ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2023

Vyhlásené: 6. 12. 2023 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

455

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 18/2022-86
V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara (sudca spravodajca), Petra Straku, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených advokátskou kanceláriou KALLAN Legal s. r. o., v mene ktorej koná advokát a konateľ spoločnosti JUDr. Robert Kaliňák, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade zákona č. 150/2022 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s novými sídlami a obvodmi súdov s Ústavou Slovenskej republiky a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania takto

r o z h o d o l :

Návrhu **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.
Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 26. augusta 2022 doručený návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade zákona č. 150/2022 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s novými sídlami a obvodmi súdov (ďalej len „napádaný predpis“) 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 s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).
2. Podaním z 5. októbra 2022 navrhovatelia doplnili návrh na začatie konania o skutočnosti, ktoré podľa ich názoru odôvodňujú postup ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 2 ústavy, t. j. pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Navrhli pozastaviť účinnosť alternatívne, a to buď vo vzťahu k napádanému predpisu ako celku (prvá alternatíva), alebo k jeho vybraným častiam (druhá alternatíva).

3. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 18/2022-35 z 13. decembra 2022 prijal návrh na ďalšie konanie. Uznesením č. k. PL. ÚS 18/2022-74 z 24. mája 2023 nevyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti napádaného predpisu.
4. Námietky navrhovateľov k sporným právnym predpisom možno rozdeliť do nasledujúcich oblastí:

I.1. Nedostatky legislatívneho procesu:

5. Navrhovatelia kritizujú predovšetkým to, že v druhom čítaní zákonodarného procesu, t. j. v neskorej fáze zákonodarného procesu, prostredníctvom rozsiahleho poslaneckého pozmeňujúceho návrhu sa do textu vládneho návrhu zákona (parlamentná tlač č. 849) dostali podstatné pasáže z už odmietnutých návrhov zákonov (t. j. z parlamentných tlačí č. 847, 848, 850). Pri tomto poslaneckom pozmeňujúcom návrhu súčasne kritizujú „*minimalistické, iba formálne odôvodnenie jednotlivých zmien a absencia akejkoľvek reálnej diskusie k nim*“. Podľa nich takýto postup „*indikuje mimoriadny dešpekt k základným pravidlám legislatívneho procesu*“. Navrhovatelia uvádzajú, že si uvedomujú, že nie každé porušenie pravidiel legislatívneho procesu má ústavnú relevanciu. V tomto prípade však podľa ich názoru porušenia pravidiel legislatívneho procesu dosiahli ústavnú intenzitu. Zdôrazňujú porušenie § 96 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“). Podľa neho ak národná rada návrh zákona neschválila, nový návrh zákona v tej istej veci možno podať najskôr o šesť mesiacov odo dňa neschválenia takéhoto návrhu zákona. V tomto smere akcentuje materiálne chápanie tohto pravidla. To nemôže byť obídené predložením poslaneckého pozmeňujúceho návrhu, ktorý je *de facto* totožný s už raz odmietnutým návrhom zákona. Podľa názoru navrhovateľov postup národnej rady v tomto prípade „*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 rokovacom poriadku*“.
6. Navrhovatelia taktiež namietajú nezohľadnenie Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“) v legislatívnom procese. Vychádzajú pri tom z jej osobitného postavenia vo vzťahu k výkonu súdnej moci. Odvolávajú sa pri tom aj na čl. 141 ods. 6 písm. k) ústavy, podľa ktorého sa pôsobnosť súdnej rady ďalej rozvíja najmä prostredníctvom zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdnej rade“). V tomto zákone sa v § 4 ods. 1 uvádza, že do pôsobnosti súdnej rady patrí aj zaujímanie stanovísk k návrhom všeobecne záväzných právnych predpisov upravujúcich organizáciu súdnictva, konanie pred súdmi a postavenie sudcov, ako aj zaujímanie stanovísk k návrhom koncepčných dokumentov týkajúcich sa súdnictva, ktoré sa predkladajú na rokovanie národnej rady a vlády. Podľa názoru navrhovateľov je tým zvýraznená úloha súdnej rady v legislatívnom procese vo vzťahu k návrhom právnych predpisov, ktoré sa dotýkajú organizácie súdnictva a postavenia sudcov.

I.2. Nesúlad s ústavnou zásadou nepreložiteľnosti sudcu:

7. Navrhovatelia tvrdia, že právnym účinkom napádaného zákona bude zrušenie viacerých okresných súdov, transformácia iných okresných súdov na tzv. sídelné súdy, čo v určitých situáciách stotožňujú s možnosťou preloženia sudcov okresných súdov bez ich súhlasu na iné miesto výkonu práce. Namietajú absenciu zákonnej úpravy podrobností, ktorá by vytvorila dostatočné záruky pred uplatnením vplyvu nesúdnych orgánov a zároveň dotknutým sudcom priznala primerané záruky ich ochrany. Takýto postup nie je podľa názoru navrhovateľov prípustný, keďže môže ponechať rozhodnutie o faktickom preložení sudcu na voľnú úvahu predsedu súdu, a to bez náležitej procesnej ochrany individuálneho sudcu.
8. Navrhovatelia preto uzavreli, že napádaný predpis je v rozpore 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 s čl. 6 ods. 1 dohovoru.
9. Na základe uvedeného navrhli, aby ústavný súd rozhodol, že napádaný predpis nie je v súlade s príslušnými referenčnými normami.

II.
Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka a ďalší priebeh konania

II.1. Stanovisko národnej rady:

10. Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) vo svojom stanovisku z 13. júna 2023 uviedla, že k návrhu navrhovateľa na začatie konania o súlade napádaného predpisu zasiela návrh napadnutého predpisu s dôvodovou správou (tlač 849), pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslanca národnej rady M. Luciaka a prepis rozpravy zo 65. schôdze národnej rady z 26. a 27. apríla 2022.
11. Predseda národnej rady súčasne vyhlásil, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania.

II.2. Stanovisko vlády:

