) rozšírenie možnosti podať návrh na začatie konania vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, týkajúcich sa súdnictva aj na najmenej šesť členov súdnej rady.**

Súčasnú zmenu čl. 141a ods. 9 ústavy zakotvuje výlučné oprávnenie len predsedu tohto ústavného orgánu na predloženie návrhu ústavnému súdu na konanie o súlade právneho predpisu týkajúceho sa súdnictva s ústavou (čl. 125 ods. 1 ústavy).

Súčasná právna úprava tak vytvára reálny priestor na možné svojvoľné konanie predsedu súdnej rady, ktorý pri realizácii tejto kompetencie nie je viazaný ani prípadnými odlišnými názormi kvalifikovanej väčšiny členov súdnej rady, ktorá vždy platne rozhoduje súhlasom nadpolovičnej väčšiny všetkých jej členov, t. j. najmenej 10 členov (čl. 141a ods. 7 ústavy).

Takáto výlučná kompetencia umožňuje nerešpektovať kľúčové časti odôvodnení ústavného súdu prijatých v konaniach podľa čl. 128 ústavy (výklad ústavy) a čl. 125 ods. 1 ústavy (nesúlad právnych predpisov s ústavou), ktoré sú záväzné pre všetky orgány verejnej moci, čo podľa ústavného súdu preukazuje prvky svojvôle, pričom zákaz svojvôle v činnosti orgánov verejnej moci je jeden z ústavných princíпов materiálneho právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy. Zároveň sa tým porušuje zásada rovnosti členov súdnej rady pri rozhodovaní (čl. 141 ods. 7 ústavy), lebo sa obsahovo predseda dostáva do nadradeného postavenia.

Pri tejto kompetencii predsedu súdnej rady ústavný súd konštatoval „že v prípade akýchkoľvek výhrad súdnej rady k zákonom... zveril predsedovi súdnej rady kľúčové oprávnenie, a to podávať návrhy ústavnému súdu o veciach súladu právnych predpisov s ústavou podľa čl. 125 ods. 1 týkajúcich sa výkonu súdnictva“ (PL. ÚS 2/2012).

Vzhľadom na podstatu uvedeného právneho názoru ústavného súdu (akékoľvek výhrady súdnej rady k zákonom) je nevyhnutné predmetné kľúčové oprávnenie zveriť aj skupine

členov súdnej rady (obdobne ako v prípade najmenej jednej pätiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky) a nie len výlučne jej predsedovi, čím by bolo zároveň naplnené odporúčanie, aby v záujme ochrany svojej nezávislosti a možnosti spochybnit' ústavnosť verejných aktov, ktoré sa týkajú súdnictva, mala každá súdna rada možnosť podať návrh na začatie konania pred ústavným súdom alebo jeho ekvivalentom [napr. Stanovisko CCJE č. 24(2021), časť B, ods. 11]

Preto v záujme garantovania účinnej ochrany nezávislosti súdnictva a sudcov proti prípadným legislatívnym zmenám, ktoré môžu byť nesúladné s ústavou (najmä ak v pripomienkovom konaní sa oznámili zásadné pripomienky, na ktoré sa neprihliadalo) je nevyhnutné zakotviť novú pôsobnosť pre kolektívny ústavný orgán, ktorý garantuje sudcovskú legitimitu (čl. 141a ods. 1 ústavy), aby tak nebolo možné zmarit' konanie pred ústavným súdom na základe výlučne voľnej úvahy, resp. svojvôle predsedu súdnej rady.

**5) obnovenie pôvodného znenia čl. 148 ods. 4 ústavy zakotvujúceho funkčnú imunitu sudcov všeobecných súdov v znení „za rozhodovanie nemožno sudcu a prísediaceho sudcu z radov občanov stíhať, a to ani po zániku ich funkcie“.**

Trestnoprávna (funkčná) imunita sudcov, podľa záväznej judikatúry ústavného súdu i ESĽP je jednou z najdôležitejších právnych garancií nezávislosti sudcov (tzv. osobná záruka nezávislosti), ktorej narušenie znamená porušenie nezávislosti súdnictva a tým aj čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „pakt“).

Princíp nezávislosti súdnej moci je jedným z podstatných znakov demokratického a právneho štátu, nie je osobným privilegiom sudcov, ale je odôvodnený potrebou umožniť sudcom naplniť ich úlohu ochrancu práv a slobôd ľudí, takže je prirodzeným komponentom (súčasťou) základného práva občana na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ktorá je v zhode s čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorý je súčasťou nášho právneho poriadku (čl. 154c ods. 1 ústavy).

Imunita je ústavný inštitút zásadného významu pre fungovanie inštitúcií demokratického a materiálneho právneho štátu a od nej závisí nielen nezávislosť sudcov, ale i poslancov



zákonodarného zboru a prezidenta republiky (napr. ESLP – Stanovisko č. 23053/02 zo 6. decembra 2005).

Pri trestnoprávnej (funkčnej) imunite sudcov (pre potreby riadneho výkonu súdnictva) ide o zaručenie dôslednej osobnej ochrany pri výkone verejnej moci (predovšetkým voľnosť rozhodovania). Obnovenie pôvodného textu čl. 148 ods. 4 ústavy súčasne zabezpečí zhodnú (nediskriminačnú) ústavnú úpravu funkčnej imunity rovnocenných ústavných činiteľov, ktorými sú ústavní sudcovia (čl. 136 ods. 1 ústavy) a poslanci Národnej rady Slovenskej republiky (čl. 78 ods. 1 ústavy).

Ústavný súd (pozri PL. ÚS 12/2022) k tejto ústavnej zmene textu čl. 148 ods. 4 uviedol o. i. aj to, že „Materiálna (funkčná) imunita sudcov za rozhodovanie tvorí integrálnu súčasť sudcovskej nezávislosti, ktorá patrí do implicitného materiálneho jadra ústavy... Ide o reštriktívny zásah... ktorý výrazne zužuje stupeň (rozsah) imunity garantovanej podľa pôvodnej úpravy čl. 148 ods. 4 ústavy... novým znením sa v podstate zaviedla možnosť trestnoprávneho stíhania sudcu aj za právny názor vyjadrený v rozhodovaní... nové znenie nie je optimálne“.

