



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 18/2022-35

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara (sudca spravodajca), Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených advokátskou kanceláriou KALLAN legal s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, 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 obvody súdov s Ústavou Slovenskej republiky a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

r o z h o d o l :

Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.

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 obvody 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. Vláda Slovenskej republiky doručila 14. januára 2022 Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) návrhy štyroch zákonov (parlamentná tlač č. 847, 848, 849 a 850), ktoré zamýšľali novelizovať právnu úpravu týkajúcu sa sústavy všeobecných súdov. Národná rada rozhodla o troch z týchto vládnych návrhov zákonov (parlamentná tlač č. 847, 848 a 850) podľa § 73 ods. 4 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“), t. j. tak, že pri nich nebude pokračovať v rokovaní. Posledný z uvedených vládnych návrhov zákona (parlamentná tlač č. 849) bol národnou radou 27. apríla 2022 schválený a vyhlásením v Zbierke

zákonov Slovenskej republiky nadobudol 30. apríla 2022 platnosť. Práve tento zákon sa stal predmetom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov.

3. Navrhovatelia návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 odôvodňujú v prvom rade nedodržaním základných pravidiel legislatívneho procesu. 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 navrhovateľov 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 o rokovanom poriadku. 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 akcentujú materiálne chápanie tohto pravidla. To nemôže byť obídene 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 rokovanom poriadku*“.

4. 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. 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.

5. Svoju argumentáciu súčasne podporujú porušením zásady nepreložitelnosti sudcu v napádanom predpise. Tvrdia, že právnym účinkom napádaného zákona bude zrušenie viacerých okresných súdov, transformácia iných okresných súdov na tzv. sídelné sudy, čo v určitých situáciách stotožňuje 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.

6. S ohľadom na zásadu nepreložiteľnosti sudcu sa navrhovatelia ďalej dovolávajú správ a záverov Európskeho výboru pre efektivitu súdnictva, Benátskej komisie, Osobitnej spravodajkyne OSN, Európskej siete súdnych rád, ako aj rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie. Taktiež zvyrazňujú aj niektoré pasáže rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva. V tomto smere formulujú podmienky, za akých je podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie možné preložiť sudcu bez jeho súhlasu. Svoje argumenty uzatvárajú tvrdením, že „úprava, ktorá umožňuje faktické preloženie sudcu (preloženie na iné miesto výkonu funkcie) takým opatrením, (i) ktoré je predmetom voľnej úvahy orgánu štátnej správy súdov, (ii) ktoré nepodlieha jednoznačným a predvídateľným objektívnym kritériám, (iii) ktorého vydaniu nepredchádza transparentný proces, a (iv) voči ktorému nie je dostupný žiadny opravný prostriedok alebo iný nástroj ochrany“, nespĺňa požiadavky kladené uvedenými medzinárodnými inštanciami ani v minimálnom rozsahu.

7. 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. V doplnení návrhu poukazujú predovšetkým na všeobecné podmienky vzťahujúce sa na zásadu nepreložiteľnosti sudcu bez jeho súhlasu, ktoré sa môžu prejaviť v narušení garancií nezávislého výkonu súdnej moci. Súčasne tvrdia, že nepozastavenie účinnosti napádaného zákona by mohlo spôsobiť nenapraviteľný následok vo vzťahu k právu účastníkov súdneho konania na prerokovanie vecí pred nezávislým a nestranným súdom (čl. 46 ods. 1 ústavy), ako aj právu na prerokovanie vecí bez zbytočných prietahov (čl. 48 ods. 2 ústavy). Návrh napokon zdôrazňuje hrozbu vzniku značnej hospodárskej škody spôsobenej neefektívnym vynaložením financií nevyhnutných pri zabezpečení rozsiahlych zmien podmienok výkonu súdnictva, ktoré napádaný predpis zavádza. Navrhovatelia navrhujú pozastaviť účinnosť alternatívne, a to buď vo vzťahu k napádanému predpisu ako celku (prvá alternatíva), alebo k jeho vybraným častiam (druhá alternatíva).