12. Vláda, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), vo svojom stanovisku zo 16. februára uviedla, že sa s podaným návrhom na začatie konania nestotožňuje. Odvoláva sa pri tom na samoreguláciu parlamentných procedúr, ktorá je prejavom parlamentnej autonómie. Pri tom zvýrazňuje viaceré rozhodnutia ústavného súdu zdôrazňujúce tento aspekt (najmä PL. ÚS 48/03 a PL. ÚS 6/2017). Vláda pri tom však odkazuje aj na formulácie ústavného súdu, podľa ktorých môže v prípadoch hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného zboru vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou.
13. V stanovisku vláda zdôrazňuje, že v zákonodarnom procese je jedným zo subjektov zákonodarnej iniciatívy. Po predložení vládneho návrhu zákona je úlohou národnej rady zvážiť, či takýto návrh zákona prijme alebo odmietne. Vláda namieta argumenty navrhovateľov, ktoré sa týkajú rozsahu predmetného pozmeňovacieho návrhu. Predovšetkým tvrdí, že zákonodarný proces prebehol rokovacím poriadkom predpokladaným spôsobom. V tomto smere tvrdí aj to, že žiadna právna norma neurčuje rozsah pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Uvádza aj to, že tieto návrhy sú často rozsiahle a niekedy presiahnu aj samotný návrh zákona. Podľa jej názoru nemožno podanie a schválenie pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu k vládnemu návrhu zákona považovať za dôvod, ktorý by mohol spôsobiť neústavnosť zákona ako celku.
14. Vláda uvádza, že na schôdzi národnej rady bol poslancom daný priestor, aby sa zapojili do diskusie. „*V rámci rozpravy v druhom čítaní boli zo strany poslancov národnej rady predložené štyri pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k zákonu, o ktorých následne národná rada hlasovala s tým, že jeden z uvedených návrhov schválila a tri neschválila. Po hlasovaní o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch národná rada pristúpila k tretiemu čítaniu návrhu zákona. Do otvorenej rozpravy o návrhu zákona sa v treťom čítaní prihlásil jeden poslanec. Po vystúpení v rozprave a po hlasovaní o návrhu poslanca pristúpilo plénum zákonodarného zboru k hlasovaniu o návrhu zákona ako celku. Národná rada následne schválila návrh zákona v pomere (i) za 91 poslancov, (ii) proti 50 poslancov a (iii) zdržal sa jeden poslanec.*“ Ďalej tvrdí, že navrhovateľom spochybňovaný pozmeňovací poslanecký návrh obsahovo súvisel s návrhom zákona („*obsahom napadnutého zákona, ktorý prešiel prvým čítaním boli aj ustanovenia o mestských a krajských súdoch. Poslanci schválili mestské súdy ako také, neschválili však detailnú právnu úpravu. Ak by poslanci nechceli zriadiť Mestský súd Bratislava a Mestský súd Košice, museli by prostredníctvom pozmeňujúceho návrhu vyňať tieto druhy súdov z reformy súdnej mapy.*“). Tým bola zachovaná požiadavka tzv. pravidla úzkeho vzťahu, podľa ktorého sa pozmeňujúci návrh musí týkať toho istého predmetu návrhu, ktorý je v legislatívnom procese práve prejednávaný. Podľa vlády teda pozmeňovací návrh nebol tzv. „prílepkom“. Vláda je súčasne toho názoru, že šesťmesačná lehota, počas ktorej nemožno zaradiť do programu schôdze národnej rady nový návrh zákona v tej istej veci, ako bol návrh, ktorý nebol prijatý v prvom čítaní (§ 96 ods. 4 rokovacieho poriadku), sa netýka pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Na základe uvedeného preto tvrdí, že nedošlo k porušeniu zákona o rokovacom poriadku.

15. K pozícii súdnej rady v legislatívnom procese vláda dodáva, že súdna rada rokovala o reforme súdnej mapy a po jej prerokovaní prijala uznesenie č. 327/2020, v ktorom podporila novú súdnu mapu. Jej súčasťou bol aj napadnutý zákon. Súdnej rade bolo predložené pomerne veľké množstvo vyjadrení, stanovísk a pripomienok z justičného prostredia a niektorých miest a obcí, ktoré mali byť podľa navrhovaných zmien dotknuté novou súdnou mapou. Vláda preto nesúhlasí s tvrdením navrhovateľov o nerešpektovaní ústavnej a zákonnej pôsobnosti súdnej rady.
16. Vláda tvrdí, že napadnutý zákon prešiel celým riadnym legislatívnym procesom, ktorý vláda považuje za zákonný. Vláda poukazuje v tejto súvislosti na sériu intenzívnych odborných diskusií najmä s predsedami dotknutých súdov, správou súdov, stavovskými organizáciami sudcov a napokon aj samotnou súdnou radou, ktoré viedol predkladateľ napadnutého zákona v priebehu celého legislatívneho procesu napadnutého zákona. Podľa stanoviska vlády, všetci aktéri vstupujúci do legislatívneho procesu pristupovali k reforme súdnej mapy cez prizmu záujmov, ktoré reprezentujú. Z uvedeného vyplýva, že reforma sa postupne v celom legislatívnom procese vyvíjala a neskoršie verzie návrhov zákonov sa môžu líšiť od tých skorších. Definitívne rozhodnutie na usporiadaní sídiel a obvodov súdov padlo na pôde národnej rady.
17. Vláda taktiež odmieta tvrdenie navrhovateľov, podľa ktorého by napadnutým predpisom došlo k porušeniu zásady nepreložiteľnosti sudcu. Pri tom odkazuje na rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 12/04, ktoré v minulosti riešilo otázku ústavnosti reorganizácie súdnej mapy. Vláda tvrdí, že z princípov, ktoré boli v uvedenom judikáte formulované, sa vychádzalo aj pri tvorbe napadnutého predpisu. Uvádza pri tom, že miesto výkonu funkcie sudcu možno zmeniť v rozvrhu práce zo sídla súdu na pracovisko (alebo naopak) len s predchádzajúcim súhlasom dotknutého sudcu. Bez takéhoto možno zmeniť miesto jeho výkonu funkcie len s predchádzajúcim súhlasom súdnej rady, ak je to potrebné pre riadny chod súdu. Návrh súdnej rade podáva predseda súdu. Vláda argumentuje, že táto právna úprava poskytuje sudcovi ochranu prostredníctvom súdnej rady. Súdna rada zhodnotí dôvodnosť zmeny a posúdi, či nemožno dosiahnuť účel zmeny aj iným spôsobom. Následne môže byť rozvrh v tejto časti prijatý až na základe súhlasu súdnej rady.
18. Na základe uvedených dôvodov vláda navrhuje, aby ústavný súd vo svojom náleze vyslovil, že sa návrhu poslancov a návrhu na pozastavenie účinnosti nevyhovuje.

II.3. Stanovisko súdnej rady:

19. Súdna rada listom z 21. apríla 2023 uviedla, že po prerokovaní žiadosti ústavného súdu o vyjadrenie k napádaným právnym predpisom, ktoré sú predmetom návrhu na začatie, na 4. zasadnutí 19. apríla 2023 neschválila prijatie stanoviska. Na základe uvedeného sa teda k návrhu na začatie konania nevyjadrila.

II.4. Replika navrhovateľov:

20. Navrhovatelia v replike z 12. júla 2023 uviedli, že zotrvávajú na právnej argumentácii formulovanej v návrhu na začatie konania.

III.
Posúdenie dôvodnosti návrhu

21. Ústavný súd po oboznámení sa s návrhom navrhovateľov, stanoviskami národnej rady, vlády a súdnej rady dospel k nasledujúcim záverom:

III.1. K ústavnej relevancii pravidiel legislatívneho procesu:

22. Ústavy tradične stanovujú pravidlá legislatívneho procesu v parlamente iba v hrubých

obrysoch, napr. právo zákonodarnej iniciatívy či kvórum potrebné pre prijatie návrhu zákona. Úpravu ďalších podrobností zákonodarného procesu prenecháva ústavný text obvykle na osobitné predpisy, ktoré parlamenty prijímajú zväčša vo forme rokovacích poriadkov. Právo pripraviť, zostaviť a prijať rokovací poriadok, t. j. špecifikovať samoreguláciu parlamentných procedúr, je tradičným prejavom autonómie parlamentu. Parlamentná autonómia slúži najmä na to, aby parlament mohol svoje právomoci a funkcie vykonávať riadne a efektívne. Rozumie sa tým najmä právo riadiť a organizovať svoju prácu, právomoc schvaľovať rozpočet, vyberať si zamestnancov a stanoviť podmienky ich zamestnania, výkonu práce, odmeňovania a prepúšťania zo zamestnania, ale tiež právomoc vykonávať opatrenia na zabezpečenie poriadku počas rokovania (PL. ÚS 6/2017).

23. K postaveniu národnej rady pri parlamentných procedúrach pristupuje obdobne aj slovenská ústava. Zákonodarný proces upravuje len v jeho základných črtách. V čl. 92 ods. 2 ústavy sa uvádza, *že rokovanie národnej rady a jej výborov ustanoví zákon*. Prijatím zákona o rokovacom poriadku sa v praktických kontúrach realizuje naznačená parlamentná autonómia národnej rady. To však neznamená, že parlament si môže svoje interné procesy upraviť akokoľvek. Pri prijímaní zákona o rokovacom poriadku, rovnako ako pri prijímaní každého zákona, musí národná rada rešpektovať ústavou stanovené limity.

24. Slovenská republika je demokratický a právny štát (čl. 1 ods. 1 ústavy). Tieto dva princípy sa prelínajú aj v zákonodarnom procese. Volení poslanci (demokracia) totiž prerokúvajú, diskutujú a hlasujú (demokracia) v ústavou a zákonom stanovenom procese (právny štát) o návrhoch právnych noriem, ktoré sa stanú zákonmi (právny štát). S ohľadom na potrebu podporovať demokratické procesy na jednej strane a procedurálnou autonómiou národnej rady pri výkone jej kompetencií na strane druhej ústavný súd vníma určité napätie (PL. ÚS 13/2022). Pravidlá rokovania parlamentu sú totiž osobitnými súbormi noriem a ich dodržiavanie nie je preskúmateľné bežnými kontrolnými mechanizmami (PL. ÚS 6/2017, k tomu aj PL. ÚS 48/03). V súlade s princípom materiálneho právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) je však národná rada ústavne súladným zákonom o rokovacom poriadku sama viazaná (PL. ÚS 26/2019).

25. V doterajšej rozhodovacej činnosti ústavný súd pristupoval ku skúmaniu ústavnosti zákonodarného procesu zdržanlivo, zvýrazňujúc procedurálnu autonómiu parlamentu. Ústavný súd však už opakovane judikoval, že procesné pravidlá, hoc aj len zákonnej povahy, môžu mať ústavný význam. Nie každé porušenie ustanovení rokovacieho poriadku si však zasluhuje ingerenciu ústavného súdu. Tá nastupuje jedine v situácii, keď porušenie pravidiel zákonodarného procesu dosiahne ústavnú intenzitu. Ústavný súd pri tom už opakovane deklaroval, že hrubé a svojvoľné nerešpektovanie pravidiel zákonodarného postupu môže mať za následok rozpor prijatého zákona s ústavou (PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 1/2012, PL. ÚS 26/2019). Ústavná intenzita porušení zákona o rokovacom poriadku tak môže ústavný súd prinútiť, aby v prospech ochrany ústavnosti zasiahol a vynútil normy tohto zákona. Parlamentná procedúra preto nie je úplne mimo kontroly ústavného súdu (PL. ÚS 11/2012, PL. ÚS 6/2017) a v záujme ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) tento disponuje oprávnením preskúmať ústavnosť parlamentnej procedúry. V uvedenom prípade možno hovoriť o **tzv. formálnom (procesnom) prieskume ústavnosti**. Ten má svoje špecifiká, ktoré ho odlišujú od materiálneho prieskumu súladu právnych predpisov. Pri materiálnom prieskume ústavnej súladnosti ústavný súd posudzuje obsahovú konformitu normy nižšej právnej sily s normou vyššej právnej sily. Pri formálnom prieskume ústavnosti sa zameriava predovšetkým na ústavnú konformitu zákonodarného procesu, ktorý viedol k prijímaniu napadnutej právnej normy. Účinky derogačného nálezu pri formálnom a materiálnom prieskume ústavnosti sú v zásade odlišné (PL. ÚS 13/2020). Deklarácia neústavnosti vo formálnom prieskume ústavnosti vedie k derogácii právneho predpisu (zákona) ako celku, t. j v celej časti, ktorá bola ústavne nesúladným zákonodarným procesom dotknutá. To má zásadný dopad na právny poriadok a právnu istotu jeho subjektov (PL. ÚS 13/2022). Na druhej strane však právny predpis, ktorý bol vo formálnom prieskume ústavnosti posúdený ako ústavne nesúladný, môže byť opätovne prijatý v ústavne súladnom procese. Inými slovami, v takomto prípade ústavný súd negatívne nezhodnotil obsah, ale „len“ proces prijímania napadnutého predpisu. Na rozdiel od deklarácie obsahového ústavného nesúladu by deklarácia formálneho ústavného nesúladu zákona mala pre národnú radu predstavovať impulz, aby totožné znenie zákona, ak tak opätovne uváži, prijala ústavne súladným postupom.

26. Porušenie ústavnosti pri zákonodarnom procese môže nastať **v troch odlišných situáciách**.

27. Prvým a najzávažnejším problémom je, ak národná rada poruší ústavné pravidlá výslovne sa týkajúce zákonodarného procesu (napr. čl. 84 ods. 1 a 2, čl. 87 ods. 1 ústavy). Porušenie ústavou stanovených pravidiel je samozrejme ústavne relevantné a musí viesť k deklarácii neústavnosti napadnutého zákona vo formálnom prieskume ústavnosti (PL. ÚS 13/2020, bod 25).

28. V druhej situácii by ústavnú intenzitu mohlo dosiahnuť porušenie pravidiel vyplývajúcich zo zákona o rokovacom poriadku. V PL. ÚS 13/2020 (bod 28) ústavný súd konštatoval, že porušenie ústavných článkov môže byť zapríčinené aj (i) porušením ustanovenia zákona o rokovacom poriadku (ii) s určitou, vyššou intenzitou, pri ktorom mohlo dôjsť (iii) k porušeniu relevantných ústavných článkov. Nesúlad zákona s ústavou teda nemôže byť odvodený iba z nepodstatného porušenia procedurálnych pravidiel pri prerokovaní návrhu zákona. Iba hrubé a svojvoľné nerešpektovanie pravidiel zákonodarného procesu, ktoré nespĺňa ústavné garancie legitímneho a legálneho zákonodarného procesu, by bolo spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou (PL. ÚS 48/03). V PL. ÚS 29/05 rovnako konštatoval, že „nerešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu môže mať v konkrétnom prípade v konečnom dôsledku nielen nezanedbateľný vplyv na celkovú kvalitu schváleného zákona, ale môže sa stať aj dôvodom, ktorý spôsobí neústavnosť zákona ako celku“. Porušenie pravidiel legislatívneho procesu nadobudne ústavnú intenzitu, ak týmto konaním dôjde k vážnemu porušeniu ústavných práv alebo princípov (PL. ÚS 4/2018). Pre deklaráciu neústavnosti napadnutého zákona je tak potrebné, aby nezákonný postup národnej rady pri zákonodarnom procese zasiahol ústavou chránený princíp (PL. ÚS 13/2022). Môže ísť napríklad o porušenie ústavných práv poslancov národnej rady pri výkone ich mandátu, princípu slobodnej súťaže politických strán, princípu väčšinového rozhodovania a ochrany parlamentnej menšiny, princípu pluralizmu tvorby vôle poslancov, princípu verejnosti pri prerokovaní návrhu zákona či princípu dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky vrátane efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, tak ako ich ústavný súd definoval najmä v PL. ÚS 13/2020 a PL. ÚS 13/2022.

29. Napokon treťou rovinou potenciálnych ústavných porušení, pri ktorej by ústavný súd musel v prospech ochrany ústavnosti zasiahnuť do parlamentných procedúr, môže nastať aj v prípade, ak parlament formálne dodrží ustanovenia zákona o rokovacom poriadku, no napriek tomu dôjde k porušeniu ústavou chránených práv alebo princípov. Ústavný súd k porušeniam ústavnosti pristupuje materiálne, t. j. nielen v optike súladu procesných postupov činnosti národnej rady so zákonom o rokovacom poriadku. Formálnym dodržaním litery zákona o rokovacom poriadku sa totiž v parlamentnej praxi môže zasiahnuť do ústavou chráneného záujmu. Takáto situácia je najmenej pravdepodobná, avšak napriek tomu ju nie je možné vylúčiť. Ak by sa aplikáciou ustanovenia zákona o rokovacom poriadku zasiahlo do ústavou garantovaných práv alebo princípov (napr. do princípu ochrany parlamentných menšín), mohlo by to signalizovať neústavnosť takéhoto ustanovenia zákona o rokovacom poriadku (porovnaj deklaráciu neústavnosti niektorých ustanovení zákona o rokovacom poriadku PL. ÚS 4/97).

30. Na základe už uvedeného možno uzatvoriť, že aktívny zásah ústavného súdu do autonómie parlamentných procesov, osobitne pri rokovaní o návrhu zákona, nie je typický, no za istých okolností môže byť odôvodnený. Parlamentná autonómia nie je bezbrehá a neznamená absolútne vylúčenie možnosti kontroly parlamentu zo strany iných štátnych orgánov. Opačný názor by sa nevyhnutne dostal do konfliktu s princípom právneho štátu, ktorý predpokladá súdnu kontrolu a podriadenie každého štátneho orgánu (vrátane parlamentu) ústave. V prípade potreby môže ústavný súd svojím rozhodovaním nastoliť rovnováhu medzi parlamentnou autonómiou a princípom právneho štátu (PL. ÚS 6/2017). Pritom musí postupovať zdržanlivo a voliť triezvy prístup k posudzovaniu legislatívneho procesu, majúc na mysli minimalizáciu zásahov do právomoci iných orgánov (k tomu najmä PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 23/05, PL. ÚS 4/2018, PL. ÚS 26/2019, PL. ÚS 25/2020, PL. ÚS 2/2020). Zdržanlivosť ústavného súdu sa v tejto otázke prejavuje tým, že ústavný súd rešpektuje pomerne širokú mieru úvahy národnej rady pri regulácii svojich vnútorných pomerov a zasahuje do nej len v nevyhnutných prípadoch (PL. ÚS 4/2018).

III.1.1. Namietané porušenie § 96 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku:

31. Navrhovatelia namietajú skutočnosť, že 17. februára 2022 v prvom čítaní odmietnuté návrhy zákonov (parlamentné tlače č. 847, 848, 850) sa stali takmer v úplnosti predmetom pozmeňujúceho poslaneckého návrhu z 27. apríla 2022 k návrhu napadnutého zákona (parlamentná tlač č. 849). Tým namietajú porušenie § 96 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku, ktorý v lehote šiestich mesiacov odo dňa neschválenia návrhu zákona zakazuje subjektom zákonodarnej iniciatívy opätovne podať rovnaký návrh zákona.

32. Toto ustanovenie zákona o rokovacom poriadku je interpretované a aplikované prostredníctvom rozhodnutí orgánov národnej rady v jednotlivých fázach legislatívneho procesu. Pri striktne jazykovom výklade, ktoré vo svojom stanovisku presadzuje vláda, by sa pravidlo zakotvené v § 96 ods. 3 o rokovacom poriadku malo vzťahovať výlučne na nové návrhy zákonov, a nie na pozmeňujúce a doplňujúce návrhy poslancov v neskorších fázach zákonodarného procesu. Takýto prístup by sa však nepochybne míňal hlavnému účelu, pre ktorý bolo toto pravidlo do zákona o rokovacom poriadku zavedené. Ak by ho totiž bolo možné obísť doplňujúcim alebo pozmeňujúcim poslaneckým návrhom v druhom alebo treťom čítaní, vytvárala by sa tým len formálna, no ľahko prekonateľná prekážka opätovného predkladania materiálne totožných návrhov zákonov. Účelom tejto normy je snaha o nezahlcovanie parlamentných schôdzi tými istými návrhmi zákonov, ktoré už boli v nedávnej minulosti poslancami odmietnuté. Ide o racionálne pravidlo, ktoré neporušuje ústavné právo poslanca na zákonodarnú iniciatívu. Snaží sa zefektívniť činnosť parlamentu. Inými slovami, toto pravidlo má materiálny zmysel, ktorý nemôže byť popretý striktným gramatickým výkladom, ktorým jeho obídenie odôvodňuje vláda.

33. Je preto očividné, že ak sa národná rada v prvom čítaní uznesie, že nebude pokračovať v rokovaní o návrhu zákona, neprijme k návrhu zákona žiadne uznesenie alebo ho neprijme v ďalších fázach zákonodarného procesu, možno návrh považovať za odmietnutý. Na takto odmietnutý návrh zákona sa potom vzťahuje § 96 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku. Obsahovo totožný návrh (bez ohľadu na jeho označenie) by sa preto nemal opätovne „objaviť“ v zákonodarnom procese v lehote, ktorú stanovuje § 96 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku. Ak by tomu tak nebolo a pravidlo by sa vnímalo formálne, a nie materiálne, paralyzovalo by to jeho účel.

34. Na základe uvedeného je možné konštatovať, že procedurálny postup, ktorým sa doplnil predložený návrh dotýkajúci sa napadnutého predpisu, porušil § 96 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku. V tomto smere je však potrebné odkázať na konanie sp. zn. PL. ÚS 6/2017, v ktorom ústavný súd uviedol, že „pri posudzovaní ústavnosti parlamentnej procedúry preto treba rozlišovať medzi tzv. poriadkovými predpismi (normami), ktorých účelom je len zabezpečenie účelnosti, hospodárnosti a vhodnosti postupu, prípadne inštruktívneho návodu na postup v určitej situácii, a normami, ktoré sa dotýkajú esenciálnych otázok (princípov) danej parlamentnej procedúry“. Ústavný súd konštatuje, že pravidlo § 96 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku nemá ústavnú relevanciu. Bez ďalších legislatívnych pochybení preto nemá jeho nerešpektovanie ústavnoprávne konzekvencie. Šesťmesačná lehota zákazu predkladania obsahovo totožných návrhov zákonov je lehotou procesnou, na ktorú dohliada národná rada. Jej nerešpektovaním sa môžu schôdze parlamentu zaplaviť obsahovo totožnými návrhmi a efektivita činnosti národnej rady môže takýmto postupom utrpieť. Ideálny stav prerokovania návrhov zákonov však nie je oblasť, do ktorej by mal ústavný súd zasahovať. Dodržiavanie tohto pravidla, ktoré vedie primárne k procesnej efektívnosti činnosti národnej rady v zákonodarnom procese, spadá do procesnej autonómie národnej rady. Porušenie tejto procesnej lehoty v tomto prípade svojou intenzitou nezasahuje žiaden z ústavných princípov či pravidiel zákonodarného procesu upravených v ústave. Na základe uvedeného preto porušenie pravidla stanoveného v § 96 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku ústavný súd nehodnotí ako ústavne relevantné.