Je zrejmé, že optimálnym riešením dôsledného garantovania funkčnej imunity sudcov všeobecného súdnictva je pôvodný text čl. 148 ods. 4 ústavy, ktorý obsahovo zodpovedá aj mnohým medzinárodným odporúčaniam (napr. Benátska komisia Správa z roku 2010; Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy, r. 2010; Stanovisko CCJE – rok 2010).

#### **6) obnovenie pôvodnej úpravy čl. 136 ods. 3 ústavy v znení „Ústavný súd dáva súhlas na vzatie do väzby sudcu a generálneho prokurátora“.**

K tejto ústavnej zmene ústavný súd o. i. uviedol, že „nespochybňuje, že odňatím pôsobnosti vyslovovať súhlas so vzatím do väzby sudcu a generálneho prokurátora nezávislému orgánu ochrany ústavnosti došlo k reštriktívnemu zásahu do procesných garancií nezávislosti sudcov a tiež generálneho prokurátora“ (pozri PL. ÚS 12/2022).

V judikatúre ústavného súdu pri výklade pôvodného textu čl. 136 ods. 3 ústavy bolo uvedené, že „ústavný súd má právomoc (je oprávnený) pri rozhodovaní o väzobných veciach skúmať, či sa v konaní dodržali ústavno-procesné princípy takéhoto obmedzenia osobnej slobody,

akým je väzba obvineného, resp. je ústavne udržateľný titul väzby... Ústavný súd je oprávnený, ale aj povinný v niektorých prípadoch odoprieť súhlas na trestné stíhanie sudcu. Dôvodom na odopretie súhlasu je zistenie ústavného súdu o tom, že súhlas na trestné stíhanie sa žiada za skutok, ktorého podstata spočíva v rozhodnutí sudcu všeobecného súdu... Ústavný súd dáva súhlas, ak nezistil žiadne skutočnosti, ktoré by odôvodňovali podozrenie, že ide o pokus zneužiť prostriedky trestného stíhania voči sudcovi... Od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia sa stáva trestné stíhanie prípustným“ (napr. II. ÚS 76/02, IV. ÚS 83/03, PL. ÚS 4/06).

Imunita sudcu je zvláštne oprávnenie považované za jednu z najdôležitejších základných záruk sudcovskej i súdnej nezávislosti, ktoré má zaistiť nezávislosť predovšetkým na výkonnej moci, jeho sudcovskú právomoc slobodne zisťovať právo, ako aj posilniť jeho občiansku odvahu rozhodovať v súdnych sporoch v konkrétnych prípadoch a o konkrétnych ľudských osudoch len na základe zákona (napr. PL. ÚS 24/03).

Je zřejmé, že len obnova zrušenej procesnej garancie (jurisdikčnej imunity) nezávislosti sudcov rozhodovaním ústavného súdu o (ne)súhlase s väzobným trestným stíhaním sudcov dôsledne zabezpečí imunitu sudcov, ktorá je bezpodmienečne nevyhnutná pre nestranné rozhodovanie súdnych sporov pri súčasnom zaistení ochrany sudcu pred prípadným používaním nátlaku prostredníctvom trestného konania.

Procesná garancia musí byť obnovená aj u generálneho prokurátora, ktorý je na čele prokuratúry – ústavný činiteľ (čl. 150 ústavy). Podľa judikatúry je prokuratúra v ústavnom systéme koncipovaná ako samostatný ústavný orgán, ktorý nie je súčasťou výkonnej ani zákonodarnej moci, jej miesto v kontrolnom systéme v štátnom mechanizme je nezastupiteľné, pričom jej funkcia (pôsobnosť) spočíva v ochrane práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb štátu – čl. 149 ústavy (napr. PL. ÚS 17/96, PL. ÚS 4/2012, II. ÚS 360/2014). Právnu relevanciu majú v tomto smere i odporúčania medzinárodných organizácií, ktoré požadujú aj u prokurátorov garantovať funkčnú imunitu (zhodne ako u sudcov), čo je uvedené v stanovisku Benátskej komisie (r. 2010), v Odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy zo 6. októbra 2000 a v „Rímskej charte“ – Stanovisko č. 9 (2014) Poradného výboru európskych prokurátorov.

## **B. NÁVRH ZÁKONNÝCH ZMIEN**

### **1) obnovenie inštitútu justičného čakateľa, úprava ich vzdelávania ako i spôsobu výberu sudcov, vrátane sudcov súdov vyšších stupňov.**

Funkcia justičného čakateľa je výslovne zameraná na prípravu kandidáta na výkon funkcie sudcu všeobecného súdnictva (ústavný činiteľ), čo je v plnom súlade s medzinárodnými dokumentami.

Súčasná úprava úplne (diskriminačne) vylučuje kandidátov na budúcich sudcov z účasti na kvalifikovanej odbornej príprave, ktorá ostala zachovaná u iných právnických povolání (prokurátori, notári, advokáti).

Je zrejmé, že príprava kandidáta pod dlhodobým (trojročným) odborným dozorom sudcov a pri súčasnom oboznámení sa s problematikou výkonu súdnictva na všetkých jeho úsekoch najkomplexnejšie zaručí požadovanú kvalitu prípravy kandidáta. Tento model prípravy bol pritom zakotvený už od vzniku Československa (t. j. vyše 100 rokov).

Preukázateľné negatíva súčasného modelu prípravy kandidátov na sudcov vyplývajú z porovnania odbornej úrovne uchádzačov z radov vyšších súdnych úradníkov, resp. asistentov sudcov najvyššieho súdu, s úrovňou právnych čakateľov prokuratúry pri vykonávaní justičnej skúšky.

Obnovenie inštitútu justičného čakateľa (príprava kandidáta vnútri justície sudcami) je požadovaná aj ústavodarcom (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.), keď ten v dôvodovej správe pri čl. 145 ods. 2 ústavy predpokladal „zákonom podrobnejšie upraviť predpoklady pre výber vhodných uchádzačov na funkciu sudcu a to na báze výrazne dlhodobej odbornej prípravy“, pričom poukázal na nutnosť rešpektovať medzinárodné štandardy (bod 84. dôvodovej správy).

Európska charta štatútu sudcov (rok 1998), na ktorú sa odvolal ústavodarca, v časti „výber, prijímanie a počiatočná odborná príprava – čl. 2“ o. i. uvádza, že „Justičných čakateľov musí

vyberať a prijímať nezávislý orgán alebo komisia... Hlavným cieľom musí byť vyhodnotenie schopnosti kandidáta samostatne riešiť prípady, ktoré sa dostávajú pred sudcov, čo predpokladá schopnosť samostatného myslenia. Zásadný význam má aj schopnosť prejsť nezávislosť pri výkone sudcovskej funkcie. Schopnosť aplikovať právo sa vzťahuje tak na poznanie práva, ako aj na jeho praktické uplatňovanie, čo sú dve rôzne veci. Výberová komisia sa musí taktiež uistiť, že správanie sa čakaťa po ustanovení do sudcovskej funkcie bude založené na rešpektovaní ľudskej dôstojnosti, čo má zásadný význam pri interakciách, v ktorých na jednej strane vystupujú osoby predstavujúce moc a na druhej strane strany sporu, ktoré sa často nachádzajú v ťažkej životnej situácii... Povaha sudcovskej funkcie vyžaduje, aby sudca vstupoval do zložitých situácií, ktoré často kladú veľmi náročné požiadavky z hľadiska rešpektovania ľudskej dôstojnosti a preto len „abstraktné“ overovanie schopností pre výkon tejto funkcie nie je postačujúce. Preto treba kandidátov vybraných na vykonávanie sudcovskej funkcie pripraviť na ich úlohu prostredníctvom primeraného vzdelávania, ktoré musí financovať štát. V tejto súvislosti je potrebné vnieť do prípravy sudcov na prijímanie nezávislých a nestranných rozhodnutí isté požiadavky zabezpečujúce ich odbornú spôsobilosť, nestrannosť a potrebnú otvorenosť, ktoré sa týkajú tak obsahu vzdelávacích programov, ako aj fungovania inštitúcií, ktoré ich organizujú.“

Keďže po justičnej skúške budú povinní aj justiční čakatelia absolvovať výberové konanie na funkciu sudcu s inými uchádzačmi (z mimojudicného prostredia) je odstránený dôvod, pre ktorý ústavný súd akceptoval zrušenie inštitútu justičných čakaťov zákonodarcom, t. j. „aby sa justiční čakatelia nemohli vyhnúť výberovému konaniu na miesto sudcu“ (PL. ÚS 102/2011).

Obnovenie desaťročiami osvedčenej prípravy kandidátov na funkciu sudcov samotnými sudcami náležite garantuje cieľ prípravy spočívajúci v schopnosti samostatného myslenia, v schopnosti aplikovať právo spočívajúce nielen v poznaní práva, ale i jeho praktického uplatňovania a tiež v overení morálneho štandardu a integrity kandidáta, ktoré sú nevyhnutné pre náležitý a zodpovedný výkon funkcie sudcu.

V tomto kontexte je zároveň nevyhnutné prehodnotiť aj spôsob výberu sudcov vyšších súdov, aktuálny spôsob realizácie vnútorných revízií súdov a hodnotenia sudcov, a to z pohľadu

napĺňania účelu zavedenia týchto inštitútov, využijúc pritom poznatky o právnej úprave a praxi minimálne v okolitých členských štátoch Európskej únie.

**2) schválenie zákona o tzv. justičnej štátnej službe, a to pri súčasnom výraznom zvýšení materiálneho zabezpečenia odborného administratívneho personálu, ktoré bude zodpovedať jeho nezastupiteľnému postaveniu pri výkone súdnictva a povedie nielen k stabilizácii personálneho obsadenia súdov ale i k zvýšeniu efektivity výkonu súdnictva.** Je nevyhnutné v záujme reálneho zlepšenia podmienok pre efektívny výkon súdnictva pokračovať v prerušenom legislatívnom procese o zákonnej úprave tzv. justičnej štátnej služby.

Podľa kritickej správy Európskej komisie „... na dobré fungovanie justičného systému sú potrebné primerané zdroje, priaznivé podmienky na súdoch a pracovníci s vhodnou kvalifikáciou... bez dostatočného počtu pracovníkov s potrebnou kvalifikáciou, zručnosťami a prístupom k priebežnej odbornej príprave je ohrozená kvalita v konaní a rozhodnutí“.

Dlhodobá prax preukazuje nevyhnutnosť stabilizácie odborného aparátu v justícii, kde výrazne negatívne pôsobí značne nízka úroveň mzdového ohodnotenia zamestnancov, ktorí sa podieľajú na realizácii výkonu súdnictva v porovnaní s ohodnotením odborných pracovníkov, ktorí participujú na realizácii ústavne rovnocennej zákonodarnej, výkonnej, súdnej moci, t. j. Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, Kancelária prezidenta Slovenskej republiky, Úrad vlády Slovenskej republiky.

Súčasnú mzdovú ohodnotenie preukazuje výrazné znaky možného platového znevýhodnenia odborného aparátu justície (obchádzanie právnych kritérií antidiskriminačného zákona č. 365/2004 Z. z.).

Výkon súdnictva má svoje špecifiká, ktoré sa musia nevyhnutne prejaviť v osobitnej právnej úprave postavenia odborného justičného personálu, napr. predpoklad pre výkon funkcie, priebežné vzdelávanie, podmienky kariérneho rastu, podmienky tzv. definitívy, úprava zodpovednosti, sociálne zabezpečenie, nediskriminačné mzdové ohodnotenia a pod. Tým sa zároveň vytvoria podmienky nielen pre zabezpečenia náležitej kvalifikácie a zručnosti tohto

personálu, ktorý je nevyhnutný pre efektívny výkon súdnictva, ale aj pre jeho požadovanú stabilizáciu.

**3) zákonné zakotvenie sudcovského oddelenia, a to na všetkých stupňoch súdov v obligatórnom zložení – jeden sudca, najmenej jeden vyšší súdny úradník/asistent sudcu najvyššieho súdu, odborný administratívny pracovník.**

Zriadením sudcovského oddelenia sa zabezpečia náležité podmienky na tímovú prácu pri výkone súdnictva, ktorá je v podstate upravená vo viacerých členských štátoch európskej únie a v súčasnosti sa obsahovo realizuje na Najvyššom súde Slovenskej republiky a Najvyššom správnom súde Slovenskej republiky.

Zároveň to prispeje k odstráneniu jedného z nedostatkov v podmienkach výkonu súdnictva na Slovensku, ktorý bol uvedený v kritických správach Európskej komisie, kde sa v súvislosti so zabezpečením efektívnosti justície o. i. konštatovalo, že „účinné justičné systémy si vyžadujú nielen včasné, ale aj vysokokvalitné rozhodnutia, čo je základných faktorom ovplyvňujúcim dôveru verejnosti v justičný systém“.

Z právne relevantných medzinárodných odporúčaní vyplýva, že „pre dobre fungujúci oblasť spravodlivosti v EÚ... vyžaduje sa prijatie opatrení zameraných na zvýšenie efektívnosti súdov... zavedenie a reformácia vnútornej organizácie súdov... sudy musia mať pridelený dostatočný počet sudcov a náležité kvalifikovaného podporného personálu... sudcom treba poskytnúť všetku nevyhnutnú podporu vrátane riadne kvalifikovaného personálu... je nevyhnutné súdom poskytnúť zdroje, ktoré umožnia súdom a sudcom plniť zásady ustanovené v čl. 6 ods. 1 dohovoru a ústavách jednotlivých štátov...“ (napr. Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy, deklarácie Európskej siete súdnych rád, Stanovisko Benátskej komisie).

Obligatórne navrhované zloženie sudcovského oddelenia garantuje efektívny výkon súdnictva optimálnou spolupracou ústavného činiteľa s tzv. pomocníkom sudcu, ktorý odbremeňuje sudcu najmä od rozhodovania o procesných otázkach a súčasne s kvalifikovaným podporným aparátom, ktorý realizuje všetku zákonom predpísanú administratívnu činnosť celého oddelenia.

#### **4) zavedenie alikvótného odchodného a alikvótného príplatku za výkon funkcie sudcu.**

Praktické poznatky preukazujú aj existenciu tzv. vyhorenia časti sudcov, ktorí dlhoročne vykonávajú jednu z najnáročnejších duševných činností nevyhnutne spojených s výrazne zvýšenou psychickou záťažou. Ide jednoznačne o odbornú špecializovanú prácu s vysokými nárokmi na myslenie a konanie pri rozhodovaní o voľbe správneho postupu v konaní a spravodlivého rozhodnutia.

V súlade s medzinárodnými odporúčaniami a záväznou judikatúrou ústavného súdu zákonodarca zakotvil inštitút odchodného a príplatku za výkon funkcie sudcu. Ide o tzv. osobné záruky sudcovskej nezávislosti v rámci požadovanej materiálnej nezávislosti sudcu (PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 27/2015).

Podľa medzinárodných odporúčaní „na sudcov sa musí vzťahovať sociálne zabezpečenie t. j. ochrana v prípade mimoriadnych sociálnych rizík, napr. choroba, invalidita, staroba, smrť... [musia] existovať záruky pre zachovanie primeranej odmeny v chorobe... pre vyplácanie starobného dôchodku, ktorý musí byť v rozumnom pomere k výške ich platu (napr. Európska charta statusu sudcov – rok 1998, Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy – rok 2010).

Kritérium mimoriadneho sociálneho rizika spĺňa i dlhšie trvajúci zhoršený zdravotný stav, tzv. vyhorenie sudcu. Ide o značné zhoršenie psychickej odolnosti sťažujúcej včasnú a prípadne i kvalitnú realizáciu odbornej špecializovanej práce, ktorá je spojená s vysokými nárokmi na myslenie a konanie pre garantovanie spravodlivého rozhodovania bez zbytočných prietáhov.

Zákon neupravuje garancie ochrany pred týmito negatívnymi a rizikovými sociálnymi okolnosťami, ktoré sú dôsledkom dlhoročného zvyšovania psychickej záťaže pri výkone súdnictva.

Alikvótné odchodné a alikvótny príplatok za výkon funkcie sudcu sú inštitútmi odvodenými od zákonom zakotvených garancií materiálnej nezávislosti sudcu (odchodné a príplatok

za výkon funkcie). Ide o redukciu ich výšky na základe kritérií zhodných so zákonnými kritériami o vzniku nárokov na odchodné a uvedený príplatok.

Navrhovaná úprava môže reálne pozitívne ovplyvniť výkon súdnictva a zároveň môže prispieť k zabezpečeniu finančných úspor pre vyplácanie nižšej mzdy u nových sudcov (90% nový sudca, 120 % odchádzajúci sudca), nižšieho odchodného (4,6 násobok základného platu namiesto 10-násobku) i príplatku k dôchodku sudcu (od 16% namiesto 28% priemerného platu) a súčasne i vhodnú (prirodzenú) personálnu obmenu sudcovského zboru, čo sa môže prejaviť v zlepšení včasnosti i kvality rozhodovania.

Základnou podmienkou pre priznanie týchto alikvótnych nárokov by malo byť odpracovanie minimálne 20 rokov vo výkone súdnictva v pozícií sudcu všeobecného súdnictva.

#### **5) doplnenie ďalšieho kritéria na priznanie nároku na príplatok k dôchodku pozostalým po sudkyni/sudcovi.**

Zákonom zakotvený príplatok k dôchodku pozostalým má znaky diskriminačnej úpravy, lebo priznáva nárok len pre tých pozostalých, u ktorých došlo k úmrtiu sudcu (poručiťa) až po vzniku nároku sudcu na príplatok za výkon funkcie sudcu, t. j. ak má sudca nárok na výplatu starobného, predčasného starobného alebo invalidného dôchodku, tzv. občianskeho dôchodku (teda len pri odchode sudcu do dôchodku).

Nezohľadňuje sa skutočnosť, že účelom tohto príplatku je zabezpečenie čiastočnej náhrady straty finančného zabezpečenia dosiahnutej primeranej životnej úrovne rodiny sudcu. Je preto spravodlivejšie (nediskriminačne) pre zabezpečenie tohto účelu neviazať nárok pozostalých len na existenciu práva sudcu na vznik tzv. občianskeho dôchodku, ale aj na odpracovanie väčšieho počtu rokov vo výkone súdnictva v pozícii sudcu. Je preto vhodné upraviť, aby príplatok k dôchodku pozostalým patril aj vtedy, ak zomretý sudca bol vo výkone súdnictva najmenej 20 rokov, t. j. neodišiel do dôchodku, ale k zániku jeho funkcie došlo úmrtím. Prax totiž preukázala existenciu negatívneho dopadu súčasnej právnej úpravy vo vzťahu k pozostalým po sudcoch, ktorí vykonávali sudcovskú funkciu viac ako 20 rokov.

#### **6) zakotvenie zákonných podmienok na preloženie sudcu bez jeho súhlasu pri organizačných zmenách v sústave súdov.**



Ústava v čl. 148 ods.1 druhá veta splnomocnila zákonodarcu stanoviť podmienky preloženia sudcu bez jeho súhlasu pri organizačných zmenách v sústave súdov.

K tejto úprave ústavný súd uviedol, že „ústavný princíp nezávislosti súdov a sudcov patrí do implicitného materiálneho jadra ústavy, pričom nepreložiteľnosť sudcov je ústavná zásada, ktorá pripúšťa len v odôvodnených prípadoch určité výnimky. Zákonodarca má podrobnosti o zásahu do zásady nepreložiteľnosti sudcov ustanoviť v zákone, čím sa garantuje pre ústavný súd možnosť eliminovať také zásahy do zásady nepreložiteľnosti, ktoré by mohli spochybniť ústavný princíp nezávislosti súdov a sudcov“ (PL. ÚS 12/2022).

Podľa medzinárodných dokumentov je nepreložiteľnosť sudcov kľúčovým prvkom ich nezávislosti a je možná len vo výnimočných prípadoch.

Uvedenú zmenu kriticky hodnotilo predsedníctvo CCJE v Stanovisku z 9. decembra 2020 a obsahovo zhodne i Rezolúcia EAJ z 2. septembra 2021. Zdôraznili, že je výnimočne prípustné preloženie pri zmene štruktúry súdneho systému, kde sa ale musia zakotviť kritéria a postup v zákone, ktorý vylúči akýkoľvek vplyv mimo justície na predmetné rozhodovanie a zaručí sa neprípustnosť straty odmeny alebo benefitov u dotknutých sudcov. Súčasne k preloženiu má dôjsť, len ak nie je žiadna iná alternatíva.

Inak povedané, preloženie bez súhlasu bude v súlade s európskymi normami, iba ak budú dodržané zásady istoty funkčného obdobia a nepreložiteľnosti (kľúčové prvky nezávislosti sudcov), čo si nevyhnutne vyžaduje zakotvenie presných a jasných ustanovení v zákone.

Z textu čl. 148 ods. 1 druhá veta ústavy vyplýva, že ústavodarca podmienil preloženie sudcu bez jeho súhlasu pri zmene sústavy súdov materiálnou podmienkou, spočívajúcou v tom, že je to „nevyhnutné na zabezpečenie riadneho výkonu súdnictva“, ako aj formálnou podmienkou spočívajúcou v povinnosti upraviť podrobnosti takéhoto preloženia len zákonom (nie predpisom nižšej právnej sily).

Podľa judikatúry ESĽP, ktorú zohľadňuje vo svojej judikatúre aj Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „SDEÚ“), z požiadavky nezávislosti sudcov vyplýva základná zásada nepreložiteľnosti sudcov, kde sa výnimočne pripúšťa ale možnosť zosúladenia tejto zásady

s potrebou efektívneho výkonu súdництва, ale len pri dodržaní podmienky, že dotknutá osoba má k dispozícii záruky právnej ochrany, ktorá nepripúšťa svojvoľné rozhodnutie o preložení.

Uvedené súdy ustálené posudzujú zásadu nepreložiteľnosti sudcu bez jeho súhlasu i ako súčasť práva na prístup k súdu a práva na zákonného sudcu (základné práva garantované ústavou).

Budúca zákonná úprava o podrobnostiach preloženia sudcu bez jeho súhlasu, vzhľadom na parametre uvádzané najmä v judikatúre ESĽP a SDEÚ, bude súladná s požadovaným európskym štandardom iba v prípade, ak bude (i) preloženie podmieňovať objektívnymi kritériami, ktoré sú dostatočne jasné a predvídateľné, (ii) o preložení rozhodovať nezávislý orgán, ktorý je pri rozhodovaní chránený pred akýmkoľvek vonkajším vplyvom, (iii) rozhodnutiu predchádzať transparentný proces, (iv) voči rozhodnutiu bude mať dotknutý sudca efektívnu možnosť ochrany, o uplatnení ktorej rozhodne súd.

#### **7) znovuzavedenie príplatku k náhrade príjmu a k nemocenskému na dobu jedného roka.**

Hmotné zabezpečenie sudcov, ktoré zahŕňa nielen plat sudcu, ale aj jeho príjem v prípade choroby, materskej alebo rodičovskej dovolenky, starobného, príp. invalidného dôchodku a pod., spadá do rámca ich ústavne garantovanej nezávislosti. Preto sudcovia z povolania majú právo na také hmotné zabezpečenie, ktorého výška je stanovená zákonom tak, aby ich chránila pred tlakom smerujúcim k ovplyvneniu ich rozhodovania a všeobecne k ovplyvneniu ich správania pri nachádzaní práva, ktorým by mohla byť ohrozená ich nezávislosť a nestrannosť (primerane napr. nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. PL. ÚS 33/11).

Pri reštrikčných zásahoch do platových pomerov sudcov bol vyslovený ich nesúlad s čl. 1 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 144 ods. 1 ústavy, z ktorého sa vyvodil záver o ústavnej (nie zákonnej) garancii nezávislosti sudcov v priamej súvislosti s ich platovými pomermi. Určité zásahy, vrátane zásahov do platových pomerov sudcov sa môžu dotknúť ústavného princípu nezávislosti sudcov vtedy, ak citeľným spôsobom ohrozia inak štandardnú životnú úroveň sudcov primeranú ich ročnému príjmu. Teda aj zásah do inej (ďalšej) oblasti materiálneho (hmotného) zabezpečenia sudcov, ktorého neoddeliteľnou súčasťou je ich sociálne

zabezpečenie, sa posudzuje z hľadiska existencie ohrozenia inak štandardnej životnej úrovne sudcu a je jednoznačne spojený s princípom nezávislosti súdnej moci.

Uvedené vyplýva aj z celého radu medzinárodných dokumentov, ktoré sú síce súčasťou tzv. *soft law*, ktoré ale vo svojej rozhodovacej praxi zohľadňuje aj ESLP (z posledného obdobia pozri napr. rozsudok tohto súdu vo veci *Grzeda proti Poľsku*, č. 43572/18, 15. marec 2022). V tomto kontexte treba osobitne poukázať na:

- Európsku chartu o postavení sudcov DAJ/DOC (98) 23, odsek 6.1., podľa ktorého „Sudcovia vykonávajúci sudcovské funkcie z titulu svojej profesie majú nárok na plat, ktorého výška je stanovená tak, aby ich chránila pred tlakmi na ovplyvňovanie ich rozhodovania a vôbec ich konania v rámci im zverených právomocí, ktoré by poškodili ich nezávislosť a nestrannosť.“ a odsek 6.3., podľa ktorého „Štatút zaručuje sudcom vykonávajúcim sudcovskú funkciu ako povolanie ochranu pred rizikovými sociálnymi okolnosťami, ako je choroba, materstvo, invalidita, staroba a smrť.“

- Stanovisko CCJE č. 1(2001) o štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdnictva a nepreložiteľnosti sudcov, odsek 61., podľa ktorého «Odporúčanie č. R(94)12 stanovuje, že „odmeňovanie sudcov má byť garantované zákonom“ a „ má byť úmerné vážnosti ich profesie a bremenu zodpovednosti“(Princípy I(2)(a)(ii) a III(1)(b)). Európska charta priznáva adekvátnemu odmeňovaniu sudcov dôležitú, praktickú a reálnu úlohu pri ochrane „pred nátlakom zameraným na ovplyvňovanie ich rozhodnutí a vo všeobecnosti ich správania...“ a tiež zdôrazňuje dôležitosť garantovania primeraného nemocenského a dôchodkového zabezpečenia (odsek 6). CCJE sa plne stotožňuje s týmito ustanoveniami Európskej charty.» a odsek 62, podľa ktorého „Kým v niektorých systémoch (napr. v severských štátoch) postačujú tradičné mechanizmy bez formálnej úpravy, CCJE má za to, že vo všeobecnosti je dôležité (najmä vo vzťahu k novým demokraciám) vytvoriť osobitné zákonné ustanovenia, ktoré budú obsahovať garancie proti znižovaniu sudcovských plátov a minimálne de facto zabezpečovať ich nárast v súvislosti s rastom životných nákladov.“

- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec (2010)12 o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť, konkrétne na odsek 53. podľa ktorého „Základné pravidlá systému odmeňovania profesionálnych sudcov musia byť stanovené zákonom“ a odsek 54., podľa ktorého „Odmeňovanie sudcov musí byť úmerné ich povolaniu a zodpovednosti, a musí byť zároveň dostatočné, aby ich chránilo pred úplatkami, zameranými na ovplyvňovanie ich rozhodnutí. Musia existovať záruky pre zachovanie

primeraného odmeňovania v prípade choroby, materskej alebo otcovskej dovolenky; rovnako ako aj pre vyplácanie starobného dôchodku, ktorý musí byť v rozumnom pomere k výške ich platu. Ochrana pred znižovaním odmeňovania sudcov musí byť predmetom osobitnej právnej úpravy.“

- Magna charta sudcov (Základné princípy) CCJE (2010)<sup>3</sup>, odsek 4, podľa ktorého „Sudcovská nezávislosť musí byť garantovaná vo všetkých oblastiach sudcovskej činnosti, najmä pokiaľ ide o výber sudcov, menovanie do funkcie až do dôchodkového veku, kariérny postup, nepreložitelnosť, vzdelávanie, sudcovskú imunitu, disciplinárne konania, odmeňovanie sudcov a financovanie súdnej moci.“ a odsek 7, podľa ktorého „Na základe konzultácii so súdnou mocou, štát musí zabezpečiť ľudské, materiálne a finančné zdroje potrebné na riadnu činnosť súdneho systému. V záujme obmedzenia akýchkoľvek neoprávnených vplyvov musia sudcovia dostávať primerané finančné ohodnotenie, vrátane adekvátneho dôchodkového zabezpečenia, ktoré musí byť upravené v zákone.“

- Stanovisko CCJE č. 18 (2015) o postavení súdnictva a jeho vzťahu k ostatným mociam v štáte v modernej demokracii, odsek 35 veta prvá, podľa ktorej „Úplné uznanie základných záruk sudcovskej nezávislosti, ako sú... [okrem iných] dostatočné odmeňovanie... je predpokladom pre akékoľvek uspokojivé diskusie medzi tromi zložkami štátnej moci.“

- Univerzálnu chartu sudcu, prijatú Medzinárodnou asociáciou sudcov 17. novembra 1999 a aktualizovanú 14. novembra 2017, článok 8-1, podľa ktorého „Sudca musí dostávať dostatočnú odmenu na zabezpečenie skutočnej ekonomickej nezávislosti a tým jeho/jej dôstojnosti, nestrannosti a nezávislosti... Pravidlá odmeňovania musia byť zakotvené v právnych predpisoch na najvyššej možnej úrovni.“ a článok 8-2, podľa ktorého „Štatút poskytuje sudcom konajúcim v rámci profesie záruku proti sociálnym rizikám, ktoré súvisia s chorobou, materstvom, invaliditou, vekom a smrťou.“

Aj z vyššie citovaných medzinárodných dokumentov možno vyvodit' záver, že zákaz svojvoľného zásahu do materiálneho zabezpečenia sudcov, predstavuje jednu zo záruk ich nezávislosti, ktorej účelom je vylúčiť takéto zásahy ako eventuálnu formu „penalizácie“ sudcov zo strany zákonodarnej a výkonnej moci, a tým aj formy nátlaku na ich rozhodovanie.

Zásah do materiálneho zabezpečenia sudcov garantovaného zákonom preto nesmie byť výrazom svojvôle, ale musí byť, vychádzajúc zo zásady proporcionality, odôvodnený výnimočnými okolnosťami, napr. ťaživou finančnou situáciou štátu, pričom i za splnenia tejto

podmienky musí byť zohľadnená odlišnosť funkcie sudcov a predstaviteľov moci zákonodarnej a výkonnej. Takýto zásah zároveň nesmie zadať dôvod k obavám, či sa netýka obmedzenia dôstojnosti sudcov, resp. či nie je prejavom ústavne neprípustného tlaku zákonodarnej a výkonnej moci na moc súdnu.

Z doterajšej judikatúry je zrejmé, že reštriktívny zásah zákonodarcu do hmotného zabezpečenia sudcov je z ústavného hľadiska akceptovateľný a udržateľný výhradne v prípade, ak sú kumulatívne splnené tri podmienky: (i) ide o zásah neohrožujúci štandardnú životnú úroveň sudcov, ktorý (ii) má dočasnú povahu a trvá len nevyhnutnú dobu a (iii) nie je prejavom svojvôle zákonodarcu.

Trvalé časové obmedzenie príplatku k náhrade príjmu a k nemocenskému najdlhšie po dobu 60 dní, vyššie uvedené ústavné limity zásahu do materiálneho zabezpečenia sudcu ako osobnej záruky jeho nezávislosti nespĺňa, keďže (i) ignoruje, že aj príjem v prípade choroby je súčasťou hmotného zabezpečenia sudcov a spadá tak do rámca ich ústavne garantovanej nezávislosti, (ii) nielen ohrozuje, ale fakticky vo veľkom rozsahu kvantitatívne znižuje ústavou garantovanú štandardnú životnú úroveň sudcu [pri výpočte nemocenského z maximálneho vymeriavacieho základu (za rok 2022) sa totiž mesačný hrubý príjem sudcu zníži v rozsahu 59 až 62%], (iii) a to svojvoľne, t. j. bez uvedenia akéhokoľvek vecného dôvodu, pokiaľ ide nielen o rozsah tohto zásahu do hmotného zabezpečenia sudcov, ale aj o jeho trvalý charakter.

**8) zrušenie povinnosti sudcu objasniť majetkové pomery a pôvod zdrojov majetku aj svojho plnoletého dieťaťa i manželky, kde neplatí režim spoluvlastníctva, a poručiteľa, ako i možnosti retroaktívneho preverovania majetkových priznaní spätne za 60 mesiacov.**

Podľa konštantnej judikatúry príkazy ústavných noriem obsiahnuté v jednotlivých článkoch ústavy je potrebné rešpektovať pri prijímaní každého zákona, inak sa poruší princíp ústavnosti vyplývajúci z čl. 1 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy (ústavný princíp legality štátnej moci), keďže zákonodarný orgán je taktiež viazaný kritériom ústavnosti, ako ostatné orgány verejnej moci. Prijatý zákon musí obligatórne byť v súlade so všetkými ustanoveniami ústavy, ktoré sú vo významovej a príčinnej súvislosti so vzťahom upraveným zákonom.

Úprava majetkových prírastkov rodinných príslušníkov sudcov musí rešpektovať ústavnú úpravu ochrany súkromia tak, aby sa nezakotvili prvky zabezpečujúce metódy policajného štátu, ktoré sú nezlučiteľné predovšetkým s právom na súkromie (pozri napr. rozsudok ESLP Kvasnica proti Slovensku z 9. júna 2003), ktoré patrí medzi základné ľudské právo (čl. 19) garantované i medzinárodnými zmluvami. Účel ústavou priznaného práva na súkromie musí preto zodpovedať účelu tohto práva podľa čl. 17 ods. 1 paktu čl. 8 ods. 1 dohovoru a musí sa rešpektovať výnimočná prípustnosť zásahu do práva fyzickej osoby pokojne užívať svoj majetok v zmysle čl. 1 Dodatočného protokolu č. 1 k dohovoru (PL. ÚS 43/95, II. ÚS 94/95).

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy základným ľudským právom je právo byť vlastníkom, t. j. nadobúdať vlastníctvo, kde sa priznáva ochrana len majetku, ktorý sa nadobudol v súlade s právnym poriadkom. Účelom ochrany vlastníctva, v súlade s medzinárodným štandardom, je právo pokojne užívať svoj majetok i v zmysle judikatúry ESLP. Platí preto zásada, že nešetrné mocenské zásahy do uvedeného práva narúšajú nielen dané základné právo, ale sú v napätí aj s ústavnou hodnotou personálnej autonómie jednotlivcov (napr. PL.ÚS 19/09).

Zásah do pokojného užívania majetku musí pritom zachovávať spravodlivú rovnováhu medzi potrebami verejného (všeobecného) záujmu spoločnosti a požiadavkami ochrany základných práv jednotlivcov.

Označené zákonné ustanovenia zakotvujú povinnosť sudcu objasniť majetkové pomery a pôvod zdrojov majetku svojho plnoletého dieťaťa i manželky, kde neplatí režim spoluvlastníctva. Z dôvodovej správy k tejto časti zákona vyplýva, že dôkazné bremeno bude pri tejto povinnosti bude zaťažovať sudcu. Prenesenie dôkazného bremena na sudcu pri preukázaní, že iná osoba (cudzí vlastník) nenadobudla majetok v rozpore s právnym poriadkom sa dostáva do rozporu s čl. 20 ods. 5 ústavy, ktorý upravuje zásah do vlastníckeho práva k majetku, ktorý bol nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov. Účel tejto ústavnej úpravy je zrejmý z textu dôvodovej správy k nej. V jej všeobecnej časti sa konštatuje, že existuje naďalej naliehavý verejný záujem, aby príslušné štátne orgány boli spôsobilé účinne zakročiť proti osobám, ktoré preukázateľne žijú nad svoje pomery a u ktorých je dôvodné podozrenie, že podstatná časť ich majetkových prírastkov pochádza z nepoctivých zdrojov. Zároveň ústavodarca zdôraznil, že ak ústavný súd nálezom z 3. septembra 2008, sp. zn. PL.ÚS 29/05, rozhodol, že zákon č. 335/2005 Z. z.

o preukazovaní pôvodu majetku nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvá veta v spojení s čl. 20 ods. 4 ústavy, nie je možné reagovať na tento nález prijatím rovnakého znenia zákona o preukazovaní pôvodu majetku v podobe ústavného zákona, lebo by išlo o vedomé obchádzanie postavenia ústavného súdu a jeho rozhodnutia. Z odôvodnenia tohto nálezu ústavného súdu (o protiústavnosti vyššieho uvedeného zákona ako celku) vyplýva aj to, že sa vytvorila pre štát možnosť spýtať sa osôb, ako získali zdroje k nadobudnutiu svojho majetku a uložila sa im povinnosť preukázať, že ho získali z legálne nadobudnutých príjmov. Ustanovené kritérium je preto zjednodušujúcim dôkazom stotožňujúcim nepreukázateľnosť príjmov s nelegálnosťou nadobudnutia určitého ekvivalentu majetku. Atribút nelegálnosti teda nevzniká v príčinnej súvislosti s určitým konkrétnym správaním v mieste a čase, ale ako indícia (premisa), ktorá je slabšia ako argument (nepriamy dôkaz), t. j. vystupuje v podobe domnienky alebo právnej fikcie. Takýto základ značne devaluje podstatu chápania a vymedzenia určitého správania ako protiprávneho (nelegálneho) a preto je v rozpore s princípom právnej istoty i proporcionality, ktoré tvoria integrálnu súčasť generálneho princípu právneho štátu. Zároveň ústavný súd konštatoval, že napadnutý zákon neprimeraným spôsobom presúva dôkazné bremeno z orgánov verejnej moci na fyzické a právnické osoby.

Ústavodarca teda výslovne zdôraznil neprípustnosť obsahovo zhodnej ústavnej úpravy čl. 20 ods. 5 so znením zákona č. 335/2005 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku, ktorý je v rozpore s ústavou. Je preto zrejmé, že čl. 20 ods. 5 ústavy neumožňuje prenos dôkazného bremena na vlastníka a treba ho interpretovať v spojení s ustanovením prvej vety čl. 1 ods. 1 ústavy o materiálnom právnom štáte, v ktorej je implikovaná prezumpcia neviny a zaťaženie žalobcu dôkazným bremenom (pozri J. Drgonec – Ústava SR, Veľké komentáre, C.H.Beck, rok 2015, str. 550-551).

Prezumpcia neviny, ako základné právo garantované ústavou sa pritom neobmedzuje len na trestné konanie, ale má aj širší dosah (I. ÚS 54/2001). Aj keď teda ide o osoby v príbuzenskom pomere so sudcom, ktoré s ním žijú v spoločnej domácnosti, ide o výlučný majetok týchto plnoletých osôb (nie sudcu), takže presunutie dôkazného bremena na sudcu (namiesto štátu) pri objasňovaní majetkových pomerov takýchto cudzích vlastníkov je v rozpore s už zmienenými ustanoveniami ústavy, dohovoru a paktu. Prijatím namietanej zákonnej úpravy zákonodarca zároveň nerešpektoval kľúčových častí odôvodnenia nálezu

ústavného súdu vo veci PL.ÚS 29/05, čím súčasne porušil ústavný princíp zákazu svojvôle garantovaný v čl. 1 ods. 1 ústavy.

Pokiaľ ide aktuálnu právnu úpravu umožňujúcu Kancelárii Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „kancelária súdnej rady“) na žiadosť komisie súdnej rady zabezpečovať informácie o existencii bankových účtov a o transakciách na týchto účtoch vedených na sudcu, ako aj informácie o majetku sudcu z iných evidencií majetku, a to za obdobie predchádzajúcich 60 mesiacov, táto vykazuje všetky znaky pravej retroaktivity.

Oprávnenie národnej rady meniť zákony nemôže byť využívané na vstupovanie do skutkovo a právne uzavretých stavov, pretože taká právna úprava vždy predstavuje neprípustnú pravú retroaktivitu. Zakotvenie oprávnenia kancelárie súdnej rady zabezpečovať na požiadanie komisie súdnej rady uvedené informácie, spätne, t. j. aj vo vzťahu k majetkovým priznaniam sudcov, ktoré boli vyhodnotené pred účinnosťou namietaného zákonného ustanovenia a v súlade s vtedy účinnou právnou úpravou (§ 32 a § 33 zákona o sudcoch a prísediacich znení účinnom do 1. januára 2021) ako také, ktoré nevyvolávajú pochybnosti o splnení preukaznej povinnosti sudcu ani o statočnosti majetkového prírastku alebo o hodnovernosti ním preukazovaných skutočností týkajúcich sa pôvodu majetkového prírastku, a teda v tomto smere prehodnocovať už uzavretý skutkový a právny stav, predpokladá spätnú pôsobnosť zákona, ktorá je v rozpore s princípom právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, ako aj s princípom primeranosti, resp. proporcionality (napr. PL. ÚS 29/05, PL. ÚS 3/00). Ústavný princíp zákazu pravej retroaktivity je pritom významnou demokratickou zárukou ochrany práv občanov a právnej istoty (PL. ÚS 16/95, I. ÚS 238/09, PL. ÚS 7/2017).