



**Združenie sudcov Slovenska**  
**Štúrova 29, 041 78 Košice**  
**IČO: 31932169**

V Bratislave, 26. februára 2021

**Vec:**

**Pripomienky k návrh zákona o sídlach a obvodoch súdov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“) v rámci legislatívneho procesu č. LP/2020/587**

**A. Všeobecná pripomienka k návrhu zákona ako celku – zásadná pripomienka**

Nová súdna mapa v navrhovanom znení, nielenže nie je spôsobilá v celom rozsahu naplniť predkladateľkou deklarovany cieľ reformy justície – zvýšenie dôveryhodnosti súdnictva, jeho výkonu a kvality pri súčasnom zabezpečení lepších podmienok na prácu a rozhodovanie sudcov a zamestnancov súdov – ale v určitých smeroch (najmä vo vzťahu k navrhovanému rušeniu odvolacích súdov) môže reálne spôsobiť značné zhoršenie (deformáciu) podmienok výkonu súdnictva. V materiály predloženom na pripomienkové konanie totiž absentuje relevantná analýza, ktorá by odôvodňovala opodstatnenosť reformy súdnej mapy v navrhovanom rozsahu a ktorá by hodnotila:

- počet sudcov vo vzťahu k optimálnemu nápadu na jedného sudcu,
- porovnanie stavu rýchlosti, kvality súdnych konaní, ich efektívnosť pred rokom 1996 vo vzťahu k súčasnosti, pričom v žiadnom prípade nejde o predkladateľkou tvrdený návrat k stavu do roku 1996, podľa ktorého by mali byť zachované 4 odvolacie súdy (so sídlami v Bratislave, Banskej Bystrici a Košiciach) a 42 okresných súdov,
- porovnanie vzťahu veľkosti územného obvodu, či súdu na kvalitu a rýchlosť súdneho konania,
- vývoj budúcich investícií, resp. rozvoj daného regiónu,

- finančný dopad pre obyvateľov a podnikateľov v územných obvodoch rušených súdov, a to osobitne vo vzťahu k zrušeniu odvolacích súdov v Bratislave a Košiciach, teda v mestách s najvyššou koncentráciou obyvateľstva a podnikateľských subjektov,
- personálne a finančné dopady vo vzťahu k administratívne aparátu súdov,
- návrh novej súdnej mapy, najmä pokiaľ ide o rušenie odvolacích súdov, aj so zreteľom na jej náklady, ktoré sú odhadované v objeme cca 320 mil. eur, a na reálnosť zámeru financovať ju zo zdrojov Európskej únie – Fondu obnovy, a to z pohľadu toho, či peniaze daňovníkov budú skutočne vynaložené najlepšie ako je možné pre dosiahnutie stanovených cieľov.

Návrh zákona vo viacerých smeroch nerešpektuje závery správy *„Efektívnosť a kvalita Slovenského súdneho systému. Hodnotenia a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ“* z novembra 2017, vypracované Európskou komisiou pre efektívnu spravodlivosť (ďalej len „CEPEJ“).

Pri špecializácii sudcov sa konštatuje, že je potrebné určiť minimálny počet sudcov, ktorý sa vypočítava na základe niekoľkých faktorov, aby bolo možné zaručiť kvalitné a účinné rozhodovanie a náhodné pridelenie vecí v rámci jednotlivých právnych odvetví. Zdôrazňuje sa, že špecializácia sudcov by nemala viesť iba k užšej kategórii vecí, ale napríklad aj k užšie vymedzeným právnym odvetviam, aby bolo možné sa vyhnúť nadmernej špecializácii, ktorá by mohla ohroziť širšie vedomostné spektrum sudcu a možnosť prípadného presúvania sudcov medzi právnymi odvetviami. V dôvodoch predkladaného návrhu sa vychádza z podmienky, aby boli na každom súde traja špecializovaní sudcovia/senáty. Absentuje však požadovaný údaj, na základe akých viacerých faktorov sa dospelo k presadzovaniu uvedeného počtu sudcov. Pre náhodný výber je totiž zrejme postačujúce aj obligatórne určenie minimálne dvoch sudcov, čo obsahovo zodpovedá aj Odporúčaniu Benátskej komisie z roku 2010.

Ďalej sa uvádza, že v súlade so zisteniami týkajúcimi sa ľudských zdrojov a v kontexte špecializácie a súdnej mapy sa odporúča o. i. prideliť ľudské zdroje súdom na základe objektívnych a transparentných kritérií týkajúcich sa obehu vecí (pracovnej záťaže, špecializácie a pod.). Počet sudcov a súdnych úradníkov pridelených na sudy má preto vychádzať z jasných a objektívnych kritérií na základe analýzy nápadu, administratívnej pracovnej záťaže a odhadov priemerného času potrebného na výkon rôznych súdnych a úradníckych funkcií súdu. Pri štruktúre nápadu vecí (roky 2013-2016) CEPEJ konštatoval, že

zistené ukazovatele za uvedené obdobie týkajúce sa vecí na sudcu a vecí na zamestnancov súdu poukazujú na potrebu pristúpiť k hlbkej analýze kritérií uplatňovaných v rámci pridelovania personálu a ich aj podrobiť revízii na základe výsledkov analýzy nápadov, keďže spoľahlivé údaje potrebné pre analýzy pripravované súdmi a analytickým centrom Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“) predstavujú nevyhnutnú podmienku (*conditio sine qua non*) pre účely navrhovania, plánovania a implementácie akejkoľvek politiky riadenia.

Na základe odporúčania CEPEJ o zohľadňovaní osobitného kontextu fungovania súdov a potreby realizácie analýzy sa začal na ministerstve spravodlivosti realizovať výskumný projekt „Váženie prípadov“. V prípravnej fáze projektu (od júna 2019) boli zapojení aj experti CEPEJ. Cieľom tohto projektu je zvýšiť efektívnosť a transparentnosť pridelovania personálnych zdrojov a súvisiacich finančných zdrojov krajským a okresným súdom, ako aj dosiahnuť rovnomerné pracovné zaťaženie týchto súdov a ich sudcov vo výkone. Základnou axiómou (zásadou) výskumu je aplikácia merania váženia prípadov v podmienkach Slovenskej republiky podľa izraelského modelu, ktorého matematickou podstatou je vynásobenie priemernej hodnoty sudcovského času venovaného jednotlivým sudcovským aktivitám (údaje o pojednávaniach – 11 položiek, údaje o rozhodnutiach – 33 položiek). Predmetný projekt má byť realizovaný do konca roka 2021. Je teda jednoznačne zrejmé, že výlučne len na základe vyhodnotenia získaných dát (ich hĺbkovej analýzy) je objektívne možné splniť zásadnú podmienku o vecnej opodstatnenosti (transparentnosti) návrhu na zmenu súdnej mapy, ktorou je spoznávanie aktuálneho reálneho stavu podmienok výkonu súdnictva (materiálne, personálne, finančné) a súčasne i dosiahnutej úrovne kvality, včasnosti a kvantity výkonu súdnictva na všetkých okresných a krajských súdoch. Bez vyhodnotenia predmetného projektu je nemožné zodpovedne posúdiť otázku, či a ktoré súdy sa majú zrušovať, resp. zlučovať, ktoré majú byť všeobecnými odvolacími súdmi (ich sídla), aký má byť rozsah špecializácie a na základe akých kritérií, aká bude dostupnosť súdov, ktorá musí vylúčiť výrazné sťaženie až popretie základného práva občana na prístup k súdu (čl. 46 ods. 1 ústavy).

**Vzhľadom na to, že vyššie uvedené nedostatky nie je možné odstrániť úpravou predloženého textu, navrhujeme predmetný návrh zákona ako celok stiahnuť z pripomienkového konania a vypracovať nový legislatívny návrh, ktorý bude vychádzať z vyššie uvedených analýz a záverov projektu „Váženie prípadov“ a na ktorého príprave budú mať možnosť participovať všetky dotknuté subjekty – zástupcovia sudcov**

reprezentujúci územné obvody všetkých krajských súdov, prokuratúry, Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, odborov, územnej samosprávy a pod., pričom vzhľadom na odhadované náklady spojené so zmenou súdnej mapy, by jej efektívnosť mala byť podľa nášho názoru zároveň posúdená aj Útvárom hodnoty za peniaze Ministerstva financií Slovenskej republiky.

## **B. Konkrétne pripomienky k čl. I**

### **B.1. § 2 Sídla a obvody okresných súdov – zásadná pripomienka**

Z dôvodov uvedených v rámci všeobecnej pripomienky navrhujeme nové sídla a obvody okresných súdov prehodnotiť tak, aby na základe všetkých relevantných vstupných údajov boli zrušené len tie okresné súdy, u ktorých nemožno, ani pri uplatnení kauzálnej príslušnosti napr. vo vzťahu k obchodnej agende, zabezpečiť požadovanú špecializáciu, a to pri súčasnom zachovaní primeranej geografickej dostupnosti súdov pre obyvateľstvo a podnikateľov. Pokiaľ ide o dopravnú infraštruktúru vychádza dôvodová správa z možností cestovného spojenia len medzi súčasnými sídlami okresných súdov, ktoré majú byť zrušené, a novými sídlami. Nezohľadňuje však už možnosti dopravného spojenia z miest a obcí v obvodoch zrušovaných súdov do sídel ich nástupníckych súdov.

Ako príklad podľa nás neopodstatneného zrušenia okresného súdu poukazujeme na navrhované zrušenie Okresného súdu Topoľčany v podstate iba na základe príslušnosti k nárečiu, ktorá je navyše v dôvodovej správe uvedená nesprávne, keďže okres Topoľčany patrí medzi západoslovenské nárečia juhovýchodnej skupiny stredonitrianskeho nárečia – topoľčianskeho. Okrem toho, práve Okresný súd Topoľčany je kauzálne príslušný pre obvod celého Krajského súdu v Nitre na vybavovanie špecifickej pracovnoprávnej agendy, čím je u neho daná aj požadovaná špecializácia.

### **B.2. § 3 Sídla a obvody krajských súdov – zásadná pripomienka**

Navrhujeme zachovať aktuálny počet krajských súdov, ktoré pri zodpovednej personálnej politike, dokážu zabezpečiť dostatočnú špecializáciu vo všetkých hlavných agendách (v niektorých prípadoch s uplatnením kauzálnej príslušnosti) a tým aj požadovanú kvalitu a rýchlosť rozhodovania. Zároveň zastávame názor, že súdne obvody na úrovni odvolacích súdov by mali čo najviac kopírovať existujúce administratívne členenie Slovenskej republiky, keďže v opačnom prípade sa stáva súdna mapa pre účastníkov, resp. strany konania

neprehľadná. V tejto súvislosti osobitne poukazujeme na to, že podľa článku VII návrhu zákona a jeho prílohy č.1 exekútorské obvody nekopírujú novovytvorené obvody 3 krajských súdov, ale vychádzajú z doposiaľ existujúcich 8 obvodov krajských súdov a z doterajších sídiel okresných súdov. Aj týmto sa potom vytvorí viackoľajnosť (jedna línia obvodov pre súdy, druhá pre exekútorov a tretia pre orgány štátnej správy a územnej samosprávy) a neprehľadnosť v systéme fungovania súdnictva.

Okrem toho považujeme za potrebné zdôrazniť, že aj v súlade s odporúčaniami CEPEJ patria medzi relevantné kritéria odôvodňujúce zmenu súdnej mapy hustota obyvateľstva, veľkosť súdu, nápad prípadov, pracovná zaťaženosť, geografické umiestnenie, infraštruktúra a doprava, digitalizácia, vybavenosť súdov, objem práce, alternatívne riešenie sporov, dostupnosť právneho poradenstva a nábor sudcov a ostatných zamestnancov súdov a spolupráca s externými systémami (väznice, prokuratúra, polícia). Aktuálny počet a obvody odvolacích súdov týmto kritériám podľa nášho vyhovujú a so zreteľom na proklamované ciele nevidíme racionálny dôvod na ich zmenu na základe regionálnych, kultúrnych a nárečových kritérií, a to ani pokiaľ ide o predkladateľkou deklarovajú snahu o pretrhnutie korupčných väzieb. Len na základe aktuálne prebiehajúcich trestných stíhaní niekoľkých sudcov, bez toho, aby sme závažnosť tohto stavu z pohľadu dôveryhodnosti justície ako celku akokoľvek bagatelizovali, nemožno prijať predkladateľkou prezentovaný všeobecný záver, že na „väčších“ súdoch sa nebudú vytvárať korupčné väzby, resp. že budú v menšej miere ako na súdoch menších.

Za absolútne neprijateľné považujeme zrušenie odvolacích súdov v Bratislave a v Košiciach, ktoré nielenže nebude spôsobilé naplniť návrhom zákona sledované ciele, ale vzhľadom na hustotu obyvateľstva v týchto mestách, koncentráciu podnikateľských subjektov ako i štátnych orgánov, vrátane vrcholných, môže riadny výkon z nižšie uvedených dôvodov reálne ohroziť.

### B.3. § 6 Sídlá a obvody správnych súdov – zásadná pripomienka

Vzhľadom aj na už zmienenú požiadavku prehľadnosti súdnej mapy z pohľadu jej konečného užívateľa (obyvateľov a podnikateľov) navrhujeme, aby pôsobnosť správnych súdov prvého stupňa vykonávali 4 krajské súdy na základe kauzálnej príslušnosti. Tým sa v prípade potreby, napr. so zreteľom na vývoj trendu nápadu vecí v jednotlivých agendách, vytvorí priestor aj na flexibilné prerozdelenie personálnych kapacít preložením sudcov medzi jednotlivými krajskými súdmi.

#### B.4. § 8 – pripomienka

V legislatívnej praxi nie je zaužívaný model uverejňovania máp priamo v zákone. Navrhujem preto toto ustanovenie vrátane príloh vypustiť.

#### B.5. § 9 – zásadná pripomienka

Navrhujeme upraviť znenie tohto ustanovenia v súlade so zásadnou pripomienkou k § 6 návrhu zákona (bod B.3.).

Navyše navrhované znenie odseku 4 považujeme jednoznačne za diskriminačné, keď vytvára rozdielne skupiny sudcov správnych kolégií krajských súdov (tých, ktorí sa stanú sudcami správnych súdov automaticky a tých, ktorí sa nimi budú môcť do 30. marca 2020 stať preložením po predchádzajúcom verejnom vypočutí v súdnej rade a overení predpokladov sudcovskej spôsobilosti), a to v závislosti od toho, na ktorý krajský súd a v akom čase boli pridelení.

#### B.6. § 10 ods. 4, § 11 ods. 3 – zásadná pripomienka

Z dôvodovej správy, ale aj z navrhovanej zmeny ustanovení § 248 ods. 2 Trestného poriadku (čl. II. bod 9 návrhu zákona) a § 173 ods. 1 Civilného sporového poriadku (čl. III bod 6 návrhu zákona) vyplýva, že aj v prípade zriadenia pracoviska okresného alebo krajského súdu mimo ich sídla sa bude nápad vecí jednotlivým sudcom/senátom prideľovať náhodným výberom v rámci celého územného obvodu. Takáto úprava, najmä pokiaľ ide o krajské sudy, povedie nielen k zvýšeniu administratívnej záťaže a nákladov spojených s výkonom súdnictva, ale v konečnom dôsledku môže byť kontraproduktívna aj z pohľadu rýchlosti a kvality rozhodovania, a to z nasledujúcich dôvodov, uvedených na príklade navrhovaného obvodu Krajského súdu v Trnave, ktoré sa ale nepochybne týkajú aj ostatných obvodov:

- ak bude elektronická podateľňa len v sídle súdu, bude to znamenať, že všetky veci budú musieť byť predložené najprv Krajskému súdu v Trnave a až následne budú distribuované na jednotlivé pracoviská v Bratislave, Nitre a Trenčíne, čo nepochybne skomplikuje nielen obeh spisov ale i zvýši náklady s tým spojené,
- nebude výnimkou, že účastníci, resp. strany konania s bydliskom v Bratislave a jej okolí budú musieť dochádzať na odvolacie konanie do Trenčína a naopak, čo nepochybne zvýši trovy konania, ktoré v trestnom konaní znáša primárne štát, bez toho, aby bol ich odhad akokoľvek vyčíslený,

– ak budú naopak za účastníkmi a stranami konania cestovať sudcovia (v prípade trestného konania aj so zapisovateľom), ako to vyplýva z vyššie uvedených ustanovení Trestného poriadku a Civilného sporového poriadku, okrem nesporne zvýšených nákladov spojených s takýmto presúvaním, bude napr. nutné túto skutočnosť zohľadniť aj pri určení pojednávacích dní a pojednávacích miestností, čo zákonite obmedzí ich dostupnosť. Nehovoriac o tom, že sudcovia budú namiesto prípravy na rozhodovania a samotného rozhodovania tráviť časť pracovného času cestovaním, čo určite nijak neprispieje k zvýšeniu rýchlosti a kvality rozhodovania, ale ani k zabezpečeniu lepších podmienok na prácu a rozhodovanie sudcov a zamestnancov súdov, čo je taktiež jeden z deklarovaných cieľov novej súdnej mapy.

Zároveň, vzhľadom na aktuálny nepriaznivý vývoj ekonomickej situácie spojenej s pandémiou ochorenia COVID-19, na podľa nášho názoru neistý zdroj financovania tejto reformy z prostriedkov Fondu obnovy, ako aj na doterajšie praktické skúsenosti so zriaďovaním po roku 1996 vzniknutých súdov, keď v niektorých prípadoch získanie a rekonštrukcie budov trvali aj viac ako desať rokov, ale aj na súčasnú dlhodobu nepriaznivú situáciu týkajúcu sa napr. Okresného súdu Bratislava I., košických súdov, no aj Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, považujeme za iluzórne, že sa podmienky na výkon súdnictva v sídle súdu podarí vytvoriť v dohľadnej dobe (napr. v rámci funkčného obdobia tejto vlády). Preto napriek tomu, že zo znenia dotknutých ustanovení ale aj z dôvodovej správy k nim vyplýva, že má ísť o dočasné provizórne riešenie, je reálnou obavou, že pôjde o stav dlhodobý, ktorý nielenže neprispieje k naplneniu vytýčených cieľov, ale súčasný stav výkonu súdnictva môže dokonca v určitých smeroch aj zhoršiť.

Vyššie uvedené riziká je možné eliminovať tým, že súčasne so zriadením pracoviska súdu mimo jeho sídla, by bol preň zriadený aj vlastný územný obvod, čo v prípade presadenia redukcie počtu odvolacích súdov, s ktorým ale z už uvedených dôvodov nesúhlasíme, navrhujeme. V takomto prípade však nemôže o zriadení pracoviska rozhodnúť minister spravodlivosti, keďže to bude mať dopad na určenie zákonného sudcu, ale zriadenie takéhoto pracoviska včítane jeho územného obvodu by malo byť upravené zákonom.

#### B.7. § 12 – pripomienka

Navrhujeme vypustiť odsek 1 a zrušiť označenie odseku 2, v ktorom súčasne navrhujeme vypustiť slová „a 11“. Sme toho názoru, že správu majetku štátu má vykonávať ten súd, ktorý tento majetok aj reálne využíva.

**C. Konkrétne pripomienky k čl. II**

§ 16 a nasl. – zásadná pripomienka (body 2. – 8.)

Ak dôjde v dôsledku zrušenia niektorých okresných súdov k zvýšeniu špecializácie sudcov v trestnej agende na zostávajúcich súdoch, čo v princípe neodmietame, ale požadujeme, aby k takejto redukcii došlo na základe relevantných dát a analýz, osobitná vecná príslušnosť okresných súdov tak, ako je upravená či už v dnes účinnom znení § 16 Trestného poriadku alebo v jeho navrhovanom znení, už nebude podľa nášho názoru potrebná a preto navrhujeme ju vypustiť a tomu zároveň prispôbiť aj ďalšie novelizačné body 3 – 8, vrátane zrušenia osobitnej príslušnosti na konanie podľa § 24 ods. 4 Trestného poriadku.

§ 248 – zásadná pripomienka (bod 9.)

Z dôvodov uvedených v zásadnej pripomienke B.6. navrhujeme tento novelizačný bod vypustiť.

§ 518 – zásadná pripomienka (bod 11.)

Z dôvodov uvedených v zásadnej pripomienke B.2. navrhujeme tento novelizačný bod vypustiť.

**D. Konkrétne pripomienky k čl. III**

§ 173 – zásadná pripomienka (bod 6.)

Z dôvodov uvedených v zásadnej pripomienke B.6. navrhujeme tento novelizačný bod vypustiť.

**E. Konkrétne pripomienky k čl. IX**

§ 11 ods. 1 a nasl. – zásadná pripomienka (bod 1. – 6.)

Z dôvodov uvedených v zásadnej pripomienke B.3. navrhujeme tieto novelizačné body vypustiť.

§ 44a – zásadná pripomienka (bod 7.)

Prechod sudcu na nový súd v dôsledku zrušenia súdu, na ktorý bol pridelený, znamená *de facto* jeho preloženie bez súhlasu. Aj so zreteľom na stanovisko Predsedníctva Poradnej rady Európskych sudcov v súvislosti s reformou súdnictva v Slovenskej republike z 9. decembra 2020, CCJE-BU(2020)3. by mal štát hradiť zvýšené náklady spojené aj s takýmto faktickým preložením nielen dočasne, ale dovtedy kým takéto zvýšené náklady reálne vznikajú. Navrhujeme preto vypustiť časové obmedzenie úhrady týchto výdavkov.

Zároveň obdobná náhrada zvýšených výdavkov by mala byť zabezpečená aj vo vzťahu k odbornému administratívne aparátu.

§ 66 a nasl. – zásadná pripomienka (bod 8. – 17.)

Z dôvodov uvedených v zásadnej pripomienke B.3. navrhujeme tieto novelizačné body vypustiť.

**F. Konkrétne zásadná pripomienka k čl. XIV**

Z dôvodov uvedených v zásadných pripomienkach B.2. a B.3. navrhujeme tento novelizačný článok vypustiť.

**G. Konkrétne zásadné pripomienky k čl. XVI**

Z dôvodov uvedených v zásadnej pripomienke B.3. navrhujeme vypustiť novelizačné body 2, 4 až 12, 114 až 22 a 25 až 35 a novelizačné body 23 a 24 z dôvodov uvedených v zásadnej pripomienke B.6.