III.1.2. Pozmeňovací návrh poslanca v druhom čítaní:

35. Ďalšia námietka navrhovateľov sa opätovne vzťahuje na skutočnosť, že už odmietnuté návrhy zákonov v prvom čítaní (parlamentné tlače č. 847, 848, 850) boli takmer v úplnosti predmetom rozsiahleho pozmeňujúceho poslaneckého návrhu k návrhu napadnutého zákona (parlamentná tlač č. 849) v neskorej fáze zákonodarného procesu. Týmto postupom sa podľa

ich názoru právo zákonodarnej iniciatívy poslancov „skrylo“ do práva poslancov na podávanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Podľa nich sa tým obišlo pripomienkové konanie, t. j. fáza, ktorou vládny návrh zákona prechádza pred podaním do parlamentu. Súčasne tvrdia, že týmto postupom sa redukovala, resp. obmedzila možnosť náležitej parlamentnej deliberácie. Pri spochybňovanom poslaneckom pozmeňujúcom návrhu kritizujú „*minimalistické, iba formálne odôvodnenie jednotlivých zmien a absencia akejkoľvek reálnej diskusie k nim*“. Týmito výhradami sa snažia prepojiť prerokovanie návrhu napadnutého zákona podľa zákona o rokovacom poriadku s porušením ústavných pravidiel. Nespochybňuje sa pri tom porušenie žiadneho konkrétneho ustanovenia zákona o rokovacom poriadku.

36. V bode 29 tohto rozhodnutia bolo uvedené, že za určitých, pomerne výnimočných okolností môže aj bez porušenia ustanovení zákona o rokovacom poriadku ústavný súd konštatovať neústavnosť zákonodarného procesu, ktorý viedol k prijatiu napádaného predpisu. Takáto situácia by mohla nastať, ak zákonodarný proces síce formálne prebehol v zmysle ustanovení zákona o rokovacom poriadku, no materiálne by sa týmto postupom ústavnou intenzitou negatívne zasiahlo do ústavou garantovaného práva alebo princípu. Aj keď navrhovatelia priamo neoznačili ústavné práva alebo princípy, ktoré mohli byť pri prerokovaní napadnutého predpisu negatívnym spôsobom zasiahnuté, možno konštatovať, že sa domáhajú predovšetkým negatívneho dopadu takéhoto postupu na politickú diskusiu, ktorej rozvinutie je pri zákonodarnom procese nevyhnutné. Absencia náležitej politickej diskusie je prepojiteľná najmä so slobodnou súťažou politických síl v demokratickej spoločnosti, a to predovšetkým s právom politickej opozície zapojiť sa do zákonodarného procesu. Toto právo patrí všetkým poslancom a je prepojiteľné so zásadou náležitého parlamentného prerokovania návrhu zákona vyplývajúceho primárne z čl. 31 ústavy.

37. Zákonodarný proces v národnej rade má predovšetkým vytvoriť priestor pre náležitú deliberáciu a „obrusovanie hrán“ predloženého návrhu zákona. Návrh zákona by preto mal prejsť všetkými fázami zákonodarného procesu. Pôvodne tri vládne návrhy zákonov (parlamentná tlač č. 847, 848, 850) absolvovali fázu tzv. prípravy v orgánoch výkonnej moci. Následne boli do parlamentu predložené ako vládne návrhy zákonov. Národná rada ich v zákonodarnom procese odmietla už v prvom čítaní. Počas prvého čítania sa zisťujú základné predpoklady na to, či je zákon formálne v poriadku a či je z obsahového hľadiska „zrelý“ pre ďalšie fázy zákonodarného procesu. Predmetné tri návrhy zákonov, ktoré sa dotýkali napadnutej právnej úpravy (parlamentná tlač č. 849), boli postupom podľa § 73 zákona o rokovacom poriadku vylúčené z ďalšieho zákonodarného procesu. Následne však boli cestou poslaneckého návrhu „vzkriesené“ v záverečnej fáze druhého čítania.

38. Naznačený postup nemusí byť v zákonodarnom procese neobvyklý. Rozhodnutia národnej rady pri prerokovaní návrhov zákonov môžu byť nielen odborné, ale aj politické. Môže sa preto stať, že aj návrhy zákonov, ktoré spĺňajú všetky predpoklady na ďalší postup zákonodarným procesom, budú z politických dôvodov zamietnuté. Spôsob a metódy prerokovania návrhov zákonov môžu byť totiž výsledkom politickej taktiky pri zákonodarnom procese, keďže politické metódy pri tomto postupe patria do konceptu parlamentnej autonómie. Ústavný súd nehodnotí ich vhodnosť, resp. ideálny stav zákonodarného procesu. Poslanci národnej rady sa za prípadné pochybenia, a to aj pri zákonodarnej činnosti, politicky zodpovedajú občanom v pravidelne sa opakujúcich voľbách. Napriek tomu však ústavný súd nemôže rezignovať na dohľad nad ústavnosťou, ktorá sa dotýka konceptu parlamentnej autonómie. Pri tom je však primerane zdržanlivý a do parlamentných procedúr zasiahne výlučne v situáciách, keď ústavnou intenzitou dôjde k negatívnemu zásahu do výkonu ústavných práv alebo princípov.

39. Na základe podkladov, ktoré ústavnému súdu doručili navrhovatelia, vláda, národná rada, ako aj na základe informácií, ktoré si ústavný súd zabezpečil vlastnou činnosťou, mal ústavný súd za preukázané, že pri prijatí napadnutého zákona (v tom čase parlamentná tlač č. 849) sa rozvinul riadny zákonodarný proces, v ktorom sa zúčastnili všetky relevantné subjekty. Navrhovatelia neuviedli nič relevantné, čím by z obsahového hľadiska podporili svoje tvrdenia o neústavnosti procesu prijímania napadnutého právneho predpisu. V podstatnom rámci boli dodržané všetky základné záruky riadneho legislatívneho procesu v právnom štáte.

40. Navrhovatelia tvrdia, že pozmeňovací návrh, ktorý vo veľkých častiach konzumoval pôvodné parlamentné tlače č. 847, 848, 850, bol neprimerane dlhý. Ústavný súd ale nemôže posudzovať rozsah pozmeňovacieho návrhu ako dôvod na deklaráciu neústavnosti právneho predpisu. Stanovením ideálnej, primeranej či neprimeranej dĺžky pozmeňujúceho či

doplňujúceho návrhu bez prepojenia na porušenie ústavných práv alebo princípov by ústavný súd neprimeraným spôsobom zasiahol do parlamentnej autonómie.

41. Navrhovatelia tvrdia aj to, že diskusia k pozmeňovaciemu návrhu bola nedostatočná. Ústavný súd však zistil, že počas druhého čítania k parlamentnej tlači č. 849 mali všetci poslanci možnosť sa k predmetnému doplňujúcemu návrhu vyjadriť. Niektorí z nich túto možnosť počas schôdze národnej rady 26. a 27. apríla 2022 aj využili. Nedošlo teda k obmedzeniu parlamentnej deliberácie, hoc sa táto uskutočnila bez účasti výborov. Táto výhrada by sa však vzťahovala na každý pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslancov, ak sa rozhodnutím národnej rady neuplatní postup podľa § 29 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku. Okrem toho predkladateľ podľa § 94 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku vyslovil súhlas s predmetným doplňujúcim poslaneckým návrhom, ktorý návrh zákona rozšíril. Národná rada rozhodla aj o skrátení 48-hodinovej lehoty na hlasovanie o návrhoch zo spoločnej správy výborov a o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi národnej rady (§ 83 ods. 4 zákona o rokovacom poriadku). Pri prerokovaní parlamentnej tlače č. 849 sa pristúpilo aj k postupu podľa § 84 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku, podľa ktorého sa tretie čítanie uskutočnilo okamžite po skončení druhého čítania. Aj v treťom čítaní sa uskutočnila diskusia, hoc len krátka.

42. Ústavný súd v zákonodarnom postupe pri prerokovaní parlamentnej tlače č. 849 nespozoroval porušenia, ktoré by bránili otvorenej diskusii zástancov konkurenčného názoru či narušovali právo parlamentnej menšiny (parlamentnej opozície) na prezentovanie názoru a kontrolu vládnucej väčšiny. Neschvaľuje konštantné skracovanie lehôt, ktoré je pri zákonodarnom procese v národnej rade čoraz častejšie, rešpektuje však parlamentnú autonómiu, do ktorej môže s ohľadom na princíp deľby moci vstúpiť len výnimočne, pri ústavne relevantnom nerešpektovaní ústavných práv alebo princípov.

43. Na základe uvedeného možno konštatovať, že v procese prijímania napadnutého zákona nekonala národná rada svojvoľne. Parlamentná diskusia a ústavná požiadavka, aby zákony vyjadrovali vôľu poslancov, sú navzájom previazané. Obmedzenie diskusie ovplyvňuje tvorbu vôle poslancov. Diskusia je jedným zo zmyslov parlamentnej procedúry. Všetky strany zúčastnené na parlamentnej procedúre majú dostať príležitosť sa s prerokúvanou vecou oboznámiť a zároveň sa k nej vyjadriť (PL. ÚS 26/2019). Niektorí poslanci tento priestor čiastočne využili, prípadne čiastočne dobrovoľne nevyužili. Ochrana parlamentnej menšiny nemá za cieľ chrániť menšinu pred rozhodnutiami väčšiny, ale umožniť menšine prezentovať svoj názor v rozhodovacom procese parlamentu (PL. ÚS 13/2022). Preto nemožno ako zásadnú brať výhradu navrhovateľov, podľa ktorej sa pripomienky odbornej verejnosti, stanoviská stavovských organizácií ani pripomienky súdnej rady nezohľadnili. Konečné rozhodnutie parlamentu v zákonodarnom procese je výsledkom väčšinového rozhodovania, ktoré, aj keď nebude podporené všetkými poslancami parlamentu (a ani to v zásade nie je potrebné očakávať), musí byť výsledkom procesu, v ktorom mal každý poslanec rovnakú možnosť na konečnú podobu rozhodnutia parlamentu vplývať (PL. ÚS 6/2017). Ústavný súd preto ani pri tejto výhrade navrhovateľov nemôže konštatovať ústavne relevantné dôvody na deklaráciu neústavnosti napadnutého predpisu.

III.1.3. Súdna rada v legislatívnom procese:

44. Navrhovatelia ďalej tvrdia, že súdna rada nemá v legislatívnom procese bežné postavenie, ak sa návrh právneho predpisu dotýka organizácie súdnej moci. Vychádzajú pritom z postavenia súdnej rady v rámci organizácie súdnej moci a súčasne § 4 ods. 1 písm. f) zákona o súdnej rade. Zákon o súdnej rade vychádza z ústavnej blankety čl. 141a ods. 6 písm. k), a preto mu navrhovatelia pripisujú ústavnú relevanciu. Domnievajú sa, že súdna rada z povahy svojho ústavného postavenia patrí k nezastupiteľnému a neopomenuteľnému pripomienkujúcemu subjektu pri rozhodovaní o organizácii súdov. Tvrdia, že súdna rada bola činnosťou národnej rady pri výkone svojich právomocí obmedzená.

45. Osobitné postavenie súdnej rady v legislatívnom procese vyplýva z koncepcie čl. 141a ods. 1 ústavy, ktorý ju definuje ako ústavný orgán sudcovskej legitimity. Podľa § 4 ods. 1 písm. f) zákona o súdnej rade patrí do pôsobnosti súdnej rady aj zaujímanie stanovísk „*k návrhom všeobecne záväzných právnych predpisov upravujúcich organizáciu súdnictva, konanie pred súdmi a postavenie sudcov*“. Práve preto sa v priebehu legislatívneho procesu k takýmto návrhom všeobecne záväzných právnych predpisov očakáva diskusia predkladateľov takýchto

zmien s predstaviteľmi súdnej rady. Na druhej strane je ale potrebné dodať, že toto zákonné ustanovenie samo osebe nemá ústavnú relevanciu. Pri prípadnom negatívnom stanovisku súdnej rady k takýmto návrhom všeobecne záväzných právnych predpisov či v prípade, ak sa súdna rada vôbec nevyjadrí, nie je legislatívny proces možné považovať za ústavne nekonformný. Uvedené zákonné ustanovenie vyjadruje možnosť súdnej rady sa k takýmto návrhom vyjadrovať a nerobí z nej ústavne privilegovaný subjekt legislatívneho procesu. S takýmto postavením súdnej rady nepočítajú ani právne predpisy upravujúce legislatívny, zákonodarný či ústavodarný proces, t. j. ústava, zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon o rokovacom poriadku, Legislatívne pravidlá tvorby zákonov (schválené uznesením národnej rady č. 19/1997 Z. z.) či Legislatívne pravidla vlády Slovenskej republiky (schválené uznesením vlády Slovenskej republiky zo 4. mája 2016 č. 164).

46. Uvedené ale neznamená, že úloha súdnej rady je pri legislatívnych návrhoch dotýkajúcich sa výkonu súdnictva irelevantná. Stanoviská súdnej rady k takýmto zákonom majú pre predkladateľa dôležitú výpovednú hodnotu. Nie sú však preňho pri postupe v legislatívnom procese záväzné. Úloha súdnej rady je na ústavnej úrovni predovšetkým zdôraznená pri následnej kontrole ústavnosti prostredníctvom oprávnenia predsedu súdnej rady podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, ak ide o právne predpisy týkajúce sa výkonu súdnictva. Práve pre toto oprávnenie, ktorým môže predseda súdnej rady aktivovať súdny prieskum ústavnosti relevantných ustanovení, by predkladateľ mal už v priebehu legislatívneho procesu zásadným spôsobom brať do úvahy vyjadrenia súdnej rady k predkladaným návrhom všeobecne záväzných právnych predpisov.

47. Ústavný súd má navyše preukázané, že v legislatívnom procese, ktorý viedol k prijatiu napádaného predpisu, sa súdna rada ku koncepcii tzv. „súdnej mapy“ (t. j. k pôvodným vládnym návrhom zákonov) od roku 2020 vyjadrovala opakovane v štádiu tzv. medzirezortného pripomienkového konania. Jednotliví členovia súdnej rady sa k predmetným vládnym návrhom vyjadrovali aj verejne. Súdna rada oficiálne zaujala stanoviská a navrhla pripomienky k viacerým aspektom reformy „súdnej mapy“, a to najmä uznesením č. 327/2020 zo 4. decembra 2020, uznesením č. 32/2021 zo 16. februára 2021, ako aj uznesením č. 247/2021 zo 14. októbra 2021. Využila tým svoju právomoc vyplývajúcu zo zákona. V rámci legislatívneho procesu uplatnila aj viaceré zásadné pripomienky, ktoré boli prerokované počas rozporového konania k predmetným vládnym návrhom zákonov. Z nesúhlasu niektorých členov súdnej rady, resp. ani prípadného nesúhlasu súdnej rady ako celku s návrhmi zákonov, ktoré sa dotýkajú organizácie súdnictva a ktoré členovia súdnej rady mali možnosť prerokovať, nemožno bez ďalšieho vyvodiť neústavnosť národnou radou prijatého zákona.

48. Práve už uvedené skutočnosti odlišujú postavenie a význam súdnej rady od iných ústavných orgánov, ktorých úlohu v rámci legislatívneho procesu ústavný súd doteraz posudzoval. Ak napríklad vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2022 ústavný súd v okolnostiach prejednávanej veci artikuloval, že pri legislatívnom procese nebol zabezpečený prístup poslancov k vyjadreniam Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, učinil tak v súvislosti s ústavnou hodnotou dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky (ktorá má nielen hmotnoprávny, ale aj procesný rozmer), ktorej nositeľom sa s účinnosťou od 1. januára 2021 stal čl. 55a ústavy. Ústavné a zákonné postavenie súdnej rady v legislatívnom procese je v porovnaní s Radou pre rozpočtovú zodpovednosť ale nepochybne odlišné. Podľa zákonnej úpravy môže súdna rada zaujímať stanoviská k návrhom všeobecne záväzných právnych predpisov upravujúcich organizáciu súdnictva, konanie pred súdmi a postavenie sudcov. Na rozdiel od čl. 55a ústavy sa takýmito stanoviskami nechráni žiaden procesný rozmer ústavou chránených hodnôt. To znamená, že ak by sa aj súdna rada nevyjadrila k prebiehajúcemu legislatívnemu procesu, ktorý smeruje k úprave pomerov v organizácii súdnictva, nedošlo by k porušeniu ústavou chránených záujmov procesnej povahy porovnateľných s ústavnou hodnotou manifestovanou v čl. 55a ústavy. Inak povedané, úlohu súdnej rady ústavný súd vníma ako kľúčovú najmä s ohľadom na obsahový ústavný súlad už platných právnych predpisov, nie pri posudzovaní ústavného presahu opatrení v rámci legislatívneho procesu. Ďalšie odlíšenie predstavujú už konštatované zásadne iné skutkové okolnosti prejednávanej veci (bod 47), z ktorých vyplýva, že členovia súdnej rady mali príležitosť sa k dotknutým vládnym návrhom vyjadriť a súdna rada taktiež opakovane oficiálne zaujímala stanoviská a navrhovala pripomienky k viacerým aspektom reformy „súdnej mapy“. Uvedené znamená, že v tomto prípade nedošlo k obídeniu

úlohy súdnej rady v legislatívnom procese tak, ako to tvrdia navrhovatelia.

III.2. K namietanému nesúladu s ústavnou zásadou nepreložiteľnosti sudcu:

49. Ústavný súd sa už v sp. zn. PL. ÚS 12/04 zaoberal otázkou ústavnej zásady nepreložiteľnosti sudcov pri preložení sudcov zaniknutých súdov na iné súdy, ktoré nastalo z dôvodu reorganizácie súdnictva. V tom čase platná a účinná úprava čl. 148 ods. 1 ústavy explicitne nerátala s možnosťou preloženia sudcu na základe novej súdnej organizácie. Ústavný súd však toto ustanovenie neinterpretoval izolovane, ale systematicky, v spojitosti s čl. 143 ods. 2 ústavy. Ústavná úprava totiž aj v tom čase umožňovala zákonom regulovať sústavu súdov vrátane ich pôsobnosti, organizácie a konaní pred nimi. Úprava ustanovenia súdov a súdnych obvodov teda už implicitne rátala aj s potenciálnym presunom pracovného výkonu dotknutých sudcov. V sp. zn. PL. ÚS 12/04 bola organizácia súdnej moci zaradená do oblasti plnenia pozitívneho záväzku štátu reálne uplatňovať základné právo na súdnu ochranu, ktoré môže mať teda za následok aj (nedobrovoľný) prechod sudcu na iný súd. Podľa vtedy účinnej ústavnej úpravy preto ústavný súd nepovažoval takéto preloženie sudcov na nové miesto výkonu sudcovskej činnosti za zásah do ústavného princípu nepreložiteľnosti sudcu, ako ani za zásah do osobnej nezávislosti preloženého sudcu.

50. Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorý menil a doplnil ústavu, *inter alia* v novelizovanom čl. 148 ods. 1 nadviazal na v sp. zn. PL. ÚS 12/04 načrtnutú ústavnú súladnosť preloženia sudcov bez ich súhlasu pri zmene sídel súdov. Do uvedeného článku bolo v tomto smere pridané znenie, podľa ktorého „*súhlas sudcu s preložením sa nevyžaduje pri zmene sústavy súdov, ak je to nevyhnutné na zabezpečenie riadneho výkonu súdnictva; podrobnosti ustanoví zákon*“. Dôvodová správa k tomuto ustanoveniu okrem iného uvádza aj to, že «*Sústava súdov nie je statická, ale podlieha zmenám v súvislosti so zriadením súdov alebo ich rušením. Z čl. 143 ods. 2 ústavy vyplýva, že sústavu súdov dotvára zákonná úprava, resp. súdy, okrem najvyšších súdov, sú zriaďované a rušené zákonom. (...) Z povahy veci je zrejmé, že pri zmene v sústave súdov dochádza k tomu, že sudca prestáva pôsobiť na jednom súde (zrušovaný súd) a pokračuje vo výkone funkcie na inom súde (nástupnícky súd). Tento následok doteraz vždy reguloval zákon v súlade s čl. 143 ods. 2 ústavy. Navrhovaná ústavná zmena tento mechanizmus potvrdzuje, ale naviac mu dáva materiálny rozmer, pretože jeho využitie umožňuje len v nevyhnutnej miere s cieľom zabezpečiť výkon súdnictva. (...) Cieľ „zabezpečiť výkon súdnictva“ treba posudzovať s ohľadom na naplnenie poslania súdov, ktorým je poskytnutie súdnej ochrany, t. j. konať a rozhodovať o právach a právom chránených záujmoch osôb v konkrétnom prípade...*» Z uvedeného zámeru ústavodarcu možno odvodiť, že ústavná súladnosť napadnutého predpisu bude zachovaná, ak zákonom reorganizovaná sústava súdov bude aj naďalej garantovať zabezpečenie riadneho výkonu súdnictva.

51. Navrhovatelia v návrhu na začatie konania spochybňujú ústavnú súladnosť preloženia sudcu pri reorganizácii sídel súdov, predovšetkým z dôvodu, že napadnutý predpis umožňuje, aby určitý okruh sudcov bol bez súhlasu preložený na iné miesto výkonu práce v rámci obvodov okresných súdov, a to iba na základe rozvrhu práce ako aktu riadenia predsedu súdu. Napádaný predpis totiž zaviedol reorganizáciu okresných súdov na súdne obvody [novelizované znenie § 2 zákona č. 371/2004 o sídlach a obvodoch súdov Slovenskej republiky a o zmene zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (v znení zákonov č. 428/2004 Z. z. a č. 757/2004 Z. z.) v znení neskorších predpisov]. V rámci súdnych obvodov okresných súdov sa niektoré súdy rozdelili na tzv. sídelné súdy a súdne pracoviská. Podľa novelizovaného znenia § 51b ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdoch“) „*Rozvrh práce okresného súdu môže byť založený na obvodovom systéme, ktorým sa vytvára obvod pracoviska zriadeného zákonom v rámci obvodu okresného súdu pre určenú hlavnú súdnu agendu, ak sú na vybavovanie výlučne tejto agendy rozvrhom práce určené aspoň tri senáty alebo aspoň traja samosudcovia; obvod pracoviska musí rešpektovať územné a správne usporiadanie Slovenskej republiky a v prípade trestnoprávnej agendy aj obvod okresnej prokuratúry, ak majú v obvode okresného súdu sídlo dve alebo viaceré okresné prokuratúry.*“

52. Navrhovatelia tvrdia, že predseda súdu, ktorý rozvrhom práce určí miesto výkonu funkcie sudcu v rámci súdneho obvodu, nie je povinný akceptovať prípadné pripomienky a výhrady

dotknutých (preložených) sudcov a ani stanovisko sudcovskej rady. Podľa navrhovateľov tým napadnutá právna úprava umožňuje predsedovi súdu svojvoľnú manipuláciu pri rozhodovaní o faktickom preložení sudcu bez jeho súhlasu (nejde teda o preloženie sudcu *stricto sensu*). Namietajú absenciu zákonnej úpravy podrobností, ktorá by vytvorila dostatočné záruky pred uplatnením vplyvu nesúdnych orgánov a zároveň dotknutým sudcom priznala primerané záruky ich ochrany. V dôsledku napadnutých zákonných a podzákonných ustanovení môže podľa navrhovateľov dôjsť k situácii, že zákonní sudcovia na tzv. sídelných okresných súdoch a ich pracoviskách budú bez súhlasu presunutí na iné miesto výkonu práce, a to na základe rozvrhu práce ako aktu riadenia predsedu súdu.

53. Podľa § 51b ods. 4 zákona o súdoch platí, že „*zmeniť miesto výkonu funkcie sudcu v rozvrhu práce zo sídla súdu na pracovisko alebo naopak možno len s predchádzajúcim súhlasom dotknutého sudcu; tým nie sú dotknuté ustanovenia predpisov o konaní pred súdmi o mieste vykonávania úkonov súdu. Bez súhlasu podľa prvej vety možno zmeniť miesto jeho výkonu funkcie len s predchádzajúcim súhlasom súdnej rady, ak je to potrebné pre riadny chod súdu; návrh súdnej rade podáva predseda súdu. V § 52 ods. 1 zákona o súdoch sa uvádza, že Rozvrh práce zostavuje predseda súdu tak, aby bol zabezpečený výkon súdnictva. Pri tvorbe rozvrhu práce je povinný rešpektovať zásadu rovnomernej zaťaženosti sudcov a súdnych úradníkov, ako aj zásadu špecializácie sudcov na hlavné súdne agendy s cieľom efektívneho výkonu súdnictva. Na Mestskom súde Košice zodpovedá za prípravu návrhu rozvrhu práce podpredseda súdu v ním riadenej oblasti výkonu súdnictva.*“. Ustanovenie § 52 ods. 1 zákona o súdoch uvádza, že „*Predseda súdu je povinný návrh rozvrhu práce, predtým než ho predloží sudcovskej rade podľa odseku 3, prerokovať so sudcami.*“.

54. S ohľadom na citované zákonné ustanovenia možno uviesť, že predseda súdu ako orgán správy súdov síce rozvrhom práce riadi činnosť súdu, no pri jeho príprave nerozhoduje svojvoľne. Predseda súdu, rovnako ako do prijatia napádaného predpisu, musí rozvrh práce prerokovať so sudcami a následne aj so sudcovskou radou príslušného súdu. Navyše, napadnutý predpis zaviedol pravidlo, podľa ktorého zmeniť miesto výkonu funkcie sudcu v rozvrhu práce zo sídla súdu na pracovisko alebo naopak možno len s predchádzajúcim súhlasom dotknutého sudcu. Bez súhlasu sudcu možno zmeniť miesto jeho výkonu funkcie len s predchádzajúcim súhlasom súdnej rady, ak je to potrebné pre riadny chod príslušného súdu. Tieto garancie vyplývajú explicitne z citovaných ustanovení napádaného predpisu. Poistka proti zneužitiu právomoci predsedu súdu, ktorá by mohla mať manipulatívne či šikanózne tendencie zo strany predsedu súdu pri tvorbe rozvrhu práce, je naplnená v potrebe prerokovať návrh rozvrhu práce so sudcami a sudcovskou radou príslušného súdu, no aj potrebným schválením prípadného takéhoto rozhodnutia na rokovaní súdnej rady, ak je to potrebné pre riadny chod súdu. Zloženie súdnej rady, ako aj jej ústavné vymedzenie, ktoré ju definuje ako ústavný orgán sudcovskej legitimity (čl. 141a ods. 1 ústavy), vytvára dostatočné záruky pred prípadnou svojvôľou zo strany predsedu súdu. Súdna rada posúdi, či zmena výkonu sudcu bola pre riadny chod súdu nevyhnutná, teda či tento cieľ nebolo možné dosiahnuť iným, menej invazívnym spôsobom. Napokon, ak aj napriek uvedeným postupom sa bude preradený sudca domnievať, že došlo k neoprávnenému zásahu do jeho ústavných práv, môže sa obrátiť na ústavný súd postupom podľa čl. 127 ústavy. Na základe toho možno uzavrieť, že platný právny poriadok vytvára dostatočné záruky proti prípadným tendenciám zneužitia právomoci predsedu súdu pri tvorbe rozvrhu práce, ktorý by navrhoval zmenu výkonu práce sudcu v rámci konkrétneho súdneho obvodu.

55. Argumentácia v návrhu vychádza aj z niektorých rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva, ktoré riešili otázky zásahu do nezávislosti sudcov pri ich nedobrovoľnom preložení. V oboch uvádzaných prípadoch však išlo o skutkovo veľmi odlišné situácie bez náležitých záruk proti zásahom do nezávislosti súdnej moci. Navrhovatelia citujú pasáže rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva bez adekvátneho zdôvodnenia a previazania s namietanou právnou úpravou. V rozhodnutí vo veci Gumenyuk proti Ukrajine, rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 22. novembra 2021, č. 11423/19, išlo o skutkovo iný prípad s odlišnými právnymi dôsledkami (zákonom vykonaná reorganizácia súdnej moci, pri ktorej boli niektorí sudcovia Najvyššieho súdu Ukrajiny vylúčení z výkonu súdnej moci na novozriadenom Najvyššom súde, hoc im bol zachovaný sudcovský plat). V rozhodnutí vo veci Bilgen proti Turecku, rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 9. júna 2021, č. 1571/07, bolo konštatované porušenie čl. 6 ods. 1 dohovoru, keďže v tureckej legislatíve chýbala efektívna možnosť jednotlivca (sudcu) odvolať sa proti rozhodnutiu o nedobrovoľnom preložení sudcu na

nezávislom súde. Návrh taktiež spomína rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie W. Ź., rozsudok zo 6. októbra 2021, C-487/19. V tomto prípade sa skutkovo riešilo preradenie sudcu medzi dvomi oddeleniami toho istého súdu, čo za určitých okolností môže porušovať zásadu neodvolateľnosti a nezávislosti sudcov. V rozhodnutí sa však neriešila zmena miesta výkonu práce sudcu, ktorá je pre návrh na začatie konania podstatná. Z dôvodu zásadných rozdielov v skutkových okolnostiach medzi citovanými rozhodnutiami uvedených súdnych inštancií a na ústavnom súde posudzovaného návrhu na začatie konania ústavný súd nepovažoval citované argumenty navrhovateľov za relevantné pre konečné rozhodnutie v tejto veci.

III.3. Záver:

56. Z dôvodov už uvedených tak možno konštatovať, že ustanovenia napádaného právneho predpisu, ktorými sa vykonala reorganizácia súdnictva, nie sú v rozpore 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 s čl. 6 ods. 1 dohovoru. Preto ústavný súd návrhu nevyhovel, tak ako je to uvedené vo výroku nálezu.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 8. novembra 2023

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: +421 2 209 25 267, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.