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

8. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

9. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovatelia podali návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy [pozri tiež § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde]. Z prílohy k návrhu, v zmysle ktorej navrhovatelia podpísali

samotný návrh, vyplýva, že návrh na začatie konania podalo 30 poslancov národnej rady, čím je splnená podmienka podľa čl. 130 ods. 1 ústavy. Zároveň je skupina poslancov riadne zastúpená právnym zástupcom.

10. Ústavný súd už v minulosti rozhodol, že do jeho právomoci patrí rozhodovanie o súlade zákona s ústavou za predpokladu, že namietaný „zákon“ má všetky atribúty zákona; predovšetkým musí ísť o platný zákon. Každý zákon nadobúda platnosť vyhlásením, t. j. uverejnením v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Absencia platnosti namietaného právneho predpisu vylučuje právomoc ústavného súdu konať o podaní navrhovateľa, a je preto prekážkou začatia konania o súlade právnych predpisov (PL. ÚS 18/00, PL. ÚS 19/00). Napádaný predpis bol vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Plnú účinnosť by mal (v znení zákona č. 398/2022 Z. z.) nadobudnúť 1. júna 2023.

11. Z obsahu návrhu na začatie konania vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovatelia v návrhu označili platný právny predpis, ktorého nesúlad v celku namietali, a uviedli dôvody, ktoré ich viedli k pochybnostiam o ich súlade s konkrétnymi článkami ústavy a dohovoru.

12. Samotné dôvody nesúladu napadnutých ustanovení (bod 1 tohto rozhodnutia) uvedené v návrhu považuje ústavný súd za vhodné podrobiť meritórnemu prieskumu.

13. Ústavný súd nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu (bod 1 výroku tohto uznesenia).

III.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu

14. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, môže 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 ak hrozí iný vážny nenapraviteľný následok (rovnako § 78 zákona o ústavnom súde). Ústavný súd tak môže v zmysle § 78 zákona o ústavnom súde urobiť aj bez návrhu.

15. Ústavný súd v súvislosti s prejednávaným návrhom pripomína, že zákonom č. 398/2022 Z. z., ktorým sa mení zákon č. 150/2022 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s novými sídlami a obvody súdov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, bola upravená plná účinnosť napádanej právnej úpravy. Tá sa posunula z 1. januára 2023 na 1. jún 2023.

16. Z judikatúry ústavného súdu súčasne vyplýva, že predchádzajúce nadobudnutie účinnosti napadnutej právnej úpravy nie je podmienkou uplatnenia inštitútu pozastavenia účinnosti (PL. ÚS 105/2011, PL. ÚS 21/2014).

17. Podľa § 80 zákona o ústavnom súde o návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia rozhodne ústavný súd bezodkladne.

18. Pojem bezodkladnosti v § 80 zákona o ústavnom súde sa má v zmysle dôvodovej správy k zákonu o ústavnom súde vykladať tak, že ústavný súd o pozastavení účinnosti rozhodne v takom časovom úseku, v akom si to povaha veci vyžaduje. Ak napadnutý právny predpis má nadobudnúť účinnosť až o niekoľko mesiacov (ako je to aj v tomto prípade, pozn.), je za bezodkladné rozhodnutie potrebné považovať aj rozhodnutie v lehote mesiaca či týždňov pred samotným nadobudnutím účinnosti napadnutého právneho predpisu.

19. Vzhľadom na uvedené ústavný súd nateraz nepovažoval za potrebné rozhodnúť o návrhu navrhovateľov na pozastavenie účinnosti nimi napadnutej právnej úpravy, keďže už uvedenú bezodkladnosť je potrebné vykladať v nadväznosti na dátum nadobudnutia jej účinnosti (č. k. PL. ÚS 13/2022-223). O tomto návrhu, ak by si to situácia vyžiadala, je teda možné rozhodnúť aj v budúcnosti.

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

V Košiciach 13. decembra 2022

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky