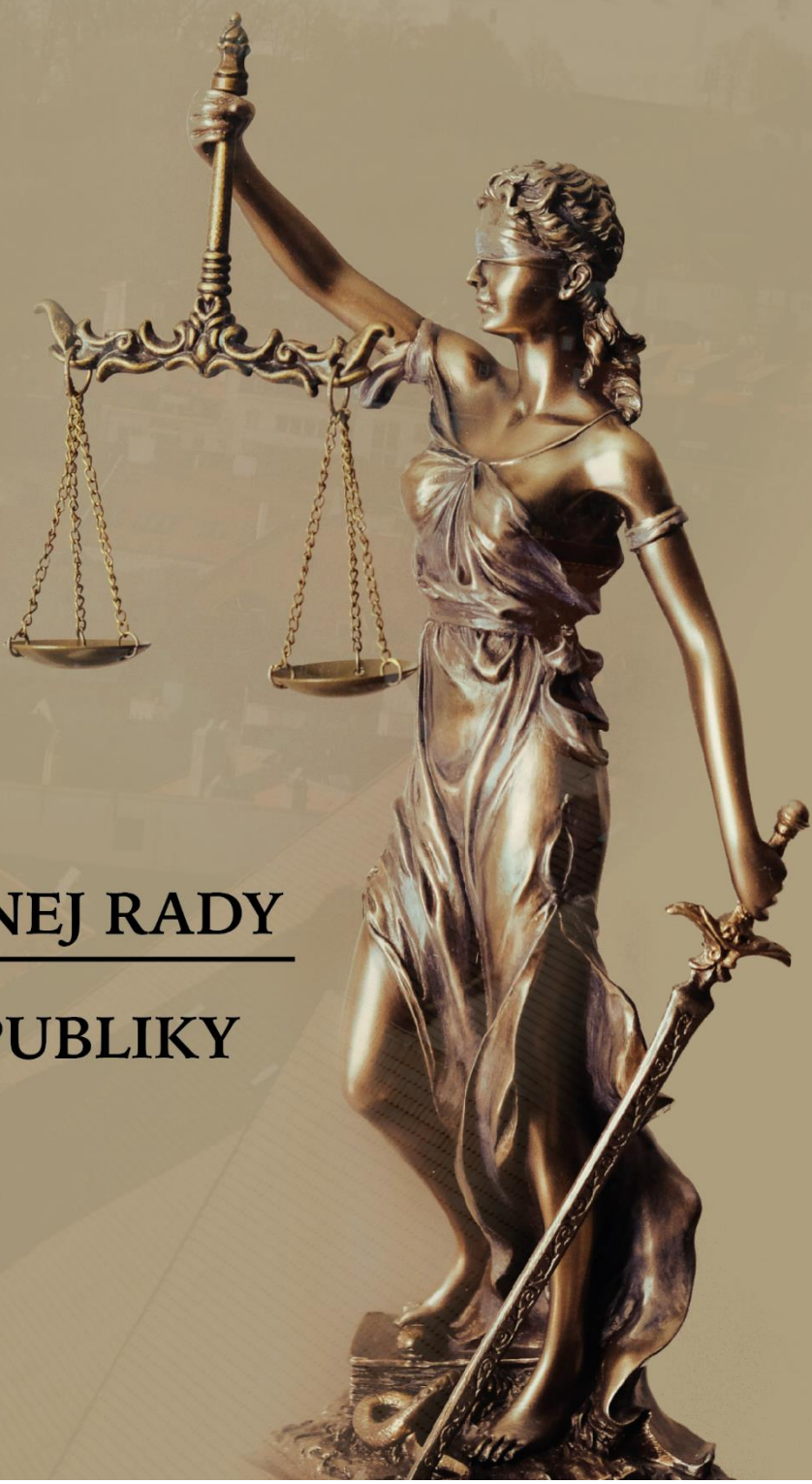




SÚDNA RADA  
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



**20** ROKOV SÚDNEJ RADY  

---

**SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

BRATISLAVA 2022



# **Zborník príspevkov**

z podujatia pri príležitosti 20. výročia vzniku  
Súdnej rady Slovenskej republiky

Bratislava 10. júna 2022

**Názov:** Podujatie pri príležitosti 20. výročia vzniku Súdnej rady Slovenskej republiky

**Organizátor:** Súdna rada Slovenskej republiky  
Kancelária Súdnej rady Slovenskej republiky

**Autori:** Kolektív autorov

**Recenzenti:** Doc. JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D.  
Doc. JUDr. Kamil Baraník, PhD., LL.M.

**Editor a Cover design:** PaedDr. Edita Zacharová

**Technická úprava:** Ing. Michal Kramárek

**Vydavateľ:** Kancelária Súdnej rady Slovenskej republiky

**Dátum vydania:** 31. januára 2023

**ISBN** 978 - 80 - 570 - 4666 - 0

© 2023 Kancelária Súdnej rady Slovenskej republiky

[www.sudnarada.gov.sk](http://www.sudnarada.gov.sk)

Za odbornú a jazykovú stránku zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Materiál neprešiel jazykovou úpravou.

## Obsah

<b>Dvadsať rokov Súdnej rady Slovenskej republiky – stále sa hľadáme .....</b>	<b>6</b>
Prof. JUDr. Ján Mazák, PhD.	
<b>Príhovor ministerky spravodlivosti Slovenskej republiky .....</b>	<b>10</b>
Mgr. Mária Kolíková	
<b>Príhovor predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky .....</b>	<b>12</b>
JUDr. Ján Šikuta, PhD.	
<b>Príhovor predsedu Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky .....</b>	<b>16</b>
JUDr. Milan Vetrák, PhD.	
<b>Formovanie a zrod ústavnej úpravy Súdnej rady a jej ďalší vývoj .....</b>	<b>18</b>
prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.	
<b>Charakter Súdnej rady Slovenskej republiky po dvoch dekádach .....</b>	<b>28</b>
JUDr. Lajos Mészáros	
<b>Modely správy justice: Jsou opravdu důležité? .....</b>	<b>33</b>
JUDr. PhDr. Karel Šimka, PhD. LL.M	
<b>Najvyšší správny súd Slovenskej republiky a jeho ústavnoprávne piliere .....</b>	<b>40</b>
JUDr. Pavol Nad'	
<b>Miesto Súdnej rady Slovenskej republiky v organizačnej štruktúre verejnomocenských autorít .....</b>	<b>44</b>
Prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.	
<b>Aký je a aký by mal byť status člena Súdnej rady Slovenskej republiky? .....</b>	<b>55</b>
Doc. JUDr. Marián Giba, PhD.	
<b>Sudcovská etika v dvadsaťročnej histórii Súdnej rady Slovenskej republiky (Pohľad zvnútra) .....</b>	<b>66</b>
JUDr. Elena Berthotyová	
<b>Slovo na záver podpredsedu Súdnej rady Slovenskej republiky.....</b>	<b>71</b>
JUDr. Ing. Ján Gandžala, PhD.	

## **Dvadsať rokov Súdnej rady Slovenskej republiky – stále sa hľadáme**

*Prof. JUDr. Ján Mazák, PhD.*

Súdna rada Slovenskej republiky (ďalej aj „súdna rada“) vznikla na základe zmeny Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) prijatej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Článok 141a ústavy bol vykonaný zákonom č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „zákon o súdnej rade“) a dodnes bol novelizovaný 29-krát.

Počet novelizačných zásahov do zákona o súdnej rade, ale aj do ústavy, sám osebe potvrdzuje legislatívnu neistotu pri hľadaní viacerých odpovedí spojených s inštitucionálnym zaradením súdnej rady a s jej fungovaním ako ústavného orgánu.

Pripomenutie si výročia vzniku Súdnej rady Slovenskej republiky je preto vítanou príležitosťou zamyslieť sa nad otáznikmi a možnými riešeniami niektorých zásadných problémov súvisiacich s jej ústavným a zákonným postavením.

Som preto presvedčený, že aj odborná časť tohto pripomenutia vzniku súdnej rady bude významným príspevkom k zodpovedaniu niektorých relevantných otázok vzťahujúcich sa na miesto súdnej rady v ústavnom poriadku Slovenskej republiky.

### **Krátky exkurz do minulosti, na ktorú nezabúdame**

Príhovory k výročiam ústavných orgánov spravidla obsahujú určitú inventúru uplynulých rokov.

Súdna rada prešla za prvých dvadsať rokov pomerne búrlivým a rozporuplným vývojom. Hneď po jej vzniku bola poznačená, tak ako to konštatoval vo svojom legendárnom náleze Ústavný súd Slovenskej republiky, porušením ústavnosti pri voľbe kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

Nasledovalo niekoľko rokov relatívneho pokoja a práce.

Po tomto období však súdna rada plnila úlohy a vykonávala svoje kompetencie v režime, ktorý viedol k pomerne silnej, avšak neúčinnej kritike jej postupov a rozhodnutí. Takmer každý kritický a oponujúci hlas v súdnej rade bol programovo odmietaný. Rovnako aj návrhy a podnety niektorých

členiek a členov súdnej rady, ktorí neboli konformní s väčšinou, pretože volali po transparentnosti, objektívnosti a výraznejšej angažovanosti súdnej rady v procese správy a riadenia justície.

Roky 2018 až 2020 znamenali viaceré vážne výzvy pre súdnu radu. Odhaľovanie korupcie a toxických vzťahov v súdnictve zasiahlo do istej miery aj súdnu radu a v konečnom dôsledku viedlo k podstatnej zmene jej zloženia; zmeny pokračovali aj v nasledujúcich necelých dvoch rokoch.

O tomto zlome vo vývoji súdnej rady, spolu s novým ústavným a zákonným základom pre jej činnosť, by sa dalo hovoriť dlho.

Nepovažujem však za potrebné za každú cenu pripomínať minulé obdobie. Stačí, ak na chyby, omyly a zlé rozhodnutia súdnej rady nezabudneme a vezmeme si z nich prepotrebné poučenie.

### **Budúcnosť spočíva predovšetkým v ochrane legitimity súdnictva**

Dôležitejšie je pri tomto pripomenutí si dvadsiatich rokov existencie súdnej rady pozerat' sa do budúcnosti. Tá je predurčená bez akýchkoľvek pochybností jej základným ústavným vymedzením.

Posilnilo a spresnilo sa ústavné postavenie súdnej rady. Ako ústavný orgán sudcovskej legitimity, aj keď bez jasného definovania jeho postavenia v systéme štátnej moci, je súdna rada povinná a oprávnená ochraňovať a brániť súdnictvo pred akýmikoľvek zásahmi do jeho legitimity.

Výkon súdnej moci, právoplatné, vykonateľné rozsudky a rozhodnutia všeobecných súdov musia byť vykonané, rešpektované, alebo inak implementované bez ohľadu na to, v akom druhu súdneho procesu boli prijaté, vynesené alebo vyhlásené.

Žiadny orgán štátnej moci, ktorý nedisponuje súdnou mocou, nie je oprávnený ignorovať, nevykonať alebo nahrádzať svojimi právnymi názormi súdne rozhodnutia; nemusí s nimi súhlasiť, ale bezvýnimčne ich musí preniesť do vlastnej právnej praxe.

Na nelegitímne zásahy iných orgánov štátnej moci súdna rada musí dnes aj v budúcnosti nielen upozorňovať, ale vykonať všetky úkony, ktoré v rámci jej kompetencií by mohli viesť k náprave takého stavu, ktorý nie je tolerovateľný v žiadnom právnom a demokratickom štáte.

### **Perspektíva súdnej rady ako rešpektovaného a dôveryhodného ústavného orgánu**

Rozhodujúcim motívom na zriadenie súdnej rady bola snaha nanovo a viac autonómne upraviť správu a riadenie súdov; v tomto kontexte nehrala významnejšiu úlohu samospráva súdov, ktorá zostala koncentrovaná na súdoch v podobe sudcovských rád.

Po dvadsiatich rokoch pomerne zložitej a sčasti aj rozporuplnej existencie súdnej rady sa musíme, chtiac-nechtiac, aspoň sčasti vrátiť na začiatok pôvodného emancipačného úsilia. A hľadať

taký spôsob výkonu kompetencií súdnej rady, ktorý z nej vytvorí plne uznávaný a dôveru vzbudzujúci ústavný orgán legitimacy všeobecného súdnictva.

### **Súdna rada bude predovšetkým:**

1. dôsledne dbať na to, **aby sa sudkyňami a sudcami Slovenskej republiky stávali** iba morálne pevné, odborne pripravené a zrelé osobnosti;

2. **prekladať na súde vyššieho stupňa** výlučne sudkyne a sudcov, ktorí na súde nižšieho stupňa presvedčili svojim dlhodobým morálnym štandardom a profesionálnymi, objektívne preukázanými výkonmi v talári a v osobnom živote;

3. dôsledne preverovať **trvanie sudcovskej spôsobilosti u kandidátov na predsedov** príslušných súdov s osobitným zreteľom na ich schopnosť riadenia a správy súdnictva na tom- ktorom stupni súdnej sústavy;

4. zvýšenú pozornosť venovať **navrhovaniu kandidátov na funkcie v medzinárodných súdech**, najmä na Súdnom dvore Európskej únie a Európskom súde pre ľudské práva;

5. permanentne vykonávať **dohľad nad majetkovými pomermi a sudcovskou spôsobilosťou** na základe kvalifikovaných podnetov od právnických osôb a fyzických osôb;

6. trvať na **výsadnom postavení súdnej rady v legislatívnom procese**, v ktorom sa budú tvoriť a prijímať ústavné a zákonné normy upravujúce priamo a nepriamo súdnictvo, súde, postavenie sudkyň a sudcov Slovenskej republiky,

7. zákonnými prostriedkami chrániť sudkyne a sudcov pred akýmkoľvek **zneužívaním prostriedkov disciplinárneho a trestného konania**.

Štandardný a efektívny výkon týchto právomocí súdnej rady predpokladá ešte pochopenie jednej základnej premisy, ktorú so zreteľom na minulosť považujem za potrebné zdôrazniť. Súdna rada nie je a nesmie byť spolkom ľudí, ktorých spájajú iba priateľské a kolegiálne vzťahy. Išlo by to na úkor pochopenia ich nezastupiteľnej zodpovednosti za spravodlivý a nezávislý výkon súdnej moci; unesenie tejto zodpovednosti totiž predpokladá iniciatívny, otvorený, kritický a vysoko profesionálny výkon funkcie každej členky a každého člena súdnej rady. Bez ohľadu na osobné vzťahy, sympatie alebo antipatie.

**Dovoľte mi, pár slov na záver**



Verím, že Súdna rada Slovenskej republiky je v tomto čase už pevnou súčasťou inštitucionálneho rámca v našom štáte. V tomto ústavnom poriadku bude v súčasnosti aj v budúcnosti plniť svoju rozhodujúcu úlohu pri ochrane legitimity súdnictva, pri správe a riadení justície, ako aj pri presadzovaní princípov právneho štátu.

**S potešením ešte konštatujem, že súdna rada sa 1. júna 2022 stala aj relevantnou súčasťou významnej európskej inštitúcie – Európskej siete súdnych rád. Prvý júnový deň bola Súdna rada na Valnom zhromaždení ESSR zvolená do jej riadiaceho orgánu – do Výkonnej rady.**

# Príhovor ministerky spravodlivosti Slovenskej republiky

*Mgr. Mária Kolíková*

Vážený pán predseda Súdnej rady Slovenskej republiky,  
vážené dámy, vážení páni,

dovolím si možno na úvod, tak trošku odl'ahčene, ale prosím vydržte so mnou, ja sa dostanem presne k tomu, čomu samozrejme aj môj príhovor by mal smerovať.

Všetci si hádam pamätáme scénu z pečenia obrovského lievanca z filmu „Byl jednou jeden král“. Werich v nej s Burianom najprv v recepte nahrádzajú soľ, pre nemilosti spolu s Maruškou, ako korením. Celkovo zvláštne vykladajú pomery surovín napríklad jedno alebo dve vajcia sú tri. Varenie podľa receptu končí pridávaním surovín „přiměřeně“. Koľko kvasníc – přiměřeně, koľko rasce – přiměřeně.

Profesor Prusák, ktorý učil mňa aj niektorých z vás, občas používal Werichove miery aj na otázky študentov: Aký dlhý má byť text k zadaniu – přiměřeně. Ako veľmi sa mám zaoberať názormi autorít a akú časť má tvoriť môj text – přiměřeně. Na jednej strane sa takáto mierka nezdá veľmi nápomocná, na strane druhej je ale výrazom veľkej dôvery v rozum toho, kto ju uplatnil.

Pri ohliadaní sa za minulosťou Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdnej rady“), ako oslávencia a ako sa to už na oslavách robí, si dovoľm, hoci to nie je zvykom, pre vás aspoň krátko poodhaliť dianie z našej ministerskej kuchyne. Konkrétne vznik súčasnej ústavnej definície súdnej rady. Iste už na začiatku sme vedeli, že nájsť recept na definíciu nebude jednoduché. Dlhو ju nakoniec hľadal aj samotný Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Hovoril napríklad o „sui generis“ samosprávnom orgáne, o najvyššom orgáne súdnej moci, alebo jej pripísal charakteristiku nezávislosti. Žiadna z daných definícií nebola všeobecne prijímaná, a to ani v rámci ústavného súdu, čo možno odhaliť z vývoja jeho judikatúry disentov. A keď sme v máji 2020 na vymedzení začali premýšľať, pracovali sme najprv s paletou surovín a rozmýšľali sme, ktoré použijeme, tie ktoré sa ponúkali boli: orgán súdnej moci, orgán nezávislosti, nezávislý orgán, autonómny orgán, garant legitimacy, orgán legitimacy, zodpovednosť za chod súdnictva, verejná kontrola súdnictva, správa súdnej moci, správa súdnictva, transparentnosť, dôveryhodnosť súdnej moci, preverovanie predpokladov sudcovskej spôsobilosti, riadny výkon súdnictva. Na väčšom odbornom stretnutí 2. júna, kde bol prítomný aj predseda ústavného súdu, bývalí sudcovia ústavného

súdu, ústavní právnici, právničky, či verejná ochrankyňa práv, sme sa definitívne zhodli, že o definíciu sa treba pokúsiť, ale opatrne. Jeden z účastníkov nám na ďalší deň zaslal návrh podľa ktorého je súdna rada ústavným orgánom sudcovskej legitimacy a verejnej kontroly súdnictva. V ďalších diskusiách v užšom tíme sme premýšľali najmä nad tým druhým aspektom – verejnou kontrolou súdnictva. Jeden z názorov bol, že v istom zmysle pojmovo verejnú kontrolu súdnictva robí skôr občiansky sektor spoločnosti. Potom sme dospeli k tomu, že táto charakteristika sa v rámci súdnej rady ukazuje nielen v tom, čo robí, ale hádam viac v tom, ako to robí, prepája sa na transparentnosť, preto sme ju napokon do finálnej definície nezaradili. Pri charakteristike nezávislosti sme vnímali rozpaky tohto pojmu aj na ústavnom súde a to vďaka odlišným stanoviskám. Zvažovali sme použiť skôr pojem autonómnosti. Hádam nám dáva za pravdu aj minuloročné stanovisko CCJE o súdnych radách, ktoré pracuje práve nad autonómnosťou. Napokon sme autonómnosť nepoužili a sústredili sme sa na pointu súdnej rady, teda na dôvod jej vzniku. Tým bol nový spôsob výberu sudcov, teda ich legitimizovania, preto orgán sudcovskej legitimacy. A hoci sme na začiatku mali pochybnosti o potrebe autoreferenčnej samomluvnej Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústavy“) Prečo má ústava hovoriť, že zakotvuje ústavný orgán, keď už samotným zakotvením sa orgán stáva ústavným. Cez rozhovory v rámci rozporových konaní sme však uznali, že môže byť významné, ak u súdnej rade ide o ústavný orgán, v zosilnenom zmysle slova, autonómne spolu vytvára koncepciu súdnej moci. Pri varení definície sme tak použili len minimum surovín. Neboli sme rozšafní ako Werich a Burian. Ich varenie totiž pokračuje ďalej; bobkový list – nemôže uškodiť, šafran – aby to malo farbu, papriku – aby to malo ríz, horčicu – aby to malo šmak, harmanček – mrskní ho tam. A potom ich obrovské kypriace a rastúce cesto sa začne zalievať.

Viem, že sme na súdnu radu nechali veľa legislatívnych miest, kde sa musí zariadiť sama. Ostali napríklad nezadefinované predpoklady sudcovskej spôsobilosti. Prosím, vnímajte to, ako výraz dôvery, schopnosť súdnej rady aplikovať tieto ustanovenia samostatne a primerane určovať ich význam na pozadí jej vlastnej vôle a skúsenosti.

Súdnej rade, jej predsedovi, podpredsedovi, členkám a členom želám, aby v tom ťažkom hľadaní primeranosti pri výkone svojej pôsobnosti, mali veľa trpezlivosti, energie a rozvahy. Verím, že hoci pri tom pomyslenom varení, v tomto prípade stoja spolu zákonodarcovia, exekutíva aj súdna moc, podarilo sa nám spolu namiešať a upiecť niečo čo nevykypí.

Naopak, i napriek všetkým rozdielom medzi nami, aj keď sa to zdá nepravdepodobne, bude produkt držať pokope, aby sme ho skutočne mohli ponúknuť svojim zamestnávateľom, ľuďom.

# **Príhovor predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky**

*JUDr. Ján Šikuta, PhD.*

Vážený pán predseda Súdnej rady Slovenskej republiky,  
vážená pani ministerka spravodlivosti Slovenskej republiky,  
vážený pán predseda Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky,  
vážený pán predseda Najvyššieho správneho súdu Českej republiky,  
vážený pán generálny prokurátor Slovenskej republiky,  
vážený pán predseda Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky,  
vážení hostia, milí kolegovia,

dovoľte mi, aby som v úvode vyjadril poďakovanie za pozvanie na toto podujatie, ktoré sa koná pri príležitosti 20. výročia vzniku Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdnej rady“).

Súdna rada vznikla prijatím tzv. veľkej novely Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavy“) z roku 2001, ktorá doplnila jej siedmu hlavu s názvom Súdna moc a o nový článok 141a. Ústavodarca sa prijatím tejto úpravy inšpiroval v Španielku, kde pôsobila na podobnom princípe Generálna rada súdnej moci. Článok 141a Ústavy pritom síce umožnil vznik súdnej rady, nedošlo však k zadefinovaniu jej postavenia v našom ústavnom systéme. To vytváralo už od počiatku jej existencie priestor na množstvo odborných, ale aj politických diskusií. Najlepšou cestou zadefinovaniu významu a postavenia súdnej rady v systéme deľby moci v Slovenskej republike je analýza jej zloženia a vymedzených právomocí.

Pozrime sa preto v krátkosti na vývoj a súčasný stav. Teória ale aj prax súdnu radu často označuje za správny resp. samosprávny orgán súdnictva. Od svojho vzniku jej bolo zverených niekoľko významných právomocí. Spomedzi mnohých možno spomenúť najmä tie, ktoré sa týkajú personálnych otázok v oblasti súdnictva. Ide o predkladanie návrhov kandidátov na vymenovanie sudcov a návrhov na odvolanie sudcov prezidentovi Slovenskej republiky, prijímanie stanovísk, či kandidát na vymenovanie sudcu spĺňa predpoklady podmienky sudcovskej spôsobilosti a dohľad nad plnením týchto predpokladov, či rozhodovanie o pridelení a preložení sudcov. K právomociam súdnej rady v neposlednom rade patrí aj oprávnenie predkladať vláde Slovenskej republiky, návrhy kandidátov na sudcov, ktorí by mali pôsobiť za Slovenskú republiku v medzinárodných súdnych orgánoch. Možno spomenúť, že z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky boli do týchto orgánov zvolení aj jeho bývalí

sudcovia Alena Poláčková, ktorá v súčasnosti pôsobí na Európskom súde pre ľudské práva v Štrasburgu, či Miroslav Gavalec, ktorý pôsobí na Súdnom dvore Európskej únie v Luxemburgu.

Novelou Ústavy z roku 2014 sa rozšírila pôsobnosť súdnej rady o vydávanie zásad sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy. Vychádzalo sa pritom z premisy podľa ktorej nenahraditeľné miesto v činnosti súdnictva musí mať aj vyvodzovanie zodpovednosti v prípade morálneho a odborného zlyhania sudcov.

V súčasnosti platné zásady sudcovskej etiky prijaté koncom roka 2015 nielenže formulujú pravidlá správania sa sudcov v osobnom a mimo pracovnom živote v súlade s Ústavou a zákonmi, ale reflektujú aj platné medzinárodné štandardy. Svedčí o tom aj skutočnosť, že nimi boli prebraté princípy a interpretačné pravidlá obsiahnuté v dokumente Výboru ministrov v rade Európy, v Londýnskej deklarácie Európskej siete súdnych rád, či v Magne Charte sudcov, schválenej Poradnou radou európskych sudcov. Od roku 2014 je v rukách súdnej rady aj plnenie úloh verejnej kontroly súdnictva. Týmito úlohami sa rozumie predovšetkým prijímanie opatrení na posilňovanie dôvery verejnosti v súdnictvo. Podieľanie sa na riadení a správe súdov, ale špecificky vo vzťahu k Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky aj účasť členov súdnej rady na zasadnutiach jeho pléna a vo výberových komisiách. Od roku 2020 je to aj kompetencia aktívne konať vo veciach majetkových pomeroch sudcov. Posilnilo sa tak postavenie súdnej rady ako orgánu sudcovskej legitimacy, zvýraznila sa jej zodpovednosť za správu súdnictva. Ústavným zákonom bolo v roku 2020 do Ústavy doplnené ústavné vymedzenie súdnej rady ako ústavného orgánu sudcovskej legitimacy. Už od počiatku jej vzniku bol akcent kladený na určenie nového zdroja sudcovskej legitimacy tak, aby boli lepšie napĺňané požiadavky súdnej moci. Ústavodarca však pri definícii súdnej rady zámerne nepracoval s parametrom jej nezávislosti, keďže vzhľadom na svoje zloženie a koncepciu kombinovania expertnej a politickej, či hodnotovej legitimacy jej členov ani nemôže byť nezávislým orgánom. Je v nej totiž realizovaná justičná politika. Možno však hovoriť o jej istej autonómnosti. Pohľadom na kreovanie a zloženie súdnej rady sa môžeme pokúsiť zodpovedať otázku, či možno súdnu radu vnímať skôr ako odborný alebo ako politický orgán. Už od počiatku svojho vzniku bola polovica členov súdnej rady kreovaná zákonodarnou a výkonnou mocou a polovica súdnou mocou. Súdna rada sa skladala z troch členov, ktorých vymenoval prezident, troch členov, ktorých vymenovala vláda, troch členov ktorých volila Národná rada Slovenskej republiky a ôsmich sudcov, ktorých si volili sami sudcovia. Členom súdnej rady bol aj predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ten bol z titulu svojej funkcie zároveň predsedom súdnej rady. K oddeleniu týchto funkcií došlo zmenou Ústavy v roku 2014, a to s cieľom posilniť postavenie predsedu súdnej rady ako ústavného činiteľa. Uvedenú zmenu hodnotím z odstupom času ako riešenie, ktoré sa ukázalo ako správne a zároveň mi umožnilo sústrediť všetky sily na riešenie potrieb Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. V súčasnosti sú deväti členovia súdnej

rady kreovaní výkonnou a zákonodárnou mocou a deviatimi súdnou mocou. Od predsedu aj podpredsedu súdnej rady si za súčasných podmienok volia členovia spomedzi seba. Od roku 2020 si jedného člena súdnej rady volia sudcovia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a sudcovia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky spomedzi seba a osem členov súdnej rady si volia sudcovia ostatných všeobecných súdov v príslušných volebných obvodoch, na základe regionálneho princípu. Zároveň bola zavedená požiadavka na to, aby za člena súdnej rady vymenovaného resp. voleného zákonodarnou a výkonnou mocou mohla byť ustanovená len osoba, ktorá nie je sudcom. Cieľom takejto úpravy bolo zvýšenie legitimacy súdnej rady cez zvýšenie jej reprezentatívnosti. Zavedenie regionálneho princípu kreácie sudcovskej časti súdnej rady prinieslo pestrejší pohľad na problém súdnej moci a na možné koncepčné riešenia, s ohľadom na pracovné skúsenosti jednotlivých sudkýň a sudcov. Je zohľadnená aj požiadavka aby Najvyšší súd Slovenskej republiky a Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, ako vrcholné orgány súdnej moci v Slovenskej republike mali v súdnej rade vždy svoje zastúpenie. Rozdelenie členov súdnej rady medzi ústavne určený počet sudcov a ostatné osoby s právnickým vzdelaním, zabezpečuje ochranu pred nebezpečenstvom tzv. sudcovského korporativizmu a izolácie súdnej rady od ostatných zložiek moci, ktoré sú vnímané aj samotnou Benátskou komisiou ako negatívny jav. Nedochádza tak k zmiešavaniu rôzneho typu legitimacy členov súdnej rady a platí, že pri hľadaní konsenzu je potrebné, aby sudcovia presvedčili aspoň jedného nesudcu a naopak. Rozhodovanie súdnej rady tak získalo novú kvalitu kompromisu a legitimacy. Rozmanitosť právnických profesií zastúpených v súdnej rade prispela k farebnejšiemu pohľadu na jej činnosť a výkon súdnej moci.

Senát Ústavného súdu Slovenskej republiky v jednom zo svojich rozhodnutí definoval súdnu radu ako politický orgán, pričom ako argument uvádzal závislosť členov súdnej rady, ktorých ustanovuje do funkcie výkonná a zákonodarná moc od týchto mocí, avšak je dôležité v tejto súvislosti uviesť, že nielen sudcovia, ale aj členovia súdnej rady musia spĺňať podmienky vysokoškolského právnického vzdelania a najmenej 15 rokov odbornej praxe. Zastúpenie Národnej rady Slovenskej republiky, vlády a prezidenta v súdnej rade sa preto nespája len s čisto politickým prvkom, ale predovšetkým s tým odborným, keďže na týchto členov súdnej rady zákonodarca taktiež kladie požiadavku odbornej spôsobilosti na rozhodovanie o otázkach súdnictva, ktoré sú zverené do právomoci súdnej rady.

Osobne sa preto domnievam, že súdnu radu je potrebné vnímať predovšetkým ako odborný orgán, ktorý má svojou činnosťou vytvárať čo najlepšie podmienky pre efektívny výkon súdnictva. Ak na základe selektívneho prierezu významných momentov počas existencie súdnej rady možno ustáliť, že jej právna úprava, ale aj súvisiaca prax sa postupne precizujú. Vďaka tomu sa postupne kryštalizuje obraz súdnej rady, ako garanta nezávislosti súdnej moci a zároveň ako ručiteľ'a jej legitimacy.

Na záver mi dovoľte dodať, že za 20 rokov pôsobenia súdnej rady je možné konštatovať, že preukázala opodstatnenosť svojej existencie a v praxi vidíme pozitívne a hmatateľné výsledky jej činnosti. To akú úlohu zohráva tento orgán pri formovaní nezávislého a plne funkčného súdnictva, a to najmä v súčasne turbulentných časoch nám ukáže až budúcnosť.

Ďakujem za pozornosť.

# **Príhovor predsedu Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky**

***JUDr. Milan Vetrák, PhD.***

Vážený pán predseda Súdnej rady Slovenskej republiky,  
vážená pani ministerka spravodlivosti Slovenskej republiky,  
vážený pán predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky  
vážený pán predseda Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky,  
vážený pán predseda Najvyššieho správneho súdu Českej republiky,  
vážený pán generálny prokurátor Slovenskej republiky,  
vážený pán predseda Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky  
ctení hostia, všetci tu prítomní,

vážim si, že mám tu česť ako zástupca parlamentu a jeho Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky vystúpiť so svojim príhovorom na pôde Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdnej rady“) v týchto reprezentatívnych priestoroch bratislavského magistrátu, na podujatí, ktorým si pripomíname jubilejné výročie jej vzniku.

V živote človeka znamená 20 rokov určitý prelom, vek, v ktorom je v plnej sile, keď sa chce postaviť na vlastné nohy a má ambíciu byť prínosom nielen pre seba, ale aj pre svoju rodinu a spoločnosť. Podobne vnímam súdnu radu ako nezávislú, ale sebavedomú inštitúciu, ako ústavný orgán sudcovskej legitimacy, ktorý počas svojej 20 ročnej existencie osvedčil svoju opodstatnenosť a prínos pre sudcovský stav i slovenskú spoločnosť.

Iste, boli aj obdobia, ako v živote každého človeka, keď na cestu nesvietilo slnko a budúcnosť bola zamračená, ale som presvedčený, že také chvíle, má súdna rada už za sebou a nielen vďaka jej novému predsedovi, ale vďaka jej ďalším členom, osobitne spomedzi sudcov, voleným už po novom, na základe regionálneho princípu, posilní charakter, postavenie a bude dôstojne vykonávať úlohy, ktoré sú jej priznané zákonom.

Súdna rada je jedným z mála orgánov, kde máme vzácnu príležitosť sledovať fungovania spolupráce zástupcov všetkých zložiek štátnej moci, v prospech verejnej kontroly súdnictva, sudcovskej etiky, či personálnej odmeny, alebo očisty sudcovského stavu. Práve riadne a zodpovedné plnenie si týchto úloh je pre súdnu radu zároveň jej najväčšou výzvou, pretože v procese budovania



demokracie a právneho štátu na Slovensku jej patrí nezastupiteľné miesto, aby mohla súdna rada vykonávať svoje úlohy zodpovedne a s nasadením všetkých síl, snaží sa tak naša vláda, ako aj poslanci parlamentu a osobitne Ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky a jeho členovia prijímať také zákony a vyvíjať také aktivity, ktoré súdnej rade napomáhajú byť nielen personálne, finančne, administratívne nezávislou, ale zároveň také, ktoré pomáhajú jej členom a jej samotnej, byť garantom očisty sudcovského stavu, ale na druhej strane aj ochranou sudkýň a sudcov pred prípadným zneužívaním štátnej moci na politické účely.

Dovoľte mi len pripomenúť, že to bol práve terajší parlament, ktorý posilnil postavenie a právomoci súdnej rady, s cieľom riadne preverovať majetkové pomery sudcov a ich sudcovskú spôsobilosť, ktorý jej zveril aj právo zatiahnuť ručnú brzdu v prípade ak sa koná voči sudcom, z dôvodu ohýbania práva a ktorý tiež podporil taký rozpočet a jeho navýšenie, aby súdna rada mohla vykonávať svoje postavenie dôstojným a v plnej sile.

Dovoľte mi zároveň poznamenať, že mnoho ľudí na Slovensku vkladá veľké nádeje do súdnej rady, pretože predstavuje kľúčovú inštitúciu z hľadiska zvýšenia dôveryhodnosti justície na Slovensku. Pozorne si všímam a oceňujem snahu a transparentnosť a priblíženie sa súdnej rady verejnosti, a to v oveľa väčšej miere, ako tomu bolo v minulosti. Nakoniec aj skutočnosť, že dnešné podujatie má verejnosť možnosť sledovať v priamom prenose prostredníctvom webového sídla súdnej rady je dôkazom, že si jej vedenie uvedomuje dôležitosť moderných foriem komunikácie a význam sprostredkovať verejnosti neskreslené informácie o svojej činnosti a poslaní. Uvedomujem si veľmi dobre, že nemôžeme zostať stáť na mieste a uspokojiť sa s tým, ako sa veci majú, ako sú, ale je potrebné sa zamyslieť aj nad tým, ako by mali byť, čo by sa dalo zlepšiť a to aj formou zmeny zákonov, či podzákonných noriem.

Dnešné podujatie vnímam ako príležitosť zamyslieť sa nad otázkami a možnými riešeniami niektorých zásadných problémov, súvisiacich s ústavným a zákonným postavením súdnej rady. Rád by som za seba, ale aj za ďalších poslancov Národnej rady Slovenskej republiky vyjadril ochotu a pripravenosť napomôcť riešeniam, ktoré budú zmysluplné, odborné, systémové, na ktorých bude zjavná zhoda medzi účastníkov dnešného podujatia a ktoré budú posilňovať demokratický charakter nášho štátu, s dôrazom na ústavnoprávny rozmer navrhnutých riešení.

Ďakujem za pozornosť a pozvanie na toto podujatie.

# Formovanie a zrod ústavnej úpravy Súdnej rady a jej ďalší vývoj

*prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.<sup>1</sup>*

## Úvod

Súdna rada Slovenskej republiky (ďalej len „Súdna rada“) ako jeden z najmladších ústavných orgánov Slovenskej republiky sa v tomto roku dožíva svojich dvadsiatych narodenín. Aj keď v histórii samostatnej slovenskej štátnosti nejde z o prevratné časové obdobie, vytvára z hľadiska potreby zachovať historickú pamäť aj formou autentických výpovedí, pre tých, ktorí mali možnosť byť pri formovaní a zrode ústavnej úpravy Súdnej rady a následne priamo i nepriamo svojim pôsobením v ústavných orgánoch ovplyvňovať jej ďalší vývoj, zaloviť v spomienkach a pripomenúť a priblížiť aj pre širšiu interesujúcu sa verejnosť procesy, ktoré by snád nemali zostať zabudnuté. Skutočnosť, že mi bolo v mojej profesionálnej kariére dopriate byť jedným z tvorcov a predkladateľov návrhu tzv. veľkej novely Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) a následne som bol ako sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) prítomný pri príprave a schvaľovaní niektorých kľúčových rozhodnutí týkajúcich sa ústavného postavenia Súdnej rady, ma viedla k tomu, aby som svojim príspevkom prispel do mozaiky spomienok a názorov, ktoré zaznejú na tomto slávnostnom podujatí.

## I. Príprava tzv. veľkej novely Ústavy a zrod ústavnej úpravy Súdnej rady

Na tomto fóre netreba osobitne pripomínať, že k zriadeniu Súdnej rady došlo na základe novelizácie Ústavy uskutočnenej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorá v časti týkajúcej sa Súdnej rady nadobudla účinnosť 1. júla 2001. Novelizácia Ústavy z roku 2001 jej aj s odstupom času odbornou verejnosťou hodnotená ako jedna z doposiaľ najvydarenejších. Už menej je tých, ktorí sú dôvernejšie informovaní o tom, za akých okolností (doslova „na kolenách“) sa návrh tejto novelizácie Ústavy rodil a čo ovplyvnilo jeho konečnú podobu. Snád sa mi podarí niektoré z týchto okolností mojím príspevkom aspoň sčasti odhaliť.

Návrh tzv. veľkej novely Ústavy (ptč. 643, II. volebné obdobie) predložila do ústavodarného procesu skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) P. Kresák,

---

<sup>1</sup> Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, emeritný sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky.

L. Orosz, I. Šimko a P. Hrušovský v máji 2000, <sup>2</sup> t.j. v čase keď sa zintenzívňovali rokovania so zástupcami inštitúcií Európskej únie (ďalej len „EÚ“) o vstupe Slovenskej republiky do EÚ. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že jedným z najzávažnejších problémov predvstupových rokovaní bola kapitola týkajúca sa rezortu spravodlivosti a to najmä z hľadiska dominujúcej ingerencie tzv. politických mocí (zákonodarnej a výkonnej) do procesu kreovania sudcov a rozhodovania o ďalších personálnych otázkach sudcov, vrátane existencie problematickeho inštitútu tzv. štvorročných sudcov.<sup>3</sup> Aj preto sa nie náhodou ústavné zmeny, ktoré priniesla novela Ústavy z roku 2001 týkali v prvom rade VII. hlavy Ústavy označenej nadpisom „Súdna moc“. Pri príprave zmien v VII. hlave Ústavy participovala na prípravných prácach aj skupina sudcov všeobecných súdov (J. Majchrák, I. Hanzelová, P. Rohárik a J. Sopoliga), <sup>4</sup> ktorá významným podielom prispela ku konečnej podobe poslaneckého návrhu ústavného zákona a to zvlášť v časti týkajúcej sa zriadenia Súdnej rady.

Jedným z najviac diskutovaných problémov počas prípravných prác v rámci pracovnej skupiny bola práve problematika zriadenia Súdnej rady, čo bolo spôsobené najmä tým, že navrhovatelia ústavnej novely a aj na prípravných prácach participujúci sudcovia všeobecných súdov disponovali komparatívnymi informáciami a poznatkami o ústavnom postavení a činnosti obdobných orgánov v iných štátoch EÚ, ktoré pochádzali prevažne len z odbornej spisby. V pracovnej skupine sa najintenzívnejšie diskutovalo o problémoch súvisiacich so zložením a spôsobom kreovania Súdnej rady, rozsahom jej pôsobnosti, ako aj hľadaním ústavnej definície Súdnej rady.

Základom konsenzu v skupine predkladateľov novely Ústavy vo vzťahu k zloženiu a kreovaniu Súdnej rady sa stala idea, v zmysle ktorej má byť Súdna rada zložená z členov delegovaných orgánmi zákonodarnej a výkonnej moci (Národnou radou, prezidentom a vládou) a z členov, ktorí sú sudcami zvolenými samotnými sudcami a to v takom pomere, aby bol k prijatiu všetkých zásadných rozhodnutí Súdnej rady potrebný aspoň minimálny konsenzus medzi členmi Súdnej rady z radov sudcov a členmi Súdnej rady, ktorí boli ustanovení orgánmi zákonodarnej a výkonnej moci. Takto navrhované zloženie Súdnej rady v spojení s ústavným návrhom koncipovaným spôsobom jej rozhodovania malo nepriamo vytvárať aj základ nezávislosti Súdnej rady. Pracovný návrh skupiny poslancov pôvodne predpokladal, že Súdna rada by mala byť zložená v pomere 2/3 sudcov (12 členov) a 1/3 nesudcov (šesť členov

---

<sup>2</sup> Pôvodne bol členom pracovnej skupiny, ktorá začala pripravovať návrh tzv. veľkej novely Ústavy aj súčasný člen Súdnej rady L. Mészáros, zastupujúci v tom čase Stranu maďarskej koalície, ktorý však bol 22. januára 2000 vymenovaný za sudcu Ústavného súdu. Strana maďarskej koalície na jeho miesto v pracovnej skupine už zástupcu z radov poslancov nedelegovala, a to najmä vzhľadom na skutočnosť, že niektoré jej návrhy formulované v počiatočných fázach prípravných prác nezískali podporu (napr. návrh na zmenu Preambuly Ústavy).

<sup>3</sup> K spoločensko-politickým súvislostiam, za ktorých došlo k zriadeniu Súdnej rady sa s odstupom času vyjadril aj Ústavný súd, keď v náleze sp. zn. PL. ÚS 2/2012 z 18. novembra 2015 uviedol, že „K zriadeniu Súdnej rady Slovenskej republiky došlo v období pred pristúpením k Európskej únii, pretože táto požiadavka bola zahrnutá medzi predvstupové požiadavky pre prijatie Slovenskej republiky do Európskej únie.“

<sup>4</sup> Ich účasť na prípravných prácach sa stretla s veľkou nevôľou vtedajšieho predsedu Najvyššieho súdu Š. Harabina, a preto sa menovaní sudcovia podľa mojich informácií zúčastňovali prípravných prác spravidla v rámci riadnej dovolenky a pod hrozbou disciplinárneho konania.

ustanovených po dvoch Národnou radou, prezidentom a vládou). K zmene tohto návrhu došlo až v predvečer (dopredu avizovaného) oficiálneho predloženia návrhu ústavného zákona do Národnej rady z dôvodu zásadného nesúhlasu vtedajšieho ministra spravodlivosti J. Čarnogurského a vedúceho úradu ministerstva spravodlivosti D. Lipšica s prevahou sudcov v zložení Súdnej rady, tlmočeného na politickom rokovaní zástupcov vtedajšej vládnej koalície (na pôde koaličnej rady).<sup>5</sup> Racionálny kompromis v rámci vládnej koalície sa napokon našiel v zachovaní počtu 18 členov Súdnej rady, z ktorých deväť členov budú tvoriť sudcovia a zvyšných deviatich členov budú voliť, resp. vymenúvať (po troch) Národná rada, prezident a vláda, ale pri zachovaní podmienky, že k prijatiu všetkých rozhodnutí Súdnej rady bude potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých členov Súdnej rady, t.j. dosiahnutie aspoň minimálneho konsenzu zástupcov súdnej moci a zástupcov ostatných tzv. politických mocí (zásada 9 + 1) pri každom rozhodnutí Súdnej rady.

Tento prístup ku kreovaniu Súdnej rady sa stretol v odbornej verejnosti v zásade so všeobecným súhlasom, čo akcentoval aj prof. J. Svák vo svojej inauguračnej prednáške, v ktorej zdôraznil, že Súdna rada bola *«zriadená za účelom diverzifikácie zdrojov legitimacy sudcov. V záujme toho, aby legitimitu sudcom nedávali iba sudcovia, ale ani výlučne politici, či občania bol vytvorený model „deväť plus deväť“, ktorý znamená, že deviatich členov tejto rady volia spomedzi seba sudcovia a ďalších deviatich po troch vláda, prezident a parlament»*.<sup>6</sup> K tomu však treba dodať, že text ústavnej novely z roku 2001 neobsahoval ďalšie podrobnosti o tom koho vyberú (majú vybrať) za členov Súdnej rady Národná rada, prezident, vláda a sudcovia. Implicitne sa však predpokladalo, že Národná rada, prezident a vláda budú do Súdnej rady nominovať predovšetkým nesudcov.

Pri prvom kreovaní Súdnej rady v roku 2002 sa táto v ústavnom texte implicitne obsiahnutá požiadavka aj dôsledne naplnila. Aj vďaka účinnému lobingu vedúcich predstaviteľov súdnictva však kreovanie Súdnej rady pre druhé funkčné obdobie „... *prinieslo zásadný zvrät, ktorý fakticky poprel účel a zmysel celej ústavnej úpravy ... pretože členmi Súdnej rady Slovenskej republiky sa, až na jednu dve výnimky, stali sudcovia. To všetko len preto, že ústavný text neobsahoval to, čo predpokladal, že nemusí obsahovať vzhľadom na dosiahnutý stupeň demokracie a politickej kultúry na Slovensku.*“<sup>7</sup> Aj preto som paradoxne ako jeden z predkladateľov veľkej novely Ústavy v jednom zo svojich už dávnejších publikačných výstupov tlmočil, v záujme korigovať prehnaný politický optimizmus (či politickú naivitu) predkladateľov tzv. veľkej novely Ústavy, námet, aby sa pracovalo „...*na takých*

---

<sup>5</sup>Vzhľadom na predpokladaný nesúhlas opozičných parlamentných strán (HZDS a SNS) s návrhom predkladaných ústavných zmien bolo v záujme priechodnosti tzv. veľkej novely Ústavy v ústavodarnom orgáne nevyhnutné dosiahnuť konsenzus o všetkých zásadných otázkach aspoň v rámci vtedajšej vládnej koalície.

<sup>6</sup>SVÁK, J.: Súdna moc a moc sudcov na Slovensku (tézy inauguračnej prednášky). Právny obzor, roč. 89, 2006, č.1, s. 8 – 9.

<sup>7</sup>SVÁK, J.: *Potrebuje začínajúci štát rozsiahly alebo stručný text ústavy?* In: Renáta Šínová (ed.): *Olomoucké právnické dny 2008. Sborník příspěvku z konferencie. 1 vydání.* Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s. 2008. s. 69.

ústavných zmenách, ktoré by jednoznačne vymedzovali pomer sudcov a nesudcov v zložení Súdnej rady.<sup>8</sup> Ako je známe s touto požiadavkou sa stotožnil (možno až príliš scholasticky) s odstupom času aj ústavodarca, ktorý prostredníctvom doposiaľ poslednej novelizácie Ústavy, uskutočnenej ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., rozšíril ústavný text o pravidlo, podľa ktorého môžu Národná rada, prezident a vláda za člena Súdnej rady „ustanoviť len osobu, ktorá nie je sudcom“ (čl. 141a ods. 3 Ústavy).

Vracajúc sa k pôvodnému zneniu čl. 141 a Ústavy sa žiada ďalej uviesť, že vo vzťahu ku kreovaniu predsedu Súdnej rady prevládla (napriek určitým výhradám) v skupine predkladateľov tzv. veľkej novely Ústavy (aj na základe komparatívnych poznatkov) zhoda v tom, že by ju mal *ex constitutione* zastávať zástupca z radov sudcov s primeranou autoritou, ktorú by mala reprezentatívne garantovať funkcia predsedu Najvyššieho súdu.<sup>9</sup> Žiaľ aj v tejto otázke sme podľahli politickej nezrelosti, ktorú (z môjho pohľadu) racionálne korigoval ústavodarca novelizáciou Ústavy, uskutočnenou ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z., na základe ktorej sa predseda Súdnej rady ustanovuje tak, že ho volia a odvolávajú členovia Súdnej rady spomedzi svojich radov. V dôvodovej správe k návrhu tejto novely Ústavy (ptč. 921, VII. volebné obdobie) sa uvádza „*Navrhovaný ústavný zákon má tiež vytvoriť rámec pre naplnenie požiadavky na zamedzenie prelínania výkonu funkcií predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky tak, aby predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nebol automaticky zároveň predsedom Súdnej rady Slovenskej republiky.*“ Aj keď citovaný text vyznieva neutrálne bolo verejným tajomstvom, že za touto ústavnou zmenou sa skrývalo aj kritické hodnotenie aktivít kontroverznej osobnosti vtedajšieho predsedu Najvyššieho súdu. To poznamenávam napriek tomu, že išlo o ústavnú zmenu, ktorá má racionálny základ a viem sa s ňou v plnom rozsahu stotožniť.

Vzhľadom na skutočnosť, že ústavná úprava Súdnej rady vznikala na „zelenej lúke“ bolo zložité medzi predkladateľmi dosiahnuť zhodu aj v otázke jej pôsobností, a to predovšetkým v tom, či má byť ich výpočet taxatívny, alebo len demonštratívny. Diskusia na úrovni skupiny predkladateľov vyústila do návrhu, v ktorom bola pôsobnosť Súdnej rady koncipovaná na demonštratívnom výklade

---

<sup>8</sup> OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: UPJŠ, 2009, s. 123. S odstupom času sa k tomuto problému analogicky vyjadril aj Ústavný súd, ktorý v náleze sp. zn. PL. ÚS 2/2012 z 18. novembra 2015 uviedol „*Súdna rada v pomeroch Slovenskej republiky však priamo v texte ústavy nemá obmedzenia týkajúce sa vyváženej členov súdnej rady z hľadiska pomeru sudcov a zástupcov iných profesií, pričom podmienkami pre členstvo v súdnej rade (okrem sudcov) je bezúhonnosť, vysokoškolské právnické vzdelanie a najmenej 15 rokov odbornej praxe (čl. 141a ods. 2 ústavy). Uvedená skutočnosť (vyváženosť členstva v súdnej rade) môže byť za určitých okolností problematická, a to v prípade, ak okrem sudcov aj ostatné štátne orgány do súdnej rady menujú či volia sudcov. Pri prevahe sudcov v súdnej rade totiž súdna rada môže (ale nemusí) podliehať nebezpečenstvu „súdneho korporativizmu“ (corporatism within the judiciary, Benátska komisia, stanovisko, bod 27). Na tomto mieste sa však vytvára priestor pre všetky dotknuté orgány na zavedenie takej vhodnej ústavnej praxe pri ustanovovaní členov súdnej rady, ktorá zabráni justičnému korporativizmu a izolácii a rovnako zachová princíp delby moci a zodpovednosti.*“

<sup>9</sup> Táto idea vychádzala aj a predovšetkým z komparatívnych poznatkov, pričom ako predkladatelia novely Ústavy sme sa dokázali odosobniť od toho, kto funkciu predsedu Najvyššieho súdu v reálnom čase zastával.

(„Do pôsobnosti Súdnej rady patrí najmä ...“). Tento záver bol počas parlamentnej rozpravy predmetom sústredenej kritiky zo strany opozičných poslancov, ktorí argumentovali najmä obavami z pokušenia bežného zákonodarcu nepredvídaným spôsobom rozširovať pôsobnosť Súdnej rady ako nového ústavného orgánu, z ktorého činnosťou nie sú na Slovensku žiadne skúsenosti. Prekladatelia a ústavná väčšina členov vtedajšieho parlamentu však tejto kritike odolala a v konečnom dôsledku schválila znenie čl. 141a ods. 4 Ústavy síce v pozmenenej podobe („Do pôsobnosti Súdnej rady Slovenskej republiky patrí ... g) ďalšia pôsobnosť, ak tak ustanoví zákon“), ale bez zmeny jeho podstaty založenej na demonštratívnom výpočte pôsobnosti Súdnej rady. Takýto prístup k vymedzeniu pôsobnosti Súdnej rady ústavodarca zachoval aj pri poslednej novelizácii Ústavy, uskutočnenej ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., pričom všetky pôvodne schválené pôsobnosti Súdnej rady boli zachované (aj keď rozšírené jednak ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. a následne aj doposiaľ poslednou novelizáciou Ústavy).

Vzhľadom na skutočnosť, že väčšina ústavných orgánov má v ústavnom texte obsiahnutú aj (viac, či menej vydarenú) svoju ústavnú definíciu, sa predkladatelia tzv. veľkej novely Ústavy počas prípravných prác snažili aj o sformovanie všeobecne akceptovanej ústavnej definície Súdnej rady. Môžem prezradiť, že v hre bola aj ústavná definícia v znení korešpondujúcom platnému ústavnému textu („Súdna rada Slovenskej republiky je ústavným orgánom sudcovskej legitimacy“ – čl. 141a ods. 1 Ústavy), ktorá sa však nestretla s všeobecnou podporou z dôvodu, že jej text vyznieva vo vzťahu k pôsobnosti Súdnej rady reštriktívne. Predovšetkým z tohto dôvodu bol pôvodný text čl. 141a Ústavy schválený bez ústavnej definície Súdnej rady.

## **II. Novelizácia Ústavy uskutočnená ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z.**

K prvým nepochybne významným zmenám textu čl. 141a Ústavy, upravujúceho postavenie Súdnej rady, došlo prostredníctvom ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. Súčasťou poslaneckého návrhu tohto ústavného zákona, predloženého do ústavodarného procesu vtedajším predsedom Národnej rady P. Paškom a jej vtedajším podpredsedom P. Hrušovským, boli popri vyššie už spomenutej a zhodnotenej zmeny kreovania predsedu Súdnej rady a ustanovenia jeho (mimoriadne žiadúcej) právomoci iniciovať pred Ústavným súdom konanie „vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 týkajúcich sa výkonu súdnictva“ [čl. 130 ods. 1 písm. f) Ústavy], aj rozšírenie pôsobnosti Súdnej rady „zabezpečovať plnenie úloh verejnej kontroly súdnictva“ [čl. 141a ods. 6 písm. a) Ústavy] a „vydávať zásady sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy“ [v súčasnosti text čl. 141a ods. 6 písm. j) Ústavy], ktoré tvoria súčasť aj v súčasnosti platného ústavného textu.

**K zásadnému rozšíreniu pôsobnosti Súdnej rady prostredníctvom ústavného zákona č. 161/2014 Z.z. však došlo až počas parlamentnej rozpravy na základe horúcou ihlou šitého a teda zjavne nedomysleného **pozmeňujúceho návrhu, schválením ktorého sa zaviedol inštitút tzv. bezpečnostných previerok sudcov.**** Bezpečnostným previerkam sa mali v zmysle tejto ústavnej novely nielen kandidáti na sudcov, ale na základe prechodného ustanovenia, lokalizovaného v čl. 154d Ústavy, paušálne aj všetci už ustanovení sudcovia všeobecných súdov. Možno súhlasí s R. Procházkom, podľa ktorého išlo o horúčkovitú reakciu „*na pretrvávajúcu nedôveru verejnosti proti výkonu spravodlivosti*“ a v zásade aj s jeho názorom rozvíjajúcou citovanú formuláciu, v zmysle ktorého „*Z dynamiky rokovaní a z priebehu rozpravy v parlamente sa však javí pravdepodobné, že bezpečnostné previerky sudcov plnili funkciu obojstranného alibi pre politickú dohodu ponad vládno-opozičnú bariéru a mali oslabiť kritiku liberálnych médií voči ústavnej úprave manželstva, a že teda neboli sťažňovým dôvodom úpravy.*“<sup>10</sup> Aj keď citovaná idea R. Procházku vyznieva voči ústavodarcovi ospravedlňujúco, nič nemení na skutočnosti, že časť ústavnej novely z roku 2014 týkajúca sa tzv. bezpečnostných previerok sudcov bola „skasírovaná“ nálezom sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019, ktorý možno považovať za jedno z najrevolučnejších, ale zároveň aj najkontroverznejšie hodnotených rozhodnutí Ústavného súdu (k tomu viac pozri nižšie).

### **III. Interpretácia ústavného postavenia, kreovania a pôsobnosti Súdnej rady vo vybraných rozhodnutiach Ústavného súdu**

Ako som už naznačil v úvodnej časti môjho príspevku po skončení mojej poslaneckej kariéry sa mi naskytla možnosť autoritatívne sa vyjadrovať k ústavnému postaveniu Súdnej rady v postavení sudcu Ústavného súdu. Z celého radu rozhodnutí Ústavného súdu súvisiacich s ústavným postavením, kreovaním a pôsobnosťou Súdnej rady sa chcem stručnými poznámkami venovať v chronologickom poradí trom z nich.

Na prvom mieste chcem spomenúť **nález sp. zn. PL. ÚS 2/2012 z 18. novembra 2015, v ktorého odôvodnení sa Ústavný súd pokúsil o definovanie Súdnej rady,** keď uviedol „*Súdna rada Slovenskej republiky je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mal byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej.*“ S citovanou definíciou som vyjadril zásadný nesúhlas vo svojom odlišnom stanovisku. Sumarizujúc a zovšeobecňujúc v ňom vyjadrené výhrady považujem za potrebné

---

<sup>10</sup> PROCHÁZKA, R.: *Rozhádaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku.* N Press, s.r.o., 2018, s.83.

na tomto mieste uviesť, že zásadný omyl väčšiny pléna Ústavného súdu pri koncipovaní definície Súdnej rady podľa môjho názoru spočíval v tom, že odvinula definíciu Súdnej rady ako „ústavného orgánu súdnej moci“ od lokalizácie jej ústavnej úpravy v VII. hlavy označenej nadpisom „Súdna moc“ a nie od jej reálneho ústavného postavenia. Som totiž presvedčený, že za orgán súdnej moci nemožno považovať ústavný orgán, ktorý nedisponuje sudcovskou právomocou. Aj preto som privítal legálnu ústavnú definíciu Súdnej rady zavedenú ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z.

Veľkou a dlhotrvajúcou ságou v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu sa stala **kryštalizácia väčšinového názoru na odvolávanie členov Súdnej rady ustanovovaných do funkcie orgánmi zákonodarnej a výkonnej moci (Národnou radou, prezidentom a vládou) pred uplynutím ich päťročného funkčného obdobia**<sup>11</sup>, a to aj z dôvodu zmeny v personálnom zložení príslušného ústavného orgánu, príp. na základe straty dôvery. V prvej fáze tohto sporu prevládol názor vyjadrený v uznesení sp. zn. PL. ÚS IV/2011 zo 17. februára 2017, podľa ktorého « *...ústavná konštrukcia ustanovovania a odvolávania členov súdnej rady v kontexte s ďalšími ustanoveniami čl. 141a ústavy, ako aj ústavnými princípmi umožňuje vláde (ako aj Národnej rade Slovenskej republiky, prezidentovi Slovenskej republiky a sudcom, pozn. autora) odvolať člena Súdnej rady, ktorý sa nachádza v jej „kreačnej dispozícii“ aj z dôvodu straty dôvery...* ». Označené uznesenie som pripravoval ako sudca spravodajca usilujúc sa pritom o autentickú reprodukciu formovania názoru na Ústavou ustanovené zloženie Súdnej rady, ktoré prebiehalo pri príprave návrhu tzv. veľkej novely Ústavy.<sup>12</sup> V konaní vedenom pod sp. zn. I. ÚS 454/2012 však I. senát dospel k inému právnemu názoru, ktorého podstata bola sústredná do konštatovania, že „*člena súdnej rady nie je možné odvolať v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia iba pre zmenu politického zloženia národnej rady, zmenu vlády či zmenu v osobe prezidenta ani bez uvedenia dôvodu.*“ Na tomto základe I. senát Ústavného súdu inicioval konanie o zjednocovaní právnych názorov senátov, jeho právny názor však v tomto konaní nezískal potrebnú podporu nadpolovičnej väčšiny sudcov Ústavného súdu, a preto bol uznesením sp. zn. PLz ÚS 4/2014 z 12. novembra 2014 zamietnutý.

---

<sup>11</sup> Implicitne bola súčasťou tohto sporu vzniknutého na pôde Ústavného súdu aj otázka, či môžu aj sudcovia v priebehu päťročného funkčného obdobia odvolať členov Súdnej rady, ktorých do tejto funkcie voľbou ustanovili.

<sup>12</sup> V odôvodnení uznesenia sp. zn. PL. ÚS IV/2011 zo 17. februára 2017 sa okrem iného uvádza, že „*Ústavou ustanovená vnútorná konštrukcia (zloženie) súdnej rady by ... stratila svoje racionálne opodstatnenie, ak by členovia súdnej rady po svojom ustanovení (zvolení, resp. vymenovaní) nemali žiadnu väzbu na tých, ktorí ich do tejto funkcie ustanovili (zvolili, vymenovali). Tým by sa ak už nie znemožnila, tak aspoň podstatným spôsobom sťažila možnosť tých, ktorým ústavodarca nie náhodou zveril právomoc kreovať (voliť a vymenúvať) členov súdnej rady, t. j. sudcom Slovenskej republiky, národnej rade, prezidentovi a vláde, prenášať na pôdu súdnej rady svoje predstavy o fungovaní súdnictva a ovplyvňovať v primeranom rozsahu (v rozsahu zodpovedajúcom počtu členov súdnej rady, ktorí sú v ich kreačnej dispozícii) jej rozhodovanie. Vnútorná konštrukcia, resp. zloženie súdnej rady a spôsob jej uznášania vychádzajú teda (logicky a vedome) z požiadavky zachovania vzťahu (politickej) dôvery medzi členmi súdnej rady a subjektmi, ktoré ich do ich funkcií ustanovili, čomu musí zodpovedať oprávnenie týchto subjektov odvolať ich z funkcie aj z dôvodu „straty dôvery“, resp. aj z iného ústavou a ani zákonom neustanoveného dôvodu.*“



Po vymenovaní nových sudcov na uvoľnené miesta sudcov Ústavného súdu I. senát opätovne inicioval k otázke sporu o odvolávaní členov Súdnej rady počas ich päťročného funkčného obdobia konanie o zjednocovaní právnych názorov senátov Ústavného súdu, ktoré vyústilo do uznesenia sp. zn. PLZ ÚS 2/2018 z 19. septembra 2018. Vo výrokovej časti tohto uznesenia sa uvádza „Člena Súdnej rady Slovenskej republiky **nie je možné odvolať v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia orgánom, ktorý ho na tento post nominoval, lebo len tak sa zaručí jeho základné právo podľa čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.**“ Citovaný právny záver väčšiny pléna Ústavného súdu považujem za snád' najnedomyšlenejší a najrozporuplnejší judikát Ústavného súdu v jeho doterajšej histórii, ktorým modifikoval ústavný text, navyše v časti, ktorá zjavne netvorí súčasť materiálneho jadra Ústavy. V spoločnom odlišnom stanovisku (so sudkyňou M. Mochnáčovou) sú výhrady voči tomuto rozhodnutiu väčšiny pléna Ústavného súdu koncentrovane vyjadrené takto: „.....**väčšina pléna ústavného súdu prostredníctvom zjednocujúceho stanoviska odňala sudcom, národnej rade, prezidentovi a vláde ústavou zverenú právomoc odvolať nimi ustanoveného člena súdnej rady v priebehu ich päťročného funkčného obdobia. Takýto právny názor je v právnom štáte neakceptovateľný, keďže stavia ústavný súd nad ústavodarca a de facto priznáva ústavnému súdu právomoc derogovať ústavu, resp. jej časti či jednotlivé ustanovenia.**“

Bodku za popisovaným sporom o možnosti odvolať člena Súdnej rady pred uplynutím jeho päťročného funkčného obdobia orgánom, ktorý ho do tejto funkcie ustanovil, urobil ústavodarca, ktorý v doposiaľ poslednej novelizácii Ústavy, uskutočnenej ústavným zákonom č. 422/2020 Z.z. doplnil ústavný text o vetu „Predsedu, podpredsedu a člena Súdnej rady Slovenskej republiky možno pred uplynutím ich funkčného obdobia kedykoľvek odvolať“ (čl. 141a ods. 5 Ústavy). Ústavodarca citovanou vetou *de facto* potvrdil právny názor vyjadrený v uznesení sp. zn. PL. ÚS IV/2011 zo 17. februára 2011. Nad rámec uvedeného sa mi žiada uviesť, že si viem predstaviť aj takú konštrukciu kreovania Súdnej rady, ktorá by neumožňovala odvolávať jej členov v priebehu ich funkčného obdobia. K tomu by však bola potrebná zásadná zmena ústavnej koncepcie Súdnej rady, ktorá bola konštituovaná prostredníctvom tzv. veľkej novely Ústavy a v priebehu dvadsaťročného vývoja zostala zachovaná.

V stručnom exkurze do judikatúry Ústavného súdu týkajúcej sa interpretácie ústavnej úpravy Súdnej rady **nemožno opomenúť v ostatnom období v domácej ústavnej teórii zrejme najviac a najkontroverzejšie diskutovaný nález sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019,**<sup>13</sup> ktorým

---

<sup>13</sup> V rámci pestrej mozaiky názorov na tento nález Ústavného súdu možno nájsť také, ktoré vo vzťahu k nemu zaujímajú mimoriadne kritický postoj (pozri najmä monografiu publikáciu KÁČER, M., NEUMANN, J. *Materiálne jadro v ústavnom práve. Doktrínálny dissent proti zrušeniu sudcovských previerok*. Praha: Leges, 2019, s. 150), resp. naopak sa s ním v zásade bez výhrad stotožňujú (pozri napr. publikačné výstupy BALOG, B. *Ústavoochrana na temnej strane sily* (?), s. 223 – 236; BREJCHOVA LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava v ohrození. Zopár zamyslení nad jedným nálezom*. (PL. ÚS 21/2014), s. 237 – 260 a LALÍK, T.: *Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na Slovensku*, s. 274 – 297, publikované vo vedeckom zborníku Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. Tomus XXXVIII. č. 1/2019. Bratislava: Právnická fakulta UK v Bratislave, 2019, alebo aj monografiu BREJCHOVA LAPČÁKOVÁ, M. *Nezrušiteľné*

(zjednodušene) rozhodol o nesúlade ustanovení Ústavy, ktoré priznávali Súdnej rade právomoc rozhodovať o tzv. bezpečnostných previerkach sudcov, resp. aj kandidátov na sudcov z dôvodu, že je v rozpore s materiálnym jadrom Ústavy. K tomuto nálezu som (tak, ako traja ďalší sudcovia Ústavného súdu) pripojil odlišné stanovisko. V mojom odlišnom stanovisku som sa na jednej strane stotožnil s doktrínou materiálneho jadra (ohniska) ústavy, z ktorého je vyvoditeľná právomoc Ústavného súdu chrániť identitu Ústavy, zahŕňajúcu aj prípadnú derogáciu ustanovení Ústavy, ktoré sú v rozpore s jej materiálnym jadrom.<sup>14</sup> Na druhej strane som však v mojom odlišnom stanovisku vyjadril názor, že v tomto prípade nebolo nevyhnutné, aby Ústavný súd použil tento implicitný „vražedný derogáčny mechanizmus“, ktorého uplatnenie „musí mať charakter *ultima ratio*“, keďže boli k dispozícii aj iné možnosti neutralizácie nešťastne a nevhodne formulovanej ústavnej úpravy tzv. bezpečnostných previerok sudcov. V rámci týchto možností som neobišiel ani Súdnu radu, ktorá sa podľa môjho názoru mohla zmocniť svojej novej právomoci priznanej jej ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. aj s ďaleko vyššou mierou autonómie a nie alibisticky.<sup>15</sup>

## Záver

---

*ústavné princípy vo viacúrovňovom právnom systéme.* Košice Šafárik Press, 2020, s. 246), ako aj také, ktoré si k nemu zachovávajú kritický a rezervovaný postoj (napr. OROSZ, L.: *Ústavný systém Slovenskej republiky a ochrana ústavnosti po 30. januári 2019.* In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislavské právnické fórum 2020.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta, 2020, s. 20 – 29).

<sup>14</sup> Na implicitnej právomoci Ústavného súdu chrániť identitu Ústavy nič zásadného podľa môjho názoru nezmenila ani doposiaľ posledná novelizácia Ústavy, ktorou sa text čl. 125 ods. 4 doplnil o vetu „*Ústavný súd nerozhoduje ani o súlade ústavného zákona s ústavou*“ (k tomu pozri moje názory vyjadrené v štúdiu OROSZ, L.: *Justičná novela Ústavy Slovenskej republiky (solídne zámery – rozpačité závery.* In *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovacie činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni.* Košice: Šafárik Press, 2021, s. 86 a nasl.). Tento právny názor vo svojej podstate vyslovil aj Ústavný súd v nedávnom vydanom uznesení sp. zn. PL.ÚS 8/2022 z 25. mája 2022.

<sup>15</sup> V mojom odlišnom stanovisku sa k otázke možnosti Súdnej rady autonómnejšie rozhodovať vo veciach bezpečnostných previerok sudcov okrem iného uvádza toto «...je totiž diskutabilné tvrdenie väčšiny pléna ústavného súdu obsiahnuté v bode 130 oponovaného nálezu, podľa ktorého „... súdna rada pri prijímaní stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014 v konečnom dôsledku nemá možnosť overiť úplnosť, objektivitu a správnosť výsledku previerky (v citovanom texte ide o zjavnú nepresnosť – nejde o „výsledok previerky“, ale podklady NBÚ, pozn.)“ a následne akcentované v bode 132.1 oponovaného nálezu, podľa ktorého „Činnosť NBÚ a výsledky, ktoré predkladá súdnej rade, v skutočnosti nemôže preskúmať súdna rada ani ústavný súd.“. Toto tvrdenie totiž popiera autonómnosť a nezávislosť rozhodovania orgánov súdnej moci (súdnej rady i samotného ústavného súdu). Podľa môjho názoru je totiž kľúčovou úlohou súdnej rady a následne aj ústavného súdu overiť si pôvod a dôveryhodnosť podkladov NBÚ, v prípade pochybností si vyžiadať aj dopĺňajúce podklady, konfrontovať ich s inými skutočnosťami a až potom na ich základe autoritatívne rozhodnúť, či preverovaná osoba spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti. Závisí pritom len od súdnu radou a ústavným súdom autonómne ustanovených kritérií, podľa ktorých bude pripisovať relevanciu podkladom predloženým im NBÚ. Navyše sa domnievam, že by neboli namieste výhrady ani k tomu, ak by v konkrétnych okolnostiach posudzovaného prípadu súdna rada a ústavný súd pri rozhodovaní o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti v pochybnostiach primerane uplatňovali klasickú zásadu „*in dubio pro reo*“ (!)».

Doposiaľ k poslednému zásahu ústavodarného orgánu do ústavnej úpravy Súdnej rady došlo prostredníctvom ústavného zákona č. 422/2020 Z. z. Nie je mojim úmyslom na tomto mieste podrobnejšie analyzovať obsah tejto ústavnej novely v časti týkajúcej sa Súdnej rady<sup>16</sup> o to viac, že k jej jednotlivým súčasťam som sa vyjadril už vyššie. Obmedzím sa na vyslovenie názoru, že táto časť ústavného zákona č. 422/2014 Z.z. patrí k vydarenejším. Ústavodarca prostredníctvom tohto ústavného aktu formuloval svoj autoritatívny postoj v podobe zmien a doplnkov ústavného textu k tým otázkam ústavnej úpravy Súdnej rady, ktoré boli v priebehu dvadsaťročného vývoja najviac diskutované (absencia ústavnej definície Súdnej rady, pomer sudcov a nesudcov v zložení Súdnej rady, možnosť odvolávať členov Súdnej rady v priebehu ich funkčného obdobia, rozhodovanie o strate predpokladov sudcovskej spôsobilosti na základe výsledkov tzv. bezpečnostnej previerky). Zároveň však posledná novela Ústavy otvorila ďalší okruh problémov, ktoré sa v ďalšom období zrejme stanú predmetom intenzívnej odbornej diskusie (napr. regionálny princíp pri kreovaní členov Súdnej rady volených sudcami, načrtnutá cesta k profesionalizácii Súdnej rady a pod.). Chcem tým aspoň naznačiť, že proces hľadania optimálnej ústavnej, ale i zákonnej úpravy Súdnej rady nemožno ani po dvoch dekádach jej fungovania považovať za uzavretý. Týmto príspevkom, ktorý môže pre viacerých vyznievať až príliš subjektivistický, som sa pokúsil opierajúc sa o poznatky a skúsenosti nadobudnuté počas môjho pôsobenia vo verejnom živote, prispieť do mozaiky názorov o tom, ako vyzerá a ako by mohla vyzeráť ústavná úprava Súdnej rady, ktorá by bola spôsobilá efektívne napomáhať plneniu jej ústavného poslania.

Za príležitosť prezentovať svoje poznatky a názory chcem záverečnou vetou môjho príspevku poďakovať organizátorom tohto slávnostného podujatia.

---

<sup>16</sup> Obsah tejto časti doposiaľ poslednej novely Ústavy v časti týkajúcej sa Súdnej rady je zrozumiteľným spôsobom popísaný a aj primeraným spôsobom odôvodnený v príslušnej časti dôvodovej správy (ptč. 270. VIII. volebné obdobie), v ktorej sa uvádza „Súdna rada sa definuje ako ústavný orgán sudcovskej legitimacy. Reforma zloženia súdnej rady zahŕňa zavedenie regionálneho princípu pri voľbe členov súdnej rady sudcami. Ďalej sa zavádza pravidlo, podľa ktorého Národná rada Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky a vláda Slovenskej republiky budú nominovať do súdnej rady len osoby, ktoré nie sú sudcami. V nadväznosti na rozhodovaciu činnosť ústavného súdu sa tiež navrhuje v texte ústavy výslovne upraviť pravidlo, podľa ktorého je odvolanie člena súdnej rady prípustné aj pred uplynutím jeho funkčného obdobia. Zároveň sa navrhuje, aby vyvodzovanie zodpovednosti smerom k sudcom vykonávané disciplinárnymi senátmi kreovanými súdnou radou bolo prenesené na najvyšší správny súd, ktorého zriadenie sa navrhuje. Do textu ústavy sa tiež zavádza plne profesionalizovaná funkcia podpredsedu súdnej rady....“

Návrh ústavného zákona rozširuje pôsobnosť súdnej rady o konanie vo veciach majetkových pomerov sudcov. Zároveň návrh ústavného zákona reaguje na nález ústavného súdu PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019 a umožňuje súdnej rade vykonávať aktívny dohľad nad splňaním predpokladov sudcovskej spôsobilosti vlastným autonómnym konaním a preverovaním bez podstatnej ingerencie iného orgánu verejnej moci.

Návrh ústavného zákona zároveň počíta s rozhodovaním o strate predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude sudca vykonávať riadne počas výkonu funkcie sudcu, pričom právomoc rozhodovať o strate predpokladov sudcovskej spôsobilosti vkladá do rúk disciplinárnemu súdu.“.

# Charakter Súdnej rady Slovenskej republiky po dvoch dekádach

*JUDr. Lajos Mészáros*

## Súdna rada je súdna rada a má súdnoradovú moc

(V 80-tych rokoch letel veľký rádiorhit rakúskej skupiny Opus s banálnou titulkou Live is life, ktorá však v tej banalite ukrýva skutočnosť, že život býva veľmi komplexný.)

1. Po 20 rokoch života so Súdnu radou zisťujeme, že súdna rada je súdnou radou. To však taktiež vôbec nie je banálne a samozrejmé.

2. O Súdnej rade sa už hovorilo, že (i) je súčasťou súdnej moci, (ii) existujú tiež názory, že je nezávislým správny orgánom, (iii) ďalej býva zamieňaná so sudcovskou samosprávou. (iv) Rafinovaným, a zároveň bezobsažným je označenie Súdnej rady ako orgánu *sui generis*.

3. Vznikla akási túžba definovať Súdnu radu a tým odkryť jej tajomstvo. Nielen oprávnená túžba, ale až fetiš. Túžba vychádzala z názoru, že ak si povieme definíciu súdnej rady, tak budeme vedieť, ako má rozhodovať, a akým spôsobom môžu byť jej rozhodnutia preskúmané, a vôbec, čo s ňou, čo si s ňou počať.

4. Predsa len, aplikujme to, čo sa o Súdnej rade občas stále hovorí, a presvedčme sa, aký má Súdna rada vzťah k štandardom *orgánov štátnej správy*, a či nám tento pohľad nepomôže Súdnej rade viac porozumieť.

5. Východiskom pre úvahy o povahe Súdnej rady musí byť, pravda, ústavný text.: Ústavnou oporou pre orgány štátnej správy je čl. 122 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), podľa ktorého *ústredné orgány štátnej správy a miestne orgány štátnej správy sa zriaďujú zákonom*. Okrem toho, podľa čl. 86 písm. e) ústavy, *do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí zriaďovať zákonom ministerstvá a ostatné orgány štátnej správy*. Všetky orgány štátnej správy sa teda zriaďujú zákonom. Ústavný text *predpokladá* ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy, miestne štátnej správy a iné orgány štátnej správy, ale ich zriadenie zveruje zákonu.

6. Ústavná úprava (i) exekutívy a (ii) štátnej správy, ich vzťah a kontrast, umožňuje ILUSTRATÍVNY pohľad, ktorý má význam aj pre vec Súdnej rady: Na ÚSTAVNEJ úrovni je upravená VLÁDNA úroveň exekutívy, zatiaľ čo na zákonnej úrovni je upravená ÚRADNÍCKA úroveň exekutívy. Na ústavnej úrovni je situovaná VLÁDNA, KONCEPČNÁ zložka EXEKUTÍVY, zatiaľ čo na ZÁKONNEJ úrovni je upravená jej takpovediac „technická“ zložka.

7. Tu vstupuje do úvah Súdna rada. Práve tu možno vysvetliť kontrast – paralelu – asymetriu medzi („A“) exekutívnou, a jej podriadenou („a“) administratívnou mocou na jednej strane a („B“) Súdnu radou na strane druhej:

8. Symetrické so súdnou radou sú ústavné orgány, ktoré VLÁDNU, teda prijímajú zásadné rozhodnutia (PLz. ÚS 2/2018<sup>17</sup>). Asymetrické so Súdnu radou sú orgány štátnej správy, ktoré sú zriaďované - konkretizované na nižšej - podústavnej úrovni, a ktoré úradníckym spôsobom vykonávajú tie zákony a akty, ktoré boli prijaté na úrovni vládnutia.

9. Ustanovenie čl. 141a ods. 1 ústavy explicitne označuje súdnu radu ako orgán ústavný. Žiaden iný ústavný orgán nie je v ústave výslovne označený ako orgán ústavný. Súdna rada je ústavný orgán, je priamo zriadený a konštruovaný ústavou. Štátna správa je na základe ústavnej licencie zriaďovaná zákonom. Tieto dve množiny sa textuálne a formálne odlišujú. Ak je nejaké teleso, telesom podľa citovaného čl. 122 ústavy, tak nie je telesom podľa čl. 141a ústavy.

10. Orgány štátnej správy sú podriadené vláde, ktorá je podľa čl. 108 ústavy vrcholným orgánom výkonnej moci, a tá nesie za štátnu správu pred Národnou radou ústavnú zodpovednosť (Nič na tom nemení, že pri niektorých tzv. nezávislých orgánoch štátnej správy, má vládna moc limitovanejšie možnosti.). Podriadenosť vláde, resp. ministerstvám spočíva v možnosti dávať pokyny podriadeným alebo v možnosti ich menovať a odvolávať. Úradovanie, rozhodovanie v štátnej správe je v istom zmysle retrospektívne v tom zmysle, že je zamerané na riešenie opakujúcich sa, zákonom predpokladaných situácií, a toto rozhodovanie prebieha v rámci podrobnej hmotnoprávnej a procesnoprávnej úpravy.

11. Súdna rada, nie je podriadená vláde, nezodpovedá jej, jej členovia nie sú úradníci štátnej správy v hierarchickej štruktúre. Súdna rada rozhoduje o koncepčných, prospektívnych otázkach, a neuplatňuje správnu úvahu, ale úvahu ústavnú.

12. Skutočnosť, že aj ústavná autorita je niekedy mikro-orgánom štátnej správy, napríklad ak predseda resp. predsedníčka súdnej rady, či ústavného súdu rozhodujú vo veci infozákona, nič nemení na skutočnosti, že stále ostávajú Súdnu radou a ústavným súdom.

13. Ústavný súd prijíma sťažnosti proti rozhodnutiam Súdnej rady priamo a zákon o ústavnom súde predpokladal konanie proti jej uzneseniu o tom, že sudca nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude riadne vykonávať. Procesným partnerom súdnej rady je ústavný súd, nie správny súd (porov. III. ÚS 350/2020 a uznesenie najvyššieho súdu 6Sžo/11/2014).

14. Ale čo je potom Súdna rada, ak nie je štátnou správou?

---

<sup>17</sup> Časť bodu 12 zjednocujúceho uznesenia ústavného súdu PLz. ÚS 2/2018, resp. právnej vety o rovnocennosti Súdnej rady s ústavnými orgánmi.

15. Novelou ústavy z roku 2001, jej revíziou, pribudla do ústavy nielen Súdna rada, ale napríklad aj ombudsmanka. Ombudsmanka bola v istom zmysle novou mocou – ústavný systém predtým nepoznal autoritu, ktorá by vytvárala neformálno/formálny tlak na štátnu správu.

16. Súdna rada, teda jej moc, VŠAK nebola ani v roku 2002 úplne novou mocou. Aj pred zriadením súdnej rady, authority prijímali rozhodnutia týkajúce sa justície. Niektoré rozhodnutia prijímala výkonná moc, niektoré súdna správa, niektoré Národná rada.

17. Súdnoradová moc, alebo presnejšie proto-súdnoradová moc bola v ATÓMOCH rozptýlená medzi inými orgánmi štátnej moci.<sup>18</sup>

18. Zriadením súdnej rady sa tieto atómy, ktoré vytvárajú a legitimizujú súdnu moc zverili novému telesu, ktoré je ústavným orgánom, a zverili sa členom, ktorí sú demokraticky a expertne legitimizovaný.

19. Táto kombinácia – atómov právomocí a atómov členov súdnej rady sa vytvorila ZLÚČENINA, či MOLEKULA novej ústavnoprávnej kvality – *legitimizačná*, tak ako hovorí čl. 141a ods. 1 ústavy, resp. *súdnoradová* moc.

20. Táto moc nie je v európskom prostredí nová. V Taliansku je prítomná už od povojnových rokov.<sup>19</sup> Taliansko v istom zmysle predbehlo vývoj, ktorý sa zrýchlil v západnej Európe po konci 60tych rokov.<sup>20</sup> Spoločnosť sa náhle „zbadala“, že sudcovská moc sa stáva menej úradníckou a súdy stále viac rozhodujú o štrukturálnych otázkach štátu resp. spoločnosti. Preto je žiadúce viac vytiahnuť na svetlo sveta procedúru, aby bolo viditeľné, a pod kontrolou, ako sudcovia prichádzajú k moci. Na druhej strane, cenou za túto viditeľnosť je koncentrácia moci, ktorá môže byť v nepriaznivých podmienkach viac manipulovateľná, než pôvodne atomizovaná pra- „súdnoradová“ moc.<sup>21</sup> Skutočnosť, že táto súdnoradová moc nie je v európskom prostredí nová, podporuje názor o jej nenáhodnej osobitosti. Ako uviedol náš ústavný súd (PL. ÚS 6/2018, bod 40), *súdna rada je jediným samostatným ústavným telesom, ktorého zásadnou úlohou je (spolu)účasť na personálnom a inom utváraní jednej ústavnej sústavy, jednej moci, ktorou je všeobecné súdnictvo*.

21. V našej tranzitívnej skúsenosti sa so zrodom súdnej rady zvláštne časovo spojil rast emancipácie sudcov. Tento jav a naratív o silnom a často izolovanom akcente na súdnu nezávislosť bol podporený prístupovým procesom, konaním množstva medzinárodných právnických konferencií a západnou skúsenosťou, ktorá sa v slobodnej Európe vyvíjala najneskôr od 60-tych rokov.

---

<sup>18</sup> Porov.: Kosař, D. (2018). Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe. German Law Journal, 19(7), 1567-1612. doi:10.1017/S2071832200023178

<sup>19</sup> Benvenuti, S. (2018). The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance. European Constitutional Law Review, 14(2), 369-393. doi:10.1017/S1574019618000214

<sup>20</sup> Géryk, J.: Právo, ideologie a globální rok 1968 jako konec jedné éry, In: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/pravo-ideologie-a-globalni-rok-1968-jako-konec-jedne-ery>

<sup>21</sup> Porov.: Kosař, D. (2018). Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe. German Law Journal, 19(7), 1567-1612. doi:10.1017/S2071832200023178

Vnútroštátne však daný jav nebol podopretý akademickou infraštruktúrou. Tento časový nesúlad rôznych justičných trendov taktiež viedol k zložitému hľadaniu zmyslu Súdnej rady a jej akceptácii.

22. (Myslím, že je hodné pripomenutia, že systém so súdnou radou býva reakciou na tradičný rakúsko-nemecký systém, spočívajúci v navrhovaní kandidátov ministrom spravodlivosti a menovaním prezidentom. Ale u nás bol tento tradičný systém funkčný len v prvej Československej republike. Súdna rada nahradila systém s pôvodom v koncepcii jednoty moci, keď na návrh vlády, resp. ministra spravodlivosti volil sudcov super-legitímny parlament. – čl. 145 ústavy v znení do 30.6.2001; I. ÚS 54/01, I. ÚS 36/98)

23. Štruktúra voliteľov členov súdnej rady nie je náhodná, ako sa to mohlo pôvodne javiť, ale má svoj preddefinovaný zmysel: Národná rada prostredníctvom ňou volených členov dáva Súdnej rade silnú legitimitu a demokratický pohľad (čl. 1 ods. 1 ústavy) na koncepciu justície. Prezident vymenúva a odvoláva sudcov a taktiež im sprostredkúva demokratickú legitimitu, takže má svoje miesto pri formovaní justície. Preto je zmysluplné, že vymenúva a odvoláva troch členov súdnej rady. Napokon, podľa § 13 ods. 1 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy je Ministerstvo spravodlivosti ústredným orgánom štátnej správy pre súdy. Minister spravodlivosti je člen vlády, ktorej rozhodnutiami je viazaný. Vláda a jej minister sú ústavne zodpovední za riadny výkon štátnej správy súdov, a preto vláda volí a odvoláva troch členov súdnej rady, a tým ešte raz vstupuje do personálnej koncepcie justície. Každopádne tento dizajn ustanovovania súdnej rady je úplne odlišný od spôsobu ustanovovania správnych orgánov.

24. Upriamujem ďalej pozornosť na bod 42 nálezu PL. ÚS 6/2018, nálezu, ktorý sa týkal ústavnosti disentu pri rozhodovaní súdnej rady: (42) *Vzhľadom na úlohu súdov a sudcov v demokratickom štáte je právomocou súdnej rady predovšetkým navrhovanie kandidátov na sudcov a rozhodovanie o príslušnosti sudcov k jednotlivým súdom ich pridelovaním, prekladaním a dočasným pridelovaním spôsobom nielen úradníckym, ale aj spôsobom, ktorý zohľadňuje víziu, koncepciu súdnictva a ústavné hodnoty s tým spojené. Preto má súdna rada priamo ústavné postavenie, demokratickú legitimitu danú výberom členov súdnej rady - osobností prostredníctvom národnej rady, prezidenta a vlády, profesijnú legitimitu danú sudcami a expertnosť danú požiadavkou na vzdelanie všetkých členov. Súdna rada vytvára prepojenie medzi „nemechanickou“ expertnosťou a demokraciou. Ide o ústavné teleso z významných právnických autorít, ktoré nielen v dialógu sudcovia - nesudcovia, ale skôr v diskurze rešpektovaných osobností, ktorým bez ohľadu na ich aktuálnu profesijnú príslušnosť záleží na justícii, napriec súdnou radou tvoria podobu justície a justíciu verejne kontrolujú čl. 141a ods. 6 písm. a) ústavy.*

25. Konštatujem, že súdna rada nijakým znakom nie je orgánom štátnej správy, ani spôsobom ustanovovania, a ani typom kompetencií. Ak aj pred zriadením súdnej rady hrala úlohu štátna správa,

bola to skôr štátna správa vládna, exekutívna, nie byrokratická, a v tomto zmysle proto-súdnoradová. Provokatívne názory o súdnej rade ako štátnej správe, nám však pomohli overiť si náš názor na povahu súdnej rady:

26. Dostávame sa k názvu, a k téze, akou mocou je vlastne súdna rada.

27. Po 20 rokoch vôbec nie je banálne, povedať si, že súdna rada je súdnou radou. Naopak, je to prejavom demokratického hľadania a zrelosti mnohostranných úvah. Súdna rada je súdnou radou, lebo ľavá strana rovnice nie je prepísaním pravej strany rovnice. Ľavá strana definície je vlastným menom – názvom súdnej rady, súdnou radou s veľkým „S“. Pravou stranou definície je obsahom súdnej rady, jej právomocí a osôb, tým, čo sme pomocou metafory označili ako zlúčeninou. Súdnou radu nedefinujeme inými mocami, ale tým, že kombináciou rozumu a vôle jej členov a rozumu a vôle jej právomoci legitimizuje súdnictvo. Súdna rada je ústavným orgánom sudcovskej legitimacy, tak ako je to skvelo uvedené v čl. 141a ods. 1 ústavy.

28. Súdna rada je súdna rada a Live is life.



# Modely správy justice: Jsou opravdu důležité?

*JUDr. PhDr. Karel Šimka, PhD. LL.M*

*Tématem krátké úvahy ohledně modelů správy justice je, zda je pro naplnění smyslu a účelu justičního systému jako jednoho ze subsystémů ústavního systému opravdu zásadní, který konkrétní model zvolíme, anebo zda o úspěchu či neúspěchu justičního systému rozhodují v podstatné míře jiné faktory.*

## I. Co chceme od ústavního systému?

Ústavní systém lze, podobně jako jiné systémy,<sup>22</sup> charakterizovat různými způsoby. Jednak se nabízí pohled na jeho účel (funkci) a s tím spojený charakter vstupů do systému, požadavků na něj a výstupů z něj. Dále můžeme zkoumat jeho strukturu, tedy zejména podobu jeho jednotlivých prvků a vztahů mezi nimi. Lze analyzovat třeba to, do jaké míry je daný systém hierarchický, tedy s jasnými vztahy nadřízenosti a podřízenosti, nebo naopak síťový, tedy nehierarchický, případně jak jsou oba protikladné principy v systému kombinovány. Nabízí se i zkoumání procesů, jež v systému probíhají, zejména z toho pohledu, jakou roli hrají procesy formální a jakou naopak neformální.

Smyslem a účelem ústavního systému je ochrana a zachování ústavních hodnot, tedy v západním pojetí zejména zachování základních práv jednotlivců (života a zdraví, svobody, vlastnictví) a používání férových postupů při dosahování těchto cílů.<sup>23</sup> Strukturálně jde o systém ústavních institucí dělících se o moc v provázaných vztazích brzd a rovnovah, jež by měly zaručit, že žádná ústavní instituce neovládne ty ostatní. Procedurálně jde o kombinaci kooperace a řízeného konfliktu nízké intenzity.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> K obecné teorii systémů ve vědách o člověku viz např. Ludwig von BERTALANFFY: General System Theory. Foundations, Development, Applications, George Braziller, New York 1969, zejm. str. 186 až 204.

<sup>23</sup> V preambuli české Ústavy se mj. hovoří o odhodlání „(...) budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlast rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, jako svobodný a demokratický stát, založený na úctě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti (...)“.

<sup>24</sup> Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 4. 1. 2018, čj. 2 As 229/2015-23, č. 3685/2018 Sb. NSS, bodě 18 uvedl: „Český ústavní systém není založen na suverenitě parlamentu ani na koncepci, v níž by byl parlament jakýmsi 'nejvyšším' orgánem státu. Parlament (a v rámci něho jeho komory) je významným ústavním orgánem, nicméně 'pouze' orgánem jedné ze státních mocí, z nichž žádná není 'vyšší' než moci ostatní. Státní moci, reprezentované příslušnými ústavními orgány, jsou propojeny systémem brzd a rovnovah tak, aby mohly dlouhodobě koexistovat v kombinaci vztahů spolupráce a řízeného konfliktu. Fungování ústavního systému je v tomto ohledu dynamickou rovnováhou, která by se zhroutila, pokud by některá z mocí převládla nad ostatními.“

## II. Co chceme od justičního systému?

Z pohledu systémového i zde můžeme zkoumat účel (funkci) a justičního systému, jeho strukturu a procesy v něm probíhající.

Základní funkcí justičního systému je zajistit férové rozhodování sporů v souladu s ústavními hodnotami. K tomu je podle obecného mínění třeba, aby soudy byly nezávislé, profesionální (odborně zdatné, neutrální a důvěryhodné) a aby byly i patřičně výkonné (poskytovaly svoji službu veřejnosti v přiměřeném čase).

Z pohledu strukturálního najdeme v justičním systému prvky se vzájemnými vztahy hierarchickými i síťovými a jejich různé kombinace. Jednak celý systém tradičně tvoří instituce různého typu, jež mají své různé procesní či systémové role. Soudci rozhodují spory a jiné věci a soudní soustava je co do instančních vztahů přísně hierarchická a v rovině rozhodovací silně oddělená od ostatních ústavních institucí. O provozní fungování soudů se stará správa soudnictví, která soudcům není nadřizena, určitě ne, co se rozhodovací činnosti týče; nicméně v jisté míře ovlivňuje nejrůznější podmínky jejich rozhodovací činnosti. Další „nejádrové“ justiční instituce, zejména veřejná žaloba, ale i advokáti či správní orgány a jiné entity, vstupují se soudy do procesních vztahů.

Procesy, které v rámci justičního systému probíhají, jsou vesměs přísně regulovány zákonnými pravidly (typicky procesními řády, ale ve významné míře i organizačními pravidly). Vedle toho existuje předivo neformálních, zejména profesních, kolegiálních či profesně přátelských vztahů mezi jednotlivými lidmi působícími v systému, jež vzniká tím, že se tito lidé opakovaně „stýkají a potýkají“ při výkonu svých formálních rolí.

Zejména v organizační rovině jsou soudci a jimi tvořené soudy aktéry i objekty nejrůznějších rozhodovacích procesů majících vliv na soudcovské kariéry a profesní spokojenost. V první řadě jsou soudci nějakým způsobem vybíráni a ustavováni do funkcí, s tím, že obvykle existuje jakési „předpolí“ výběru (profesionální trénink, splnění profesních standardů typu profesní zkouška, praxe aj.). Podobně jsou soudci povyšováni v rámci instančního systému či se stávají justičními manažery (předsedy a dalšími soudními funkcionáři).

Klíčovými organizačními kompetencemi, jež mají zásadní význam pro rozložení moci v soudním systému, jsou stanovení pravidel toho, kdo bude rozhodovat jaké věci a za jakých podmínek. Projevem výkonu takových kompetencí jsou zejména rozvrhy práce, jednací a organizační řády a jiné zdánlivě „technické“ soubory pravidel ovlivňující dílčí aspekty praxe soudního rozhodování.

Podobně významné jsou procesy, jimiž systém reaguje na měnící se podmínky, typicky na změnu svého zatížení agendami či na změnu obsahu agend. Kombinace kompetencí k provedení

nezbytných změn v obecných pravidlech a cílených zásahů u konkrétních osob (zastavení nápadu, převedení na jiné agendy aj.) dává do rukou justičních manažerů významnou moc, kterou mohou vůči soudcům použít, ale i zneužít. Stejně tak významnou mocí se může stát pravomoc justičních manažerů či nadřízených instancí tak či onak dohlížet na výkon rozhodovací činnosti jednotlivých soudů a případně trestat prohřešky.

Konečně zásadní význam pro profesní spokojenost soudců má i jejich materiální zabezpečení. Jím zdaleka nelze rozumět jen platy, nýbrž i další potřebné zdroje od výpočetní techniky přes právnický i administrativní aparát, jenž soudce podporuje při rozhodování, až po komfort jeho kanceláře. I u materiálních zdrojů platí, že kdo jimi disponuje, má v rukou významnou moc nad justičním systémem.

### **III. Distribuce moci v justičním systému**

Ani v rámci justičního systému, a zvláště pak v soudnictví v užším smyslu, se neobejdeme bez dělby moci, tedy bez toho, aby mezi jednotlivými prvky systému existovaly vztahy brzd a protivah, které je nutí ke kombinaci kooperace a řízeného konfliktu nízké intenzity. Systém je schopen být dlouhodobě stabilní jako celek a schopný patřičně reagovat na vstupy jen tehdy, umí-li postupně a bez ničivých střetů proměňovat a obnovovat podobu svých jednotlivých částí.<sup>25</sup>

Problémem každého systému založeného v podstatné míře na moci, tedy schopnosti donutit jiné k určitému chování i proti jejich vůli, je nakolik má být moc v něm rozptýlena (tj. nakolik má z pohledu strukturálního převažovat spíše síťový charakter systému), anebo naopak koncentrována (což je typicky spojeno s hierarchickou podobou struktury systému). Pro dlouhodobou udržitelnost systému je třeba kombinace přizpůsobivosti, již se lépe dosahuje ve struktuře sítě, jež je pružná, nezávislá na nadřazených uzlových bodech, a akceschopnosti, zejména schopnosti rychle reagovat na nečekané podněty a dokázat koncentrovat zdroje a úsilí na priority, což může být spojováno spíše s hierarchickým uspořádáním.

Systémy na jiných částech exekutivy nezávislých soudních rad (v podstatě nezávislých správních orgánů specifické povahy) jsou vnímány jako efektivní nástroj separace správy justice od exekutivy, případně, pokud jde o orgán založený v podstatné míře i na „samosprávě“ soudců, i separace od legislativy a jiných složek ústavního systému příměji spojených s politikou než (obvykle) bývá soudnictví. Nelze však přehlédnout jednu zásadní slabinu nezávislých soudních rad – a sice možnost, že v nich dojde ke koncentraci moci v nežádoucí, přehnané míře. Že v zájmu separace od jiných částí ústavního systému vznikne uvnitř soudnictví „diktatura“ ničím významně neomezované soudní rady.

---

<sup>25</sup> Důkladný rozbor modelů správy soudnictví v historické a srovnávací perspektivě viz např. v: Fabian WITTECK: Die Verwaltung der Dritten Gewalt, Mohr Siebeck, Tübingen 2006, ISBN 3-16-148783-4.

Systemy správy justice prováděné vládní exekutivou bývají podezřívány z náchylnosti k podléhání aktuálním politickým vlivům a z nedostatečné separace soudnictví od ostatních částí ústavního systému.<sup>26</sup> Jistě i toto může být v závislosti na konkrétních podmínkách, ať již zákonných nebo faktických, důvodná obava. Hrozbou soudcovské nezávislosti však mohou být i jiní soudci, a to ne ti, kteří se podílejí na správě justice, nýbrž přímo při rozhodovací činnosti, například předsedové senátů vůči dalším členům senátů.<sup>27</sup>

Pokud na co možná nejabstraktnější rovině přemýšlíme o tom, jak nastavit systém správy justice, aby v sobě obsahoval optimální amalgám nezávislosti, profesionality a výkonu, je možná vhodnější si předtím, než si *a priori* vybereme jeden z dostupných institucionálních modelů či vytvoříme novou kombinaci toho, co je již známo, uvědomit, jaká dilemata musíme při přemýšlení o takovém systému řešit. Tím základním bude akceschopnost (ve smyslu shora již zmíněné schopnosti rychle reagovat na nečekané podněty a dokázat koncentrovat zdroje a úsilí na priority) kontra kontrola (ve smyslu omezení moci nad soudnictvím tím, že tato moc nebude centralizována a bude pokud možno ztížena možnost vykonávat ji svévolně a bez racionálních důvodů pro jednotlivé mocenské kroky).

Více kontroly a méně akceschopnosti přinese například to, když personální a jiná důležitá rozhodnutí (organizační, týkající se rozvrhů práce, vnitřního uspořádání soudů aj.) v rámci soudnictví budou vyžadovat v podstatné míře spolurozhodování (např. vyžadovat návrh určitého orgánu jako nutnou podmínku rozhodnutí jiného orgánu,<sup>28</sup> kontrasignaci,<sup>29</sup> souhlas soudcovského sboru apod.) a nebudou v rukou jediného orgánu, ať již je jím kdokoli (nejvyšší soudní rada, ministr spravedlnosti, předseda soudu aj.). Nepochybně to bude znamenat v řadě případů snížení rozhodovací akceschopnosti, neboť je pravděpodobné, že bude-li nezbytná shoda dvou či více orgánů na obsahu rozhodnutí, potenciál nedohody, a tedy průtahů a jiných nesnází při rozhodování se zvýší.

Dalším nástrojem kontroly, ale nesjipše i snížení akceschopnosti při rozhodování může být větší míra rozhodovací transparency. Může jít například o veřejné, a nikoli kabinetní vybírání soudců, veřejné projednávání rozvrhů práce, publikaci určitých návrhů personálních či organizačních rozhodnutí předtím, než budou přijata aj. Je vždy otázka, zda „daň“ za transparentci nebude vyšší než užitek kontroly, které tím lze dosáhnout, a zda „náklady“ transparency dokážeme vždy identifikovat. Nemusí jimi být jen snížení rozhodovací akceschopnosti; skrytými náklady mohou být i psychologické bariéry, které mohou někteří potenciální vhodní uchazeči o pozice soudců či soudních funkcionářů cítit

---

<sup>26</sup> Z německé poválečné perspektivy, ústavně definované Základním zákonem, k institucionální nezávislosti správy justice viz např. WITTRICK, op. cit., str. 182-183.

<sup>27</sup> WITTRICK, op. cit., str. 183-184.

<sup>28</sup> Viz současnou českou úpravu jmenování předsedů a místopředsedů okresních, krajských a vrchních soudů (§ 103 odst. 1, § 104 odst. 1 a § 105 odst. 1 zákona o soudech a soudcích).

<sup>29</sup> Viz současnou českou úpravu jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu (§ 13 odst. 2 soudního řádu správního ve spojení s čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy). Předseda a místopředseda Nejvyššího soudu jsou naopak podle čl. 62 písm. f) Ústavy jmenováni prezidentem republiky bez kontrasignace předsedou vlády.

v nutnosti podstoupit veřejnou debatu o sobě, jež může obsahovat i prvky dryáčničství, dehonestace, účelovosti apod. Na druhé straně lze velmi jednoduše takové obavy odmítnout poukazem na to, že lidé ve vysoce odpovědných ústavních pozicích mají být schopni veřejný tlak na své osoby unést.

Vyšší míru kontroly na první pohled přináší rozhodování založené na relativně exaktních kritériích oproti rozhodování primárně volnímu, „politickému“. Jinak řečeno, vybírají-li se kandidáti na pozice soudců či justičních funkcionářů, můžeme propadnout dojmu, že úspěch takového výběru je derivátem schopnosti vymyslet vhodnou sadu exaktních kritérií výběru a následně „změřit“, kteří uchazeči je nejlépe splňují. O tom, jaké obtíže to s sebou přináší a jak složité jsou řešitelné, však již je obecně známo mnoho.<sup>30</sup>

Kontroly lze dosáhnout dalším obecně známým opatřením, a sice vládou na čas.<sup>31</sup> Tento princip, jenž stojí u základů dnešních liberálních demokracií, vychází z teze, že moc má být absolutně ohraničena předem daným časovým úsekem, po který může být jednou osobou vykonávána. V soudnictví se může v praxi uplatnit zejména v podobě funkčních období soudních funkcionářů; časově omezené mandáty soudců samotných se v západních ústavních systémech uplatňují v posledních desetiletích jen velmi omezeně, typicky u mezinárodních a ústavních soudů, tedy vysoce „politických“ soudních těles, případně u speciálních tribunálů typu kárné soudy, kompetenční senáty apod. Časově omezená funkční období však v sobě skrývají některá nesnadně řešitelná dilemata – jednak otázku, zda lze časově omezené funkce zastávat opakovaně, jednak s tím související otázku, že pokud ne, co s bývalými činovníky? Mohou se ucházet o jiné obdobné pozice? Inflace bývalých funkcionářů je obrácenou stranou personální nehybnosti, která je častým průvodním jevem funkcionářských mandátů bez časového omezení. Faktor tzv. personální korupce<sup>32</sup> je představitelný ve všech výše nastíněných konstelacích a samotný zákaz opakování funkcionářských mandátů není jeho řešením.

---

<sup>30</sup> K tomu viz např. Jerry Z. MULLER: *Tyranie metrik*, Academia, Praha 2020, ISBN 978-80-200-3074-0.

<sup>31</sup> V českém ústavním systému se princip vlády na čas opírá zejména o článek 21 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Viz Vojtěch ŠIMÍČEK, komentář k čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, in: Eliška WAGNEROVÁ, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL aj.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*, Wolters Kluwer, Praha 2012, ISBN: 978-80-7357-750-6, elektronická verze dostupná v právním informačním systému ASPI.

<sup>32</sup> Tento pojem byl do českého ústavněprávního diskursu vnesen zejména nálezem Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 39/08, konkrétně jeho bodem 65, v němž se uvádí: „*Problém podle názoru Ústavního soudu spočívá v samotné možnosti opětovného jmenování, která může vést soudní funkcionáře k tomu, aby postupovali způsobem vytvářejícím předpoklady pro jejich opětovné jmenování., resp. aby jejich jednotlivé kroky, včetně způsobu rozhodování (funkcionáři soudů jsou především soudci), byly vnějším světem takto nahlíženy a posuzovány. V podmínkách neexistence soustavy brzd a vyvážení k exekutivě s jejími výlučnými rozhodovacími pravomocemi v personální oblasti tuto možnost nelze vyloučit. Proto na ni v řízení o abstraktní kontrole napadených norem musí vzít Ústavní soud zřetel, neboť zákonná úprava nesmí vytvářet podmínky pro vznik personální korupce, která by ohrožovala ústavně přikázanou nezávislost a nestrannost soudců. Možné protiústavní stavy je třeba v tak závažné oblasti předem eliminovat.*“

Elegantním nástrojem kontroly moci v určitém mocenském systému, a platí to i pro soudnictví, je postupnost, a nikoli nárazovost personálních obměn.<sup>33</sup> Spolu s vhodným uplatněním principu vlády na čas lze jejich kombinací dosáhnout pružnosti (personální obměny se dějí) a zároveň přiměřené míry kontinuity, a tedy i patřičně předvídatelného, a nikoli těkavého fungování soudního systému. Postupnosti personálních obměn lze docílit „přirozeně“ v delším časovém období (působením náhodných procesů od nenadálých úmrtí až po nenadálé přechody funkcionářů do jiných pozic) i zákonnou úpravou (například přechodnými ustanoveními v momentu zrodu nové zákonné úpravy časově omezených funkcí<sup>34</sup>).

#### **IV. Namísto závěru: Jak vytvářet funkční justiční systém**

Na základě výše uvedených dílčích postřehů lze snad formulovat jistá doporučení pro ty, kteří se zabývají vytvářením institucionálních i faktických záruk funkčního, tedy nezávislého, profesionálního a patřičně výkonného justičního systému.

V první řadě je třeba se zamyslet nad tím, jak je v podmínkách konkrétní ústavní úpravy moc v justičním systému distribuována. Ideálem je zřejmě taková podoba rozptýlení moci v systému, jež zabrání její koncentraci na jednom místě, avšak současně nepovede k neřešitelným pastem, zejména nepovede k blokaci manažerského rozhodování v rámci justice, k „ucpávání systému“ nekonečnými intenzívními mocenskými konflikty a k válkám jednotlivých justičních institucí mezi sebou. V systému má být nepochybně přítomno jisté mocenské napětí, jednotliví institucionální aktéři se mají mít před sebou navzájem tak trochu na pozoru. Intenzita konfliktu však má zůstat nízká a jeho podoba má být nedestruktivní. Klíčová je taková distribuce moci, jež ztíží možnost převzetí soudnictví schopným a bezskrupulózním mocenským predátorem.

Kdokoli, kdo přemýšlí o institucionálním designu justice, si musí být vědom toho, že instituce samotné jsou jen kulisami pro jednání konkrétních lidí. Kulisy institucí mohou a mají jednání lidí formovat a dávat mu meze. Propadat optimismu v sílu ústavního inženýrství však může být nezřídka ošidné. Neformální vazby, tradice, zvyky, politická a právní kultura i tak prozaické skutečnosti jako velikost státu a s tím související podoba a velikost politických, justičních, úřednických, akademických a jiných se soudnictvím souvisejících elit mohou být faktorem, jež nemusí ani sebestačnější ústavní inženýrství být schopno „přetlačit“. Někdy může být vhodnější cestou než usilovat o ambiciózní

---

<sup>33</sup> Ukázkovým příkladem v českém ústavním systému je postupná obměna Senátu po třetinách (čl. 16 odst. 2 věta druhá Ústavy).

<sup>34</sup> V českém prostředí viz přechodná ustanovení v čl. II bodech 4. až 11. zákona č. 314/2008 Sb. jímž byla zavedena zákonná úprava funkčních období předsedů a místopředsedů obecných soudů.

ústavní implantáty zahraničních vzorů postupná kultivace řadu let fungujícího domácího modelu, jehož silné i slabé stránky jsou jeho aktérům důvěrně známy.

Srovnávací pohled ukazuje,<sup>35</sup> že pestrost modelů správy justice v západních ústavních systémech je značná a na první pohled nejsou patrné jasné souvislosti mezi institucionálním modelem a mírou funkčnosti justice. Pro je třeba obezřetnosti v propagování některých a zatracování jiných modelů.

Co lze doporučit v každém případě, ať se pohybujeme v jakémkoli modelu správy justice, je péče o otevřenost justičního systému ve všech představitelných úhlech pohledu. Je třeba o něm přemýšlet v co nejširší komunitě, vystavovat jej kritice zvenčí (od akademické sféry, občanské společnosti aj.) a přísně srovnávat jeho výstupy s funkčními zahraničními vzory. Otevřenost znamená, že musí existovat i prostor pro evoluční změny všeho druhu, od generační výměny, která nemá být uměle brzděna, ale ani urychlována (někdy v bláhové naději, že „mládí“ je nezkažené), přes hodnotové posuny v náhledech na právo až po změny provozní a institucionální, ukazuje-li se, že se solidní pravděpodobností mohou přinést užitek. U správy justice totiž více než leckde jinde platí, že už cesta je cíl a že dílo nebude nikdy hotovo.

---

<sup>35</sup> Velmi podrobný přehled, byť již staršího data, viz v WITTRECK, op. cit., str. 527 až 640.

# **Najvyšší správní soud Slovenskej republiky a jeho ústavnoprávné pilieri**

*JUDr. Pavol Nad'*

Dovoľte mi v prvom rade zablahoželať súčasným i bývalým členom Súdnej rady Slovenskej republiky k okrúhlemu jubileu fungovania tohto významného orgánu.

## **I.**

Práve daný dôležitý orgán legitimacy súdnej moci ukotvený v Ústave Slovenskej republiky v jej novelizovanom znení bol kľúčovým prvkom pôsobiacim pri tvorbe personálneho základu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Tri významné inštitúcie v justičnom systéme našej krajiny – Súdna rada Slovenskej republiky, Najvyšší súd Slovenskej republiky a Najvyšší správní súd Slovenskej republiky boli v období od januára do augusta 2021 akýmisi spojenými nádobami. Tá tretia, ktorú v súčasnej dobe reprezentujem ako jej predseda, bola personálne napĺňaná aktivitami Súdnej rady Slovenskej republiky, bez výrazného príspevku ktorej by zrejme Najvyšší správní súd Slovenskej republiky doposiaľ neexistoval. Ďakujem naozaj veľmi úprimne pánovi predsedovi profesorovi Mazákovi, pánovi bývalému podpredsedovi Mgr. Kolekovi a tiež všetkým v tom čase členom Súdnej rady Slovenskej republiky za organizáciu a obsahové naplnenie procesu výberových konaní v priebehu prvého polroka 2021, úspešným výsledkom ktorých je funkčné a odborne zdatné plénum sudcov Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

Ďakujem aj pani ministerke spravodlivosti Slovenskej republiky a pánovi predsedovi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Zapísali ste sa všetci veľmi pozitívne do histórie správneho súdnictva na Slovensku.

## **II.**

**V súvislosti so vznikom a začatím činnosti Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky ako vrcholovej justičnej inštitúcie správneho súdnictva treba predovšetkým hľadiť na oprávnené záujmy občanov a účastníkov konania, a to vo všetkých troch základných právnych líniiach právomocí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky garantovaných Ústavou Slovenskej republiky.**

V takomto nevyhnutnom vnímaní hodnotového nastavenia justície v oblasti správneho súdnictva, rovnako ako v justícii ako celku, vystupuje do popredia dôraz na nemožnosť rezignovať,



uniknúť od svojej zodpovednosti u sudcov a tiež členov Súdnej rady Slovenskej republiky, ktorá pri vzniku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky uniesla svoju zodpovednosť. Ani sudcovia však nemajú reálny dôvod byť generálne nastavení proti reforme, je to téma týchto dní a týždňov, na ktorej musíme intenzívne pracovať. Uzákonené 3 správne súdy dotvárajúce schému správneho súdnictva na Slovensku a úloha Súdnej rady Slovenskej republiky v tomto procese je druhou vlnou povýšenia správneho súdnictva na vyššiu úroveň kvality, a to bez ohľadu na ťažké rozbehové procesy, ktoré nás čakajú,

**Dovolím si povedať, že v slovenskej justícii prežívame zlomové obdobie ovplyvnené viacerými skutočnosťami a východiskovými zisteniami.**

Samotná reforma justície, ktorej produktom je Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, je na jednej strane sudcami hodnotená a ovplyvňovaná rozumnými nápadmi a čiastočne aj oprávnenou kritikou istých jej sprievodných krokov a obsahových návrhov, ale na druhej strane sudcami, a tiež napríklad aj niektorými politikmi aj trucovitým prístupom bez racionálneho hodnotového ukotvenia produkovaných názorov, napr. aj vo vzťahu k Najvyššiemu správne súdu Slovenskej republiky. Na ústavnoprávnom ukotvení tohto súdu a výsledkoch jeho činnosti už za tak krátku dobu od augusta 2021 sa dá konštatovať, že ide o potrebný, nie umelý a už vôbec nie politickými vplyvmi poznačený úspešný výsledok reformy justície. Aj vo všeobecnosti k téme reformy, hoci presadenej v parlamente v korigovanej podobe, treba zdôrazniť záujem účastníka konania na kvalitnom súdnom rozhodnutí vydanom v primeranej lehote. Táto hodnota v prospech občana je čitateľná aj z obsahu rokovaní Súdnej rady Slovenskej republiky.

### III.

**Napĺňanie článku 46 a článku 142 Ústavy Slovenskej republiky má svoj odraz**

- **v období aktuálnej realizácie týchto ústavou daných právomocí v kasačnej, disciplinárnej a volebno-politickej agende,**
- **pre budúcnosť ako stabilný justičný prvok demokracie fungujúci v dobách dobrých aj zlých v rámci historického vývoja našej spoločnosti.**

Okamžitý spoločensko-politický a právny dopad rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky najmä vo volebnej a politickej agende, akou je napr. rozhodovanie o rozpustení politickej strany, by v budúcnosti mal byť jedným z najbadateľnejších prejavov dôležitosti súdnej kontroly verejnej moci. Dovolím si v tejto súvislosti citovať vyjadrenie bývalého predsedu Najvyššieho správneho súdu Českej republiky JUDr. Michala Mazanca, ktorý podal charakteristiku prieniku justície do politického života spoločnosti:

*„Takých prípadov, kedy správny súd ovplyvní praktickú politiku, sú desiatky, postačí napríklad uviesť už len volebné súdnictvo, kde takýto efekt nastáva priamo. Považujem za normálne, že sa sudca pohybuje na pomedzí práva, verejného záujmu, či praktickej politiky. Je to podstatný a neoddeliteľný znak správnej justície. Je to napokon jeden z dôvodov, prečo je správne súdnictvo pri nástupe totalitných či absolutistických režimov vždy „prvé na rane““.*

Vo svetle uvedeného výroku mi v hlave rezonujú aj priania, aby politika u nás nikdy neprenikla do justície ako prvok, ktorý ju ohrozuje, nebodaj ovláda. Maximálne nech je to iba téma súvisiaca s výkonom súdnej moci v konkrétnych veciach dokresľujúca kauzu v celom kontexte jej rozmanitosti. Ide nám totiž predovšetkým o záruky nezávislosti justície aplikovanej zákonným sudcom a zamedzeniu vplyvu výkonnej moci na ňu. Aj Súdna rada Slovenskej republiky má právne páky na vyvodzovanie záverov zo situácií, v ktorých by bola, resp. by mohla byť takto ohrozená mocou výkonnou.

#### IV.

**Chcem sa ešte na chvíľu vrátiť k úlohe Súdnej rady Slovenskej republiky pri kreovaní Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, keď ústavno-právny projekt obsiahnutý v ústavnom zákone č. 420/2020 Z. z. Súdna rada Slovenskej republiky premietla výberovými konaniami na sudcov Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky do personálnej reality.**

Som veľmi rád, že na tomto fóre priamo do očí môžem pani ministerke spravodlivosti Slovenskej republiky, pánovi predsedovi Súdnej rady Slovenskej republiky a jej členom, ako aj váženým hosťom z Českej republiky - pánovi predsedovi a pani podpredsedníčke Najvyššieho správneho súdu Českej republiky s plnou spokojnosťou povedať, že personálna skladba pléna Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, vytvoreného sudcami prichádzajúcimi z rôznych právnych prostredí, mala svoje opodstatnenie, podobne ako tomu bolo a je v Českej republike.

Na mnohých príkladoch z tvorby nových senátov, kooperácie sudcov, fungovania nezávislého fóra, nových pravidiel vytvárania Zbierky rozhodnutí a stanovísk Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a našej rozhodovacej činnosti možno dokumentovať pravdivosť konštatovania, že počnúc 1. augustom 2021 nešlo v správnom súdnictve na Slovensku iba o výmenu „firemnej tabule“ na jeho najvyššom poschodí, ale o reálnu zmenu smerujúcu k vyššej kvalite.

#### V.

**Prízvukujúc mnohé úlohy, ktoré má Súdna rada Slovenskej republiky v slovenskej justícii, je úplne logické, že na jej adresu ako na inštitúciu a tiež jej čelných predstaviteľov, či členov môže byť vznášaná kritika.**

Vecné argumenty polemizujúce s rozhodnutiami a postupmi Súdnej rady Slovenskej republiky môžu a majú posúvať justíciu dopredu. Týka sa to napríklad otázky výberu sudcov a úlohy Súdnej rady Slovenskej republiky v tomto procese, tvorby etických pravidiel správania sa sudcov a s tým súvisiacimi oprávneniami využívať aktívnu legitimáciu na podávanie disciplinárnych návrhov na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Môže však ísť aj o témy riešiacie voľby do Súdnej rady Slovenskej republiky a jej obsadzovanie zainteresovanými subjektmi a prezentovania postojov či názorov členmi Súdnej rady Slovenskej republiky delegovaných zákonom vymedzeným spôsobom. Napokon do budúca budú stále dôležitými postupy Súdnej rady Slovenskej republiky predstavujúce zákonodarnú iniciatívu a tiež iniciovanie konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Myslím si, že na slávnostiach sa nemajú riešiť prozaické veci a každodenná práca aj s prípadnými chybami má ísť tak trochu do úzadia vo vzťahu k míľnikom, ktoré bezo sporu potvrdzujú opodstatnenosť pôsobenia Súdnej rady Slovenskej republiky. Jedným z nich a pre mňa významovo najhodnotnejším je míľnik prvého polroka 2021 – polozenie personálnych základov Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

Ďakujem Vám za pozornosť a prajem všetkým členkám a členom Súdnej rady Slovenskej republiky múdre rozhodnutia prameniace zo zrelého poznania vecí, v prospech ľudí našej krajiny.

## **Miesto Súdnej rady Slovenskej republiky v organizačnej štruktúre verejnomočenských autorít**

***Prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.***

Milé dámy a vážení páni,

je mi veľkou ct'ou vystúpiť na pôde Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len Súdna rada) pri jej dnešnom životnom jubileu. Jej vznik som vnímal pomerne intenzívne ako študent druhého ročníka. Nerozumel som vtedy významu samotného vzniku, avšak videl som pomerne veľké zanieťenie zo strany mojich pedagógov.

Toto zanieťenie nesúviselo len so Súdnu radou, ale so všetkými pripravovanými zmenami Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len Ústava), ktoré sa premietli ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 90/2001 Z. z.).

Z pohľadu začínajúceho právnikovi boli moje pocity zo Súdnej rady rozpačité. Pýtal som sa sám seba, prečo potrebujeme mať samostatný orgán, keď máme Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Samozrejme až so životnými skúsenosťami som prišiel k poznaniu, že Súdnu radu potrebujeme práve preto, lebo je potrebné mať určitú protiváhu k Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky, ktoré je orgánom štátnej správy na čele s nominantom z politických kruhov.

Hneď od počiatku bola Súdna rada prezentovaná ako samosprávny orgán súdnictva, čo sa mi s ohľadom na jej zloženie priečilo. Mala a neustále má svoje špecifické postavenie, ktoré zrejme v európskom priestore nie je raritné. Napriek tomu v Slovenskej republike s ohľadom na právne nastavenie môže byť postavenie Súdnej rady polemické. Domnievam sa, že sme Súdnu radu prijali ako orgán, ale vedecky sme sa detailnejšie nezamysleli nad tým, kam vlastne patrí.

S ohľadom na druhé okrúhle narodeniny tohto orgánu som presvedčený, že postavenie Súdnej rady by si zaslúžilo hlbšie vedecké spracovanie. Ja vo svojom príspevku túto ambíciu nemám. Rád však prispejem do diskusie svojimi pohľadmi, ktoré opieram o metódy analýzy, syntézy a vlastného pozorovania.

## Vznik Súdnej rady a postupný právny vývoj

Súdna rada vznikla k 1. júlu 2001 ako ústavný orgán. V Ústave bola upravená pomerne stroho, a to v čl. 141a. Predmetný článok zadefinoval zloženie Súdnej rady, funkčné obdobie, pôsobnosť a spôsob prijímania rozhodnutí. Tie sa mali prijímať formou uznesení. V podrobnostiach Ústava odkazovala na osobitný zákon.

V nadväznosti na uvedené bol prijatý zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon o Súdnej rade), ktorý nadobudol platnosť a účinnosť 16. apríla 2002. Pôvodné znenie zákona bolo, rovnako ako pôvodná čl. 141a Ústavy, veľmi strohé. Zákon absolvoval 28 paragrafov upravujúcich sídlo i zloženie Súdnej rady, postavenie Kancelárie Súdnej rady a spôsob ustanovovania členov Súdnej rady.

Z pôvodného textu zákona o Súdnej rade sa o postavení tohto orgánu dozvedáme veľmi málo. V predmete právnej úpravy uvedeného v § 1 sa nachádza, že tento zákon má vymedziť aj vzťahy Súdnej rady k orgánom správy súdnictva a k orgánom sudcovskej samosprávy. Tieto vzťahy však možno vyčítať len veľmi obmedzene z § 4, ktorý upravuje ďalšiu pôsobnosť Súdnej rady.

V porovnaní s právnou úpravou sa viac o Súdnej rade dozvedáme z dôvodovej správy k zákonu č. 90/2001 Z. z. Zdôrazňuje sa v nej, že jej začlenenie do siedmej hlavy Ústavy zvyrazňuje nezávislé postavenie od výkonu zákonodarnej moci a výkonnej moci. Je akcentované, že sa mení aj postavenie predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý sa z titulu funkcie ako predseda Súdnej rady mení na ústavného činiteľa reprezentujúceho súdnictvo.

Pri vymedzení Súdnej rady zaujme návrh dôvodovej správy k § 2 zákona o Súdnej rade. Ten Súdnu radu označil ako najvyšší orgán súdnej moci a reprezentantku súdnej moci v rámci trojdelenia moci.

Z uvedeného možno vyvodit' dva závery. Prvým je veľmi skúpy normatívny text na samotné vymedzenie toho, čo je Súdna rada. Druhým je akcentovanie významu Súdnej rade Slovenskej republiky. Z textu dôvodovej správy k zákonu č. 90/2001 Z. z. je zrejmé, že Súdna rada má byť považovaná za významnú držiteľku súdnej moci a reprezentantku súdnej moci ako takej.

K vymedzeniu Súdnej rady prišlo ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Týmto právnym predpisom bol do § 141a Ústavy doplnený nový ods. 1, podľa ktorého je Súdna rada ústavným orgánom sudcovskej legitimacy.

Dôvodová správa k návrhu tohto ustanovenia uvádza: *Pri príprave návrhu ústavného zákona a jeho verejnej prezentácii bola nastolená legitímna požiadavka doplniť ústavný text o vymedzenie charakteru Súdnej rady ... Tento nedostatok právnej úpravy sa preto navrhuje riešiť doplnením ústavného vymedzenia Súdnej rady ako ústavného orgánu sudcovskej legitimacy.*

Vychádza sa pritom z doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ktorý charakter Súdnej rady uchopil v niekoľkých nálezoch, pričom tým určujúcim je nález PL. ÚS 2/2012. Toto vymedzenie Súdnej rady zodpovedá dôvodu zriadenia Súdnej rady ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., kde akcent bol kladený na určenie nového zdroja sudcovskej legitimacy tak, aby boli lepšie napĺňané požiadavky nezávislosti súdnej moci. Súdna rada teda prebrala úlohu legitimizácie sudcov najmä prostredníctvom právomocí pri ich kreácii ... Silným legitimizačným prvkom je ale aj zloženie súdnej rady z členov menovaných alebo volených rôznymi zložkami moci. Legitimizačne zároveň pôsobí aj proces, akým Súdna rada rokuje (zákonom požadovaná a časom zvyšovaná úroveň transparentnosti), informuje a vykonáva kontrolu. Charakteristika Súdnej rady ako orgánu sudcovskej legitimacy tak najpresnejšie vystihuje jej podstatu. Doposiaľ chýbajúca ústavná definícia niekedy spôsobovala problémy pri uchopovaní podstaty a poslania Súdnej rady. Súdnu radu sa pokúšal postupne definovať aj ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti. Pripísal jej napríklad charakteristiky ako „sui generis“ samosprávny orgán (I. ÚS 62/06), „najvyšší orgán súdnej moci“ (PL. ÚS 102/2011), či (problematicky) charakteristiku „nezávislosti“, z ktorej potom odvodil aj nezávislosť a neodvolateľnosť jej členov (PL. ÚS 2/2012 bod 9.4, PLz. ÚS 2/2018). Predkladaná definícia Súdnej rady úmyselne s parametrom nezávislosti Súdnej rady nepracuje a ústavodarca jej túto charakteristiku nepriznáva. Súdna rada nemusí a v istom zmysle vzhľadom na svoje zloženie a koncepciu kombinovania expertnej a politickej/hodnotovej legitimacy jej členov, ani nemôže byť nezávislým orgánom – je v nej realizovaná justičná politika. Možno však hovoriť o jej istej autonómnosti. Charakteristiku nezávislosti Súdna rada ani nepotrebuje na to, aby mohla garantovať nezávislosť súdnej moci.

Zvažovať možno aj ďalšie alternatívne charakteristiky, napríklad poukaz na to, že Súdna rada plní verejnú kontrolu súdnictva ... Túto požiadavku však možno vykladať skôr ako požiadavku na spôsob výkonu jej ostatných právomocí, ktoré sú vo svojej podstate legitimizačné, a to takú požiadavku, ktorá zabezpečuje dynamiku medzi súdnou mocou a občianskou spoločnosťou prostredníctvom Súdnej rady (spôsob rokovania, informovanie o problémoch súdnej moci a navrhovaných riešeniach, reflektovanie spätnej väzby od klientov súdnej moci, teda od občianskej spoločnosti a jej reprezentantov a podobne). Z daného dôvodu, keďže ide o požiadavku skôr na spôsob výkonu právomoci vyplývajúcu z postavenia ako orgánu sudcovskej legitimacy, táto charakteristika do definície zaradená nebola.

Je treba priznať, že čl. 141a ods. 1 Ústavy uvádzajúci, že Súdna rada je ústavným orgánom sudcovskej legitimacy, nám pri zodpovedaní, kde sa v rámci štruktúry verejnomoceňských autorít nachádza, veľmi nepomáha. Z jazykového a systematického výkladu berúc zreteľ na začlenenie § 141a

Ústavy v siedmej hlave by sme zrejme mali Súdnu radu považovať za ústavný orgán, ktorý je nositeľom súdnej moci.

Z dôvodu, že Súdna rada je držiteľom súdnej moci, musí byť nutne držiteľom aj štátnej moci. Dôvodom je, že súdna moc je súčasťou štátnej moci.<sup>36</sup> Z tohto dôvodu je zřejmé, že Súdna rada má postavenie štátneho orgánu.

### **Postavenie Súdnej rady so zreteľom na jej zloženie a spôsob konania**

Zloženie Súdnej rady je upravené v čl. 141a ods. 2 Ústavy. Z tohto článku vyplýva, že Súdna rada je zložená z 18 členov, z ktorých je polovica volená sudcami, šestina volená Národnou radou Slovenskej republiky ako orgánom moci zákonodarnej, šestina menovaná prezidentom Slovenskej republiky, ktorý je držiteľom výkonnej moci a šestina menovaná vládou Slovenskej republiky, ktorá je vrcholným orgánom moci výkonnej. Spôsob rozhodovania Súdnej rady je vymedzený v čl. 141a ods. 7 zákona o Súdnej rade, podľa ktorého Súdna rada rozhoduje uzneseniami prijímanými súhlasom nadpolovičnej väčšiny všetkých jej členov.

Z predmetných ustanovení je zřejmé, že Súdna rada je kolektívnym orgánom, v ktorom každý jeden člen má jeden hlas.

Pri posudzovaní zloženia Súdnej rady je potrebné konštatovať, že nejde o samosprávny orgán. Napriek tomu, polovica tohto orgánu by sa za samosprávnú dala označiť. Dôvodom je, že táto polovica je volená sudcami, pričom kandidátom môže byť výlučne len sudca. Napriek tomu, zvyšná časť členov nie je dosadzovaná sudcami a dokonca v súlade s čl. 141a ods. 3 Ústavy už ani sudcami nemôže byť. Z uvedeného dôvodu Súdna rada nespĺňa znaky čisto samosprávneho orgánu.

Je dôležité upriamiť pozornosť na skutočnosť, že sudcovia tvoria presnú polovicu členov Súdnej rady. Pri diskusii o samosprávnosti preto neprichádza do úvahy použiť kritérium, že charakter sa určuje podľa prevažujúceho prvku. Takýto prvok totiž pri zložení Súdnej rady nie je prítomný.

Nad rámec témy tohto článku upriamujem pozornosť na známu skutočnosť, že Súdna rada je kolektívnym orgánom s párnym počtom členov. Domnievam sa, že takéto nastavenie je správne najmä z dôvodu, aby žiadna z častí Súdnej rady (sudcovia, nesudcovia) nemohla mať pocit, že pri rozhodovaní je v nevýhode. Význam kolektívneho orgánu s párnym počtom členov vidím aj v tom, že takýto typ orgánu by mal byť postavený na vzájomnej diskusii a hľadani prienikových riešení, namiesto rozhodovania väčšinou determinovanou napríklad príslušnosťou k nejakej profesijnej skupine.

---

<sup>36</sup> K štátnej moci bližšie pozri Prusák, J. 1995, s. 65 – 71.

Pre posúdenie jednotlivých kritérií pre samosprávny orgán je potrebné posúdiť aj charakter jej jednotlivých kompetencií. S ohľadom na zloženie Súdnej rady, ktorá vylučuje jej samosprávny charakter, by posudzovanie ďalších kritérií bolo zbytočné.

### **Postavenie Súdnej rady so zreteľom na jej kompetencie**

Základná pôsobnosť Súdnej rady je vymedzená v čl. 141a ods. 6 Ústavy, pričom predmetné ustanovenie v písmene k) splnomocňuje zákon na priznanie ďalších kompetencií. S ohľadom na rozsah a cieľ tohto článku však primárne vychádzam z kompetencií zverených Súdnej rade priamo Ústavou. Jednotlivé kompetencie Súdnej rady možno rozdeliť na<sup>37</sup>

- výkonné a nariad'ovacie - b) prijímať stanovisko, či kandidát na vymenovanie za sudcu spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, c) predkladať prezidentovi Slovenskej republiky návrhy kandidátov na vymenovanie sudcov a návrhy na odvolanie sudcov, d) rozhodovať o pridelení a preložení sudcov, e) predkladať prezidentovi Slovenskej republiky návrhy na vymenovanie predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, predsedu a podpredsedu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a návrhy na ich odvolanie, f) predkladať vláde Slovenskej republiky návrhy kandidátov na sudcov, ktorí by mali pôsobiť za Slovenskú republiku v medzinárodných súdnych orgánoch,
- kontrolné - a) zabezpečenie plnenia úloh verejnej kontroly súdnictva, h) dohliadať, či sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne po celý čas trvania funkcie sudcu, i) vykonávať dohľad a konať vo veciach majetkových pomerov sudcu,
- konzultačné - g) vyjadrovať sa o návrhu rozpočtu súdov Slovenskej republiky pri zostavovaní návrhu štátneho rozpočtu a predkladať Národnej rade Slovenskej republiky stanovisko k návrhu rozpočtu súdov,
- koordinačné - j) vydávať zásady sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy.

Porovnaním jednotlivých kompetencií sa dá povedať, že sa týkajú výkonu správy súdnictva. Jednotlivé činnosti smerujú dovnútra súdnictva, pričom žiadna z nich sa netýka výkonu súdnictva. Samotný výkon ani Súdnej rade neprináleží, nakoľko v zmysle čl. 141 ods. 1 Ústavy je tento výkon zverený súdom.

---

<sup>37</sup> Toto delenie je uskutočnené autorom pre účely daného článku.



Výkonné a nariad'ovacie činnosti sa jednoznačne viažu na správu súdnictva. Z predmetných kompetencií je zrejmé, že tieto činnosti vedú k zabezpečeniu chodu súdnictva. Príkladom sú činnosti v procese menovania sudcov, ktoré majú za cieľ zabezpečenie osôb reálne vykonávajúcich súdnu moc. Ďalším príkladom je voľba predsedu a podpredsedu najvyšších súdov, pričom tak predseda ako podpredseda sú podľa § 33 ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení orgánmi riadenia a správy súdov.

Kontrolné činnosti sú zamerané primárne na kontrolu sudcov a výkonu ich činnosti. Pri rozšírenom výklade čl. 141a ods. 6 písm. a) zákona o Súdnej rade by sa dalo tvrdiť, že sa kontrola týka aj samotného výkonu súdnej moci. Tu je však možné polemizovať. Domnievam sa totiž, že kontrola samotného výkonu súdnictva sa uskutočňuje primárne v súdnych konaniach v rámci konaní o riadnych opravných prostriedkov a mimoriadnych opravných prostriedkov. Kvalitu rozhodovacej činnosti samozrejme môže vyhodnocovať i Súdna rada. Rovnako však môže kvalitu vyhodnocovať aj externé prostredie, a to napríklad akademická obec, tretí sektor a podobne. So zreteľom na všetky uvedené skutočnosti sa preto domnievam, že Súdna rada sa primárne nezameriava na samotný výkon súdnictva, ale na kontrolu osôb a inštitúcií vykonávajúcich súdnu moc.

Výkon samotných konzultačných činností je naviazaný na stanoviská k rozpočtom. Prirodzene už z povahy Súdnej rady treba konzultačnú činnosť vnímať omnoho širšie. Príkladom je možnosť zaujímať stanoviská k návrhom právnych predpisov v oblasti súdnictva upravenú v § 4 písm. f) zákona o Súdnej rade.

Samotný pojem konzultačná činnosť nie je presný. Predmetná činnosť totiž zahŕňa vyjadrovanie odborného názoru k odborným skutočnostiam. Tento odborný názor však nemá záväzný, ale len odporúčací charakter. Súdna rada by tak mala pri týchto činnostiach svoj názor presadiť prostredníctvom svojej autority, avšak nemôže prostredníctvom svojho názoru nikoho donútiť k zmene jeho postupu. Z tohto dôvodu je možné hovoriť pri stanoviskách o konzultačnom aspekte v rámci činnosti Súdnej rady.

Samotné koordinačné činnosti sa týkajú výkonu súdnictva. Nie je však možné konštatovať, že musia byť nutne uskutočňované v rámci výkonu súdnej moci. Príkladom sú práve spomínané zásady etiky, ktorých autorstvo je primárne viazané na rozhodnutie zákonodarcu. To, že zákonodarca zveril túto kompetenciu Súdnej rade ešte neznamená, že Súdna rada sa dostáva do postavenia vykonávateľa súdnictva. Zákonodarca mohol zveriť vydanie zásad sudcovskej etiky napríklad Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky, prípadne ponechať túto kompetenciu zákonodarnej moci.

Koordinačná pôsobnosť sa netýka len sudcovskej etiky. Patrí sem napríklad kompetencia podieľania sa na rozvoji ľudských zdrojov v súdnictve ustanovená v § 4 ods. 1 písm. j) zákona o Súdnej rade.

Z jednotlivých činností a samotného postavenia je zrejmé, že Súdna rada by mala mať výrazné miesto v oblasti starostlivosti o kvalitu súdnictva. Je však otázne, či tento element ju posúva v materiálnej rovine z oblasti správy súdov do sféry súdnictva. Starostlivosť o kvalitu totiž prináleží každému orgánu správy vrátane Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky.

### **Vybrané názory právnych teoretikov**

V odbornej spisbe nachádzame viaceré názory na postavenie Súdnej rady. Avšak z preštudovaných zdrojov som nadobudol názor, že detailnejšiemu a exaktnejšiemu vymedzeniu Súdnej rady sa odborná spisba vyhýba.

Z preštudovaných diel poukazujem na názory niektorých teoretikov, ktoré prezentovali prevažne v učebniciach a odborných článkoch.

Alexander Bröstel uvádza, že v záujme posilnenie nezávislosti súdov prišlo k vytvoreniu Súdnej rady. Tento ústavný orgán zvyrazňuje nezávislé postavenie súdnej moci od moci zákonodarnej ako aj moci výkonnej.<sup>38</sup>

Ľubomír Dobřík považuje Súdnu radu za ústavný orgán súdnej moci. Vo svojom článku K povahe rozhodnutí Súdnej rady Slovenskej republiky dokonca uvádza, že právna úprava neumožňuje odôvodňovať rozhodnutia Súdnej rady.<sup>39</sup>

Ján Drgonec poukazuje na to, že Súdna rada je orgánom verejnej moci a ústavným orgánom štátu. Účelom zriadenia a existencie Súdnej rady má byť vnesenie odbornosti do ústavne relevantných otázok chodu súdnictva, ako aj do právneho postaveniu sudcov.<sup>40</sup>

Autorský kolektív pod vedením Daniela Krošláka poznamenáva, že Súdna rada nie je samosprávnym orgánom. Podľa ich vyjadrenia sa jedná o orgán sui generis.<sup>41</sup>

Autorský kolektív pod vedením Igora Palúša uvádza, že Súdna rada sa podieľa na riadení a správe súdov. Je ústavne koncipovaná ako orgán reprezentujúci nezávislosť súdnej moci so širokými kreačnými a koordinačnými právomocami.<sup>42</sup>

Syntézou jednotlivých názorov možno prísť k tomu, že Súdna rada je nezávislý, odborný, ústavný orgán, ktorý je držiteľom súdnej moci. Podieľa sa na riadení a správe súdov.

---

<sup>38</sup> Bröstel 2010, s. 318.

<sup>39</sup> Dobřík, L., s. 1354

<sup>40</sup> Drgonec 2018, s. 421.

<sup>41</sup> Krošlák 2016, s. 619.

<sup>42</sup> Palúš 2016, s. 385.

## Pohľad Súdnej rady smerom dovnútra

Pri vymedzení súdnej rady som si položil otázku, ako Súdna rada nazerá na samu seba skúmaním ustanovení štatútu, ktorý Súdna rada podľa § 4 ods. 1 písm. b) zákona o Súdnej rade vydáva.<sup>43</sup> Štatút Súdnej rady je pomerne krátky a samotné vymedzenie Súdnej rady sa v ňom nenachádza.

## Súdna rada ako správny orgán

Za predpokladu, že by sme Súdnu radu považovali čisto za orgán správy súdnictva, je otázne, či v rozhodovacích procesoch by mal postavenie správneho orgánu. Pokiaľ by sme Súdnej rade priznali takéto postavenie, Súdna rada by musela postupovať podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v účinnom znení (ďalej len správny poriadok).

Posúdenie takéhoto postavenia je naviazané na § 1 ods. 2 správneho poriadku, podľa ktorého je správnym orgánom *správnym orgánom je štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.*

Pri analýze predmetnej definície je nutné podotknúť, že Súdna rada je štátny orgán, ktorý má svoje rozhodovacie právomoci. Tie sa so zreteľom na už uvedené viažu skôr na správu súdnictva, avšak so zreteľom na systémové zaradenie v Ústave by Súdna rada pri ich výkone nemala byť držiteľkou výkonnej moci. Je teda otázne, či Súdnu radu ako štátny orgán, ktorý ale nie je držiteľom klasickej výkonnej moci, môžeme považovať za orgán rozhodujúci v rámci verejnej správy, teda za správny orgán.

Uvedomujem si, že predmetný výklad je striktné jazykový, opomínajúci akékoľvek ďalšie systémové súvislosti. Na druhej strane je potrebné si položiť otázku, či môžeme ignorovať skutočnosť, že Súdna rada je konštituovaná ako ústavný orgán v rámci súdnej moci.

Za predpokladu, že by sme súdnu radu považovali v rozhodovacích procesoch za správny orgán, musela by konať subsidiárne podľa správneho poriadku. Domnievam sa, že to by Súdnej rade mohlo spôsobiť viaceré komplikácie. Poukazujem napríklad na povinnosti počas konania vrátane povinnosti konanie začať a dať možnosť pred konečným rozhodnutím oboznámiť sa účastníkom

---

<sup>43</sup> Štatút je uverejnený na internetovej stránke [https://www.sudnarada.gov.sk/data/files/1466\\_statut\\_sr\\_sr\\_schvalene\\_znenie\\_19\\_1\\_22.pdf?csrt=3383325034819860479](https://www.sudnarada.gov.sk/data/files/1466_statut_sr_sr_schvalene_znenie_19_1_22.pdf?csrt=3383325034819860479), 29. apríl 2022.

konania so všetkými podkladmi pre rozhodnutie. Poukazujem tiež na povinnosť odôvodňovať rozhodnutia v súlade s § 47 ods. 3 správneho poriadku. Je potrebné si pritom uvedomiť, že členovia Súdnej rady pri hlasovaní nemusia zdôvodňovať svoje rozhodnutia. Bolo by preto minimálne zaujímavé, kto a na základe akých podkladov by písal odôvodnenia vydaných rozhodnutí. Nemalé problémy by spôsobila aj dvojínštančnosť konania podľa správneho poriadku. V prípade pripustenia aplikácie správneho poriadku by spravované subjekty mohli voči rozhodnutiam Súdnej rady podávať odvolania, o ktorých by opätovne rozhodovala Súdna rada. To za predpokladu, že by sme predsedu Súdnej rady nepovažovali za vedúceho oprávneného rozhodnúť v súlade s § 58 ods. 3 správneho poriadku.

V prípade takéhoto nastavenia by bolo potrebné pripustiť aj aplikáciu mimoriadnych prostriedkov a dozor prokurátora. Je otázne, či všetko toto bolo skutočne vôľou zákonodarcu v čase, kedy rozhodol o vzniku Súdnej rady.

Pokiaľ by sme Súdnu radu považovali za správny orgán, a tým pádom nutne aj za orgán verejnej správy, museli by sme pripustiť aj prieskum jeho rozhodnutí v rámci správneho súdnictva. V takomto prípade by sa však mohlo stať, že správne sudy by preskúmali napríklad rozhodnutia spojené s voľbou predsedu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

Kladiem si otázku, či uvedené bolo účelom a cieľom zákonodarcu pri kreovaní postavenia Súdnej rady.

## Záver

Pri posúdení, kde sa Súdna rada nachádza v organizačnej štruktúre verejnomocenských autorít možno prísť k nasledovným záverom:

1. je ústavným orgánom, nakoľko je zriadená Ústavou,
2. pri striktnom jazykovom vymedzení je orgánom súdnej moci, nakoľko ju Ústava zaraďuje do siedmej hlavy, avšak nesúdi,
3. je kolektívnym orgánom, nakoľko je zložená z 18 členov, z ktorých každý z nich má pri hlasovaní jeden hlas,
4. nie je samosprávnym orgánom v rámci súdnictva, nakoľko polovica členov nie sú sudcovia,
5. jej reálna činnosť sa netýka výkonu súdnictva, ale správy súdnictva. Súdna rada reálne súdnictvo nevykonáva,

6. výkon jednotlivých činností je skôr charakteristický pre výkonu moc, a nie pre súdnu moc. Je otázne, či reálne kompetencie nie sú reálne vykonávané v rámci moci výkonnej, ale takáto interpretácia by bola v rozpore s textom Ústavy,

7. so zreteľom na skutočnosť, že Súdna rada vykonáva jednotlivé činnosti v rámci súdnej moci, nie je možné ju považovať za orgán verejnej správy, a teda ani ako správny orgán,

8. pokiaľ by sme Súdnu radu považovali za správny orgán, musela by postupovať podľa správneho poriadku. Domnievam sa však, že špecifiká rozhodovacieho procesu Súdnej rady sú nekompatibilné s požiadavkami kladenými správnym poriadkom. Správny poriadok nie je vhodný právny predpis na subsidiárne použitie.

Predložených osem záverov je výsledkom poznatkov prezentovaných v tomto článku. Pre jasné zodpovedanie toho, kde sa Súdna rada nachádza treba vyriešiť rozpor medzi tým, či je vôbec možné vykonávať súdnu moc pri činnostiach, ktoré sa reálne dotýkajú správy súdu. Táto otázka je koncepčná a domnievam sa, že ju môže vyriešiť až následná legislatíva. Kým sa tak nestane, budeme pod alibistickým označením Súdnej rady ako orgánu sui generis ju považovať za niečo, čo stojí mimo systému a množstvo nezodpovedaných otázok v rámci postupov budeme vypĺňať obyčajovým právom, respektíve zaužívanou praxou.

Zdá sa však, že predmetný koncepčný rozpor nebráni Súdnej rade si ísť ďalej svojím životom. Je si treba uvedomiť, že s týmto koncepčným rozporom prežila dvadsať rokov a chystá sa na ďalšie.

Nejasné postavenie Súdnej rady otvára mnoho významných teoretických problémov, ktoré neustále tlejú, avšak razantnejšie sa do nich nepúšťame. So zreteľom aj na uvedené je totiž otázne, či napríklad koncept trojdelenia moci nie je už prekonaný. Je tiež na posúdenie do akej miery je formálne zaradenie orgánu v ústave smerodajné pre určenie jeho postavenia. Uvedené súvisí aj s otázkou, ako z hľadiska metód výkladu pristúpiť k rozporu medzi formálnymi prameňmi práva a pohľadom z materiálneho, alebo vecného hľadiska. Predmetné problémy vnímam ako výzvu pre právnu teóriu do budúcnosti, aby sme do budúcnosti vedeli jednoznačnejšie zdefiniovať orgány stojace aspoň z môjho pohľadu „na pomedzí.“

Mohlo by sa zdať, že nadnesené problémy v tomto článku ani problémami nie sú. Myslím však, že to nie je pravda. Je veľmi dôležité vedieť, kde sa daný držiteľ moci v systéme verejnej moci nachádza. Od toho sa totiž odvíja jeho postavenie, možnosti správania sa, ale aj prostriedky kontroly a prieskumu.

Nastolené otázky si nesporne vyžadujú systémovú prácu výrazne presahujúcu rozmery jedného narodeninového článku. Rád by som sa teda vrátil k našej oslávenkyňi. Verím, že aj ďalšie roky budú pre Súdnu radu úspešné. Rovnako verím, že po vyjasnení nastolených problémov sa nám podarí

s konečnou platnosťou vyriešiť postavenie Súdnej rady, jej vzťah k súdnej moci, výkonu súdnictva a výkonu správy súdov. A možno to nebude potrebné riešiť a Súdna rada pod teoretickou nálepkou orgán sui generis bude pokračovať v doterajšom nastavení. Z teoretického hľadiska síce budeme minimálne v časti akademickej obci nespokojní, že ju nemožno jednoznačne zaradiť, ale možno sa túto nespokojnosť podarí zakryť kvalitou výkonu kompetencií a rešpektom k odborným a ľudským vlastnostiam jednotlivých členov. To sa však dozvieme až na ďalšej ceste Súdnej rady a pravdepodobne to budeme môcť zhodnotiť pri oslave ďalších okrúhlin tohto orgánu.

Do tej doby prajem všetko najlepšie a veľa úspechov.

**Použitá literatúra:**

1. Bröstl, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, ISBN 978-80-7380-248-6.
2. Dobrik, E. *K povahe rozhodnutí súdnej rady Slovenskej republiky*. In. *Justičná revue* č. 12/2009, ročník 61, ISSN 1335-6461, s. 1350 – 1354.
3. Drgonec, J. *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-89603-57-2.
4. Krošlák, D. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, ISBN 978-80-8168-511-8.
5. Palúš, I. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, *Fakulta verejnej správy*, 2016, ISBN 978-80-8152-442-4
6. Prusák, J. *Teória práva*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, 1995, ISBN 80-7160-080-6.

**Kontakt:**

prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.  
Najvyšší správny súd Slovenskej republiky  
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
juraj.vacok@nssud.sk

# Aký je a aký by mal byť status člena Súdnej rady Slovenskej republiky?

*Doc. JUDr. Marián Giba, PhD.<sup>44</sup>*

## Abstrakt

Príspevok prináša analýzu vývoja, ktorým prechádzal počas dvoch desaťročí existencie Súdnej rady status jej členov. V podstatnej miere ide o analýzu a kritiku rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, a tiež reakcií ústavodarcu na jeho činnosť. V ďalšej časti príspevok načrtáva možnú alternatívu k súčasnému stavu, poukazuje na jej možné klady i zápory. V syntéze všetkých argumentov autor formuluje záver, že status člena Súdnej rady v jeho aktuálnej podobe je nateraz maximum, ktoré pripúšťa súčasná kondícia slovenského ústavného systému a zmeny v blízkej dobe by boli riskantné.

**Kľúčové slová:** Súdna rada, člen Súdnej rady, nezávislosť, odvolanie

## Úvod

Súdna rada oslavuje 20 rokov svojej existencie. V živote ústavnej inštitúcie to nie je taký dlhý čas, ako v živote človeka, preto Súdna rada stále ešte nie je až tak veľmi preverená časom. Na druhej strane je 20 rokov doba dosť dlhá na to, aby odhalila nielen praktické otázky a problémy, ale aby priniesla aj nejaké návrhy riešení.<sup>45</sup> Na to, že Súdna rada existuje len 20 rokov, do jej fungovania vstúpil už veľký počet legislatívnych zmien na ústavnej i zákonnej úrovni a vstupoval doň svojou rozhodovacou činnosťou aj Ústavný súd. Súčasný slovenský ústavný systém bol pôvodne vytvorený bez Súdnej rady a tá akoby stále mala problém nájsť si v ňom svoje stabilné miesto.

Jestvuje množstvo otázok, ktoré si vo vzťahu k Súdnej rade, jej postaveniu, právomociam, kreácii a fungovaniu pýtajú diskusiu,<sup>46</sup> čoho dôkazom je i táto vedecká konferencia. Vo svojom

---

<sup>44</sup> Doc. JUDr. Marián Giba, PhD., Ústav štátu a práva SAV

<sup>45</sup> K niektorým z nich, najmä previerkam sudcov a ich disciplinárnej zodpovednosti pozri SVÁK, J. Je ústavnosť meradlom aj pre reformy súdnictva na Slovensku? In *Pocsta Karlu Klímovi k 70. narodeninám. Ústavnosť jako kritérium právního řádu (národního i evropského)*. Praha: Metropolitan University Prague Press a Wolters Kluwer, 2021, s. 369 – 379.

<sup>46</sup> Pozri tiež OROSZ, L. Justičná novela Ústavy Slovenskej republiky (solídne zámery - rozpačité závery). In OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T. (ed.) *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2021, s. 79 – 97; GIBA, M. Súdna moc na Slovensku po ústavných zmenách z roku 2020. In *Pocsta Karlu Klímovi k 70. narodeninám. Ústavnosť jako kritérium*

príspevku som sa rozhodol sústrediť pozornosť na jednu čiastkovú, ale veľmi dôležitú otázku, ktorá je zhrnutá v jeho názve – status člena Súdnej rady. Uplynulé dve desaťročia v tomto ohľade priniesli množstvo sporov, vrátane sporov súdnych, okrem iného aj „prestrelku“ medzi senátmi Ústavného súdu, vstup jeho pléna do hry a následnú „protireakciu“ ústavodarcu. Stále si myslím, že táto téma nemusí byť z dlhodobého hľadiska uzavretá a že skôr alebo neskôr príde na rad debata o „profesionalizácii“ Súdnej rady.

Tento príspevok si kladie za cieľ načrtnúť možnosti, ktorými by sa ďalej mohol vyvíjať status člena Súdnej rady a na báze argumentov poukázať na výhody i riziká, ktoré by zo zmeny tohto statusu mohli vyplývať. Nevyhnutným základom pre tieto úvahy musí byť aj retrospektívna analýza vývoja, ktorým status člena Súdnej rady za dve desaťročia jej existencie prešiel.

Pod pojmom „status člena Súdnej rady“ pre účely tohto príspevku rozumiem predovšetkým stabilitu jeho funkcie, vo význame závislosti alebo nezávislosti jej trvania od externých subjektívnych faktorov, najmä od dôvery a vôle orgánu, ktorý člena Súdnej rady ustanovil do funkcie. S tým však úzko súvisí aj pragmatická, ale dôležitá otázka ohodnotenia člena Súdnej rady za výkon funkcie, ktorá sa nedá oddeliť najmä od debaty o prípadnej profesionalizácii Súdnej rady.

Prvá časť príspevku prináša analytický pohľad na vývoj statusu člena Súdnej rady do roku 2020. Jeho druhá časť ponúkne zamyslenie nad možným vývojom tohto statusu smerom do budúcnosti.

## 1. Aký bol pôvodný koncept statusu člena Súdnej rady?

Skúmanie statusu jednotlivého člena akéhokoľvek orgánu do veľkej miery súvisí a odvíja sa od statusu tohto orgánu ako takého, hoci ho s ním nemožno zároveň stotožňovať. Súdna rada bola do nášho ústavného systému zavedená ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.,<sup>47</sup> bez akejkoľvek ústavnej definície.<sup>48</sup> V roku 2001 pri jej zavedení ani v roku 2020 pri vytváraní jej ústavnej definície ústavodarca Súdnej rade nepriznal atribút nezávislosti. Ústavný súd pritom už dávno konštatoval: „*Ústavodarca nezávislosť prisúdil len určitým orgánom a výslovne to ustanovil v ústave. U orgánov, kde nezávislosť nechce priznať, v ústave ju neuvádza.*“<sup>49</sup> Tento záver však nevyklučuje, aby výnimočne vyvodil nezávislosť orgánu samotný Ústavný súd.<sup>50</sup>

---

právního řádu (národního i evropského). Praha: Metropolitan University Prague Press a Wolters Kluwer, 2021, s. 335 – 348.

<sup>47</sup> Pozri OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. XXXVIII – XL.

<sup>48</sup> Tú priniesol až ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., v dôsledku čoho je dnes čl. 141 a ods. 1 Ústavy Súdna rada charakterizovaná ako „ústavný orgán sudcovskej legitimacy“.

<sup>49</sup> Nález sp. zn. PL. ÚS 17/96 zo 4. marca 1998.

<sup>50</sup> V istom zmysle sa to stalo v uznesení sp. zn. PL. ÚS 4/2012 zo 4. októbra 2012, a to, paradoxne, vo vzťahu k prokuratúre, kde Ústavný súd svojho času (PL. ÚS 17/96) konštatoval protiústavnosť bežného zákona preto, že sa pokúsil prokuratúre



Jedným z cieľov zavedenia Súdnej rady proklamovaným dôvodovou správou k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z. bolo znížiť neprímerane vysoký vplyv vládnej moci na moc súdnu. V osobitnej časti dôvodovej správy sa doslova uvádza: „*Začlenenie Súdnej rady Slovenskej republiky do siedmej hlavy Ústavy Slovenskej republiky zvyrazňuje jej nezávislé postavenie od moci zákonodarnej ako aj výkonnej a je reálnym naplnením ústavnej zásady nezávislosti a oddelenia výkonu súdnej moci od iných orgánov štátu.*“ Pôvodný návrh ústavného zákona však zároveň počítal s tým, že politická moc (parlament, prezident, vláda) budú môcť do Súdnej rady vysielat' priamo svojich členov. Dôvodová správa k tomu uvádza: „*Národná rada SR a vláda bude môcť do Súdnej rady SR vyslať tak vlastných členov ako aj iné dôveryhodné osoby. Prezident Slovenskej republiky sa môže teoreticky aj sám rozhodnúť pre členstvo v tomto orgáne. Je však viac pravdepodobné, že z praktických dôvodov vymenuje ako svojich zástupcov v tomto orgáne osobnosti, ktoré budú problematike súdnej moci nielen rozumieť (významní odborníci z oblasti teórie alebo zástupcovia iných stavovských organizácií právnikov), ale ktorí budú požívať aj jeho dôveru.*“

Koncept, s ktorým počítal pôvodný návrh ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., sa napokon nepresadil úplne, lebo boli zavedené aspoň nejaké špecifické podmienky na členstvo v Súdnej rade (právnické vzdelanie a 15-ročná prax). Nedá sa však povedať, že by sa akokoľvek poprela pôvodná filozofia deklarovaná v dôvodovej správe. K otázke predčasného odvolávania členov Súdnej rady dôvodová správa nehovorí nič nad rámec toho, čo hovoril tak pôvodný návrh ako aj schválené znenie ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. Toto znenie výslovne priznávalo tomu, kto členov Súdnej rady menuje (volí), ich aj odvolávať, a to bez toho, aby Ústava sama uvádzala dôvody odvolania alebo aby splnomocňovala bežný zákon dôvody odvolania definovať.

Z uvedeného je možné zhrnúť, že ústavodarca pri zavádzaní Súdnej rady v roku 2001 zjavne počítal s jej inštitucionálnym oddelením od zákonodarnej i výkonnej moci, a taktiež s nejakou formou jej nezávislosti voči týmto dvom mociam. Nezávislosť však výslovne nezakotvil do Ústavy ani nevytvoril záruky stability funkcie jednotlivých členov tohto orgánu, na základe čoho by sa dalo konštatovať, že koncipoval orgán ako nezávislý prostredníctvom individuálnej nezávislosti jeho členov. Naopak, nielenže v Ústave výslovne zaviedol možnosť odvolania členov Súdnej rady, ale, pokiaľ ide o sudcami volených členov, vytvoril v zákone mechanizmus, prostredníctvom ktorého ich sudcovia môžu aj odvolať,<sup>51</sup> čím len potvrdil, že s odvolávaním sa počíta. Podobne ako Ústava, ani zákon sa nesnažil nijako konkretizovať (limitovať) dôvody odvolania člena Súdnej rady. Z celej tejto

---

priznať nezávislosť pri absencii tohto atribútu v Ústave. Treba však dodať, že rozhodnutie PL. ÚS 4/2012 nehovorí o nezávislosti, ale o „neustrannosti“ prokuratúry, z ktorej je nutné nezávislosť vyvodzovať opäť len implicitne. Bližšie pozri napr. GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava, Wolters Kluwer, 2019, s. 252 – 254.

<sup>51</sup> Ustanovenie § 27 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

konštrukcie sa dá vyvodiť, že nezávislosť Súdnej rady, o ktorej hovorí dôvodová správa, sa má dosiahnuť najmä na základe toho, že rada je kreovaná zo štyroch mocenských centier, pričom nik z kreujúcich subjektov nemá možnosť sám ustanoviť väčšinu Súdnej rady.

Významný spor o status člena Súdnej rady nastal po necelom desaťročí jej existencie. Po parlamentných voľbách 2010 došlo k výmene časti členov Súdnej rady ustanovených predchádzajúcou vládou. Jeden z nich podal na Ústavný súd sťažnosť, v ktorej namietal, že predčasným odvolaním zo Súdnej rady boli porušené jeho ústavné práva v spojení s princípom právneho štátu, legality výkonu verejnej moci a pravidlom päťročného funkčného obdobia člena rady.

Konajúci senát Ústavného súdu uznesením sp. zn. IV ÚS 46/2011 zo 17. februára 2011 ústavnú sťažnosť odmietol pre zjavnú neopodstatnenosť z dôvodu, že pri predbežnom prerokovaní nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie. Následne senát poskytol pomerne prepracovanú argumentáciu, z ktorej vyplynulo, že ten, kto člena Súdnej rady do funkcie ustanovil, môže ho z nej bez ďalšieho kedykoľvek odvolať. Poukázal pritom najmä na fakt, že existuje viacero spôsobov, akým môže funkcia člena Súdnej rady predčasne zaniknúť. Môže zaniknúť *ex lege* z dôvodov stanovených v § 26 ods. 1 zákona o Súdnej rade (napr. stratou bezúhonnosti alebo zánikom funkcie sudcu, ak bol zvolený sudcami), alebo aj z rozhodnutia samotného člena vzdaním sa funkcie. Môže zaniknúť aj odvolaním, ktoré predstavuje samostatný spôsob upravený priamo v Ústave aj v zákone. Právna úprava pritom nevymedzuje dôvody, na základe ktorých je možné člena odvolať, čím podľa Ústavného súdu jasne indikuje, že musia existovať aj iné dôvody na odvolanie než tie, ktoré sú dôvodom na zánik funkcie *ex lege*, inak by odvolanie „*predstavovalo v zásade prázdnu množinu a bolo by v legislatívnej úprave (tak v ústave, ako aj v zákone o súdnej rade) v podstate nadbytočné*“.

V náleze IV. ÚS 46/2011 Ústavný súd ďalej dôvodil, že pri nemožnosti odvolania z iných než zákonom stanovených dôvodov by kreujúca autorita nemohla svojho nominanta odvolať z funkcie „*ani v prípade, ak by sa dlhodobo, resp. vôbec nezúčastňoval zasadnutí súdnej rady (napr. zo zdravotných alebo iných dôvodov), a neplnil by si tak základnú povinnosť vyplývajúcu z členstva v súdnej rade, ktorú možno implicitne z ústavnej, ale i zákonnej úpravy vyvodiť (hoci táto povinnosť a ani ďalšie povinnosti člena súdnej rady nie sú v ústave ani v zákone o súdnej rade výslovne uvedené)*“. Ústavný súd tiež pripomenul, že by bolo v zásade problematické odvolať člena súdnej rady z funkcie aj vtedy, ak by bol právoplatným rozhodnutím súdu pozbavený spôsobilosti na právne úkony, resp. by jeho spôsobilosť na právne úkony bola obmedzená.

Vo vzťahu k argumentu sťažovateľa o možnom ohrození nezávislosti Súdnej rady senát Ústavného súdu uviedol zásadný záver, podľa ktorého „*existuje viacero inštitucionálnych*

*mechanizmov, prostredníctvom ktorých môže ústavodarca zabezpečiť nezávislosť určitého ústavného orgánu od iných ústavných orgánov (resp. iných mocí), ku ktorým nepochybne patrí aj ústavou ustanovený spôsob kreovania príslušného ústavného orgánu a jemu zodpovedajúce zloženie tohto ústavného orgánu, ako aj ústavou ustanovený spôsob jeho uznášania sa (rozhodovania)“.* V podstate teda súd hovorí, že nezávislosť Súdnej rady sa v podmienkach Slovenska nezaručuje cez individuálnu nezávislosť resp. „neodvolateľnosť“ jej členov, ale cez spôsob, akým je Súdna rada kreovaná (štyri zložky moci bez dominancie ktorejkoľvek z nich). To podľa súdu „*nielen principiálne, ale aj fakticky vylučuje, aby niektorá z týchto mocí 'politicky ovládla' súdnu radu*“. Takto koncipované zloženie Súdnej rady považuje Ústavný súd za prejav „*skutočnosti, že v modernom demokratickom a právnom štáte nemožno princíp delby moci chápať absolútne a izolovane, ale len v spojení so systémom vzájomných brzd a protiváh. Ústavou garantovanú nezávislosť súdnej moci nemožno totiž vykladať tak, že by iné zložky moci nemali mať v súlade so svojim ústavným poslaním a funkciami reálne možnosti ovplyvňovať organizáciu a chod súdnictva, prirodzene za predpokladu, že tým nie je dotknutý fundamentálny základ nezávislosti súdnej moci spočívajúci v nezávislosti sudcovského rozhodovania. Iné chápanie princípu nezávislosti súdnej moci (...) založené na tvrdení, že o veciach týkajúcich sa súdnictva môžu rozhodovať len sudcovia, by viedlo v konečnom dôsledku k supremácii súdnej moci, jej nekontrolovateľnosti, a tým v zásade aj k popretiu podstaty ústavného princípu delby moci, z ktorého vychádzajú ústavy všetkých moderných demokratických a právnych štátov.*“

Ako posledný podstatný prvok z tohto rozhodnutia vyplynul Ústavným súdom jasne formulovaný záver, že vzťah medzi členom Súdnej rady a tým, kto ho do nej nominoval, je vzťahom založeným na (politickej) dôvere, podobne ako napríklad vzťah Národnej rady a jej volených funkcionárov. Takýto vzťah znamená, že z funkcie je možné nominanta kedykoľvek odvolať bez toho, aby museli existovať objektívne a preukázateľné dôvody. Podľa Ústavného súdu to vyplýva z logiky racionálneho ústavodarcu: ak tento na rozdiel od iných ústavných funkcií neustanovil dôvody odvolania, tak nie z dôvodu chyby či opomenutia, ale zámerne a vedome, aby umožnil tým zložkám moci, ktoré Súdnu radu kreujú „*prenášať na pôdu súdnej rady svoje predstavy o fungovaní súdnictva a ovplyvňovať v primeranom rozsahu (v rozsahu zodpovedajúcom počtu členov súdnej rady, ktorí sú v ich kreačnej dispozícii) jej rozhodovanie*“.

Rozhodnutím z februára 2011 teda Ústavný súd podrobne vyargumentoval, prečo možno člena Súdnej rady odvolať pred uplynutím jeho funkčného obdobia. Zároveň tým nastavil líniu do budúcnosti. Odvolávanie členov Súdnej rady sa stalo bežným najmä po obmene politických orgánov – nástupe nového prezidenta či zvolením novej Národnej rady, a to najmä v situácii, keď voľby znamenali nástup iného „*politického kurzu*“. Naopak, nikdy sa zatiaľ nestalo, že by bol predčasne odvolaný nominant

zvolený sudcami, čo je nepochybné aj vecou toho, že postup je procesne podstatne náročnejší a nedá sa realizovať, takpovediac, jedným ťahom pera.

K tomuto rozhodnutiu Ústavného súdu sa objavila aj doktrínálna kritika,<sup>52</sup> ale najmä ani po jeho vydaní neustali tendencie odvolaných členov Súdnej rady podávať ústavné sťažnosti v snahe docieľiť zmenu právneho názoru Ústavného súdu. Cestou k tejto zmene mohlo byť jedine konanie o zjednocovaní rozdielnych právnych názorov medzi senátmi Ústavného súdu. To by predpokladalo, že by sťažnosť najskôr musela napadnúť senátu, ktorý má na vec rozdielny právny názor, a následne by tento názor muselo väčšinovo prijať plénum Ústavného súdu.

Prvý pokus o prielom do záverov uznesenia IV. ÚS 46/2011 nastal nie až tak dlho po jeho vydaní. V konaní sp. zn. I. ÚS 454/2012 senát Ústavného súdu predložil plénu svoj odlišný právny názor, ktorý znel nasledovne: „Člena Súdnej rady Slovenskej republiky nie je možné odvolať v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia iba pre zmenu zloženia Národnej rady Slovenskej republiky, zmenu vlády Slovenskej republiky či zmenu v osobe prezidenta Slovenskej republiky ani bez uvedenia dôvodu.“ V konaní o zjednotení právnych názorov sp. zn. PLZ. ÚS 4/2014 však tento názor v neúplnom pléne nezískal potrebnú väčšinu hlasov, a tak bol dňa 12. novembra 2014 z procesných dôvodov zamietnutý. Prvý senát potom následne sťažnosti vo veci I. ÚS 454/2012 nevyhovел a musel zotrvať na právnom názore vyslovenom vo veci IV. ÚS 46/2011.

Ďalší pokus o presadenie odlišného právneho názoru prišiel čoskoro, jeho realizácia však na seba nechala čakať dlhšie – možno len špekulovať, či z dôvodov taktických alebo iných. V konaní sp. zn. I. ÚS 215/2015 prijal senát Ústavného súdu sťažnosť odvolanej členky Súdnej rady na ďalšie konanie už 3. mája 2015, avšak až 19. septembra 2018 došlo k hlasovaniu pléna, ktorému senát predložil právny názor v tomto znení: „Člena Súdnej rady Slovenskej republiky nie je možné odvolať v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia orgánom, ktorý ho na tento post nominoval, lebo len tak sa zaručí jeho základné právo podľa čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.“ V uznesení o zjednotení odchylných právnych názorov sp. zn. PLZ. ÚS 2/2018 plénum súdu (krátko predtým personálne doplnené) tento právny názor akceptovalo, čím sa prekonalí právne názory uznesenia IV. ÚS 46/2011.

Zo zjednocujúceho stanoviska PLZ. ÚS 2/2018 vyplynul odlišný právny názor Ústavného súdu odôvodnený nasledovne: „Neexistencia dôvodov na odvolanie člena súdnej rady v ústave i v zákone o súdnej rade neprezumuje a ani prezumovať nemôže existenciu akýchkoľvek dôvodov na odvolanie člena súdnej rady kedykoľvek v priebehu ústavou mu určenej a garantovanej 5-ročnej doby (...) pretože

---

<sup>52</sup> LALÍK, T. K uzneseniu ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 46/2011 alebo ako ústavný súd za roh nedovidií. In *Justičná revue*, 2011, č. 6-7, s. 971 – 977.

*takýto zásah priamo ohrozuje jej nezávislosť, implicitne vyplývajúcu pre ňu z celého druhého oddielu siedmej hlavy ústavy pri zabezpečovaní postavenia súdnej moci vo vzťahu k iným orgánom štátu.*“ Ústavný súd zároveň poprel názor, podľa ktorého členovia Súdnej rady sú závislí od (politickej) dôvery tých, ktorí ich kreujú, keďže sa tým zasahuje do ich právnej istoty. Rovnako tak vyvodil protichodné stanovisko z absencie dôvodov na odvolanie v Ústave a zákone: *„Preto ak právna úprava mlčí o dôvodoch odvolania člena súdnej rady, platí zásada, že neexistuje ani možnosť odvolať členov súdnej rady pred uplynutím ich funkčného obdobia.*“ K tomuto väčšinovému názoru pléna pripojili mimoriadne dôrazné odlišné stanovisko dvaja sudcovia.<sup>53</sup>

Paradoxne, tento väčšinový názor pléna napokon nebol využitý v konaní o ústavnej sťažnosti,<sup>54</sup> preto aj k dnešnému dňu platí, že žiadnemu odvolanému členovi Súdnej rady sa nikdy nepodarilo svoje odvolanie relevantným spôsobom spochybnit' a zvrátiť. Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. doplnil čl. 141a ods. 5 Ústavy o vetu, ktorá v súčasnosti znie: *„Predsedu, podpredsedu a člena Súdnej rady Slovenskej republiky možno pred uplynutím ich funkčného obdobia kedykoľvek odvolať.*“ Tým ústavodarca po dvoch rokoch „prelomil“ závery pléna Ústavného súdu formulované v uznesení PLz. 2/2018 a obnovil stav, ktorý platil pred prijatím tohto rozhodnutia.

## **2. Aký by mal byť status člena Súdnej rady?**

Vývoj, ktorým prechádzal status člena Súdnej rady na pozadí dlhého sporu o jeho (ne)odvolateľnosť, bol zaujímavý, plný polemiky a zvrátov. Ak je v ústavnoprávnom slovníku miesto pre výrazy ako „dramatický“ či „napínavý“, potom presne takým bol. Nikdy som neskrýval, že sa stotožňujem s názormi vyslovenými v rozhodnutí Ústavného súdu IV. ÚS 46/2011, ktoré neskôr poprelo rozhodnutie PLz. ÚS 2/2018, aby ich následne ústavodarca rehabilitoval ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. Naopak, závery PLz. ÚS 2/2018 sú problematické a najmä podstatne menej presvedčivé. Okrem dôvodov, na ktoré poukázali disentujúci sudcovia, Ústavný súd napríklad povedal, že predčasným odvolaním člena Súdnej rady by sa stalo obsolétnym ustanovenie Ústavy hovoriace, že ich funkčné obdobie je päťročné, čo by bolo *„v rozpore s princípom normatívnej sily každého ustanovenia ústavy presakujúceho skrz celý právny poriadok*“. Tento argument však nie je pravdivý: ak člen Súdnej rady nie je odvolaný, jeho funkčné obdobie zanikne uplynutím piatich rokov, pričom

---

<sup>53</sup> Išlo o sudcov Orosza a Mochnáčovú. V odlišnom stanovisku vytkli väčšine pléna, že odňala sudcom, parlamentu, vláde a prezidentovi právomoc, ktorú im Ústava výslovne priznáva, čím *de facto* derogovala časť Ústavy. Sudcovia plénu vytkli aj spochybnenie racionality ústavodarcu: *„Podľa názoru väčšiny pléna ústavného súdu totiž právnym dôsledkom neustanovenia dôvodov odvolávania členov súdnej rady je negácia explicitne vyjadrenej vôle ústavodarcu priznať týmto subjektom právo odvolávať nimi ustanovených členov súdnej rady.*“ O neobvyklej tvrdosti odlišného stanoviska vypovedá aj fakt, že disentujúci sudcovia označili toto rozhodnutie väčšiny pléna doslova za „ústavný kiks“.

<sup>54</sup> Kým senát vo veci I. ÚS 215/2015 stihol rozhodnúť, došlo k uplynutiu funkčného obdobia jeho sudcov, niekoľkokomesačnému znefunkčneniu Ústavného súdu v roku 2019 a jeho následnej veľkej obmene. Sťažovateľka napokon vzala svoju sťažnosť späť, v dôsledku čoho Ústavný súd 2. apríla 2020 konanie zastavil.

toto je doposiaľ stále najčastejším dôvodom zániku funkcie člena Súdnej rady, o obsolétosti nemôže byť ani reč. Z pohľadu presvedčivosti a celkovej sily argumentov je rozhodnutie PLz. ÚS 2/2018 na tom podstatne slabšie, ako rozhodnutie IV. ÚS 46/2011. Zrejme to ani nemôže byť inak, lebo v roku 2018 Ústavný súd v podstate povedal, že realizácia toho, čo je explicitne a bez obmedzení zavedené priamo v Ústave (možnosť odvolať člena Súdnej rady), závisí od toho a má byť limitované tým, čo povie bežný zákon (konkretizácia dôvodov odvolania). Tým sa však naruby otočilo pravidlo, kde zákon sa má realizovať v medziach Ústavy, nie naopak.

Treba však povedať jednu zásadnú vec: tak koncept, ktorý zvolil Ústavný súd v rozhodnutí IV. ÚS 46/2011, ako aj ten, ktorý presadil v rozhodnutí PLz. ÚS 2/2018, je sám osebe legitímny a vo všeobecnosti akceptovateľný v právnom štáte. Moje výhrady voči zjednocujúcemu stanovisku nespočívali v tom, že presadzovaný koncept by bol vo všeobecnosti zlý alebo nemysliteľný, ale v tom, že presadzovaný koncept odporoval zneniu Ústavy. Iba „*úporná snaha negovať právne názory, na ktorých je založené uznesenie sp. zn. IV. ÚS 46/2011*“<sup>55</sup> nie je dostatočným základom presadiť niečo, čo je v rozpore s textom Ústavy. Toto bol hlavný problém.

Ústavná úprava sa však môže vyvíjať a to, čo platí dnes, nemusí platiť zajtra. Preto je naďalej namieste debatovať o statuse členov Súdnej rady a klásť si otázku, či súčasná právna úprava poskytuje dostatočný základ pre jej dobré fungovanie. Predmetom tohto príspevku nie je analýza kompetencií Súdnej rady.<sup>56</sup> Nemožno však prehliadať, že ich objem výrazne narástol, a to najmä v súvislosti s preverovaním a vyhodnocovaním predpokladov sudcovskej spôsobilosti. Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019 právom vytkol „sudcovským previerkam“ množstvo nedostatkov. Jeho posolstvom bolo, že takýto proces musí byť pod kontrolou Súdnej rady, nie výkonnej moci, čo je aj súčasný stav po reformách súdnictva z roku 2020. To ale významne zvyšuje záťaž na členov Súdnej rady, ktorí nie sú „profesionáli“ v tom zmysle, že by výkon funkcie v Súdnej rade bol ich zamestnaním. Až do roku 2020 bola funkcia člena Súdnej rady čestná, t. j. nedostával plat. Od roku 2020 členovia, ktorí nie sú sudcami, dostávajú mesačnú odmenu vo výške 1,5 násobku priemernej mzdy v národnom hospodárstve, čo je dôležitý posun, no stále nie plat zodpovedajúci živobytiu člena významného ústavného orgánu; členovia, ktorí sú sudcami, majú na svojich súdoch znížený nápad vecí.

Otázka profesionalizácie Súdnej rady sa pravidelne objavuje v diskusiách. Hoci sa zdá, že nateraz to nie je na programe dňa, zamyslieť sa nad vecou je možné a užitočné. Profesionalizácia by

---

<sup>55</sup> Odlišné stanovisko sudcov Orosza a Mochnáčovej k rozhodnutiu PLz. ÚS 2/2018.

<sup>56</sup> K tomu pozri napr. ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 764 – 767; DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 1659 – 1688.

znamena, že člen Súdnej rady bude vykonávať túto funkciu ako svoju hlavnú činnosť, podobne ako sudca na súde alebo minister vo vláde vykonáva funkciu so všetkými právomocami s ňou spojenými. Člen Súdnej rady by tým pádom mohol venovať celý svoj pracovný čas tejto funkcii. To by okrem iného znamenalo, že pri zásadných a časovo náročných úlohách spadajúcich do kompetencie Súdnej rady (napr. overovanie predpokladov sudcovskej spôsobilosti) by bol oveľa menej odkázaný na pomoc administratívneho aparátu a mohol by o to dôkladnejšie pracovať sám.

Takáto zmena by si však nevyhnutne vyžadovala významné a vnútorne navzájom prepojené úpravy v súčasnom statuse členov Súdnej rady. V prvom rade by to znamenalo, že na výkon funkcie člena Súdnej rady by sa mal vzťahovať v zásade rovnaký režim nezlučiteľnosti funkcií, aký v súčasnosti na základe čl. 141a ods. 4 Ústavy platí pre jej predsedu a podpredsedu. Pre tých členov, ktorí sú sudcami, by to znamenalo prerušenie výkonu funkcie sudcu, pre ostatných prerušenie alebo ukončenie všetkých pracovných aktivít s výnimkou akademických. Ruka v ruke s touto zmenou by musela nastať zmena v materiálnom zabezpečení, ktorá by napríklad mohla vyzeráť tak, že člen Súdnej rady by dostával za výkon funkcie plat sudcu Najvyššieho súdu.

Pri profesionalizácii Súdnej rady by sa stal celkom neudržateľným aktuálny koncept, podľa ktorého člena Súdnej rady môže kedykoľvek odvolať z funkcie ten, kto ho do nej ustanovil, a to len na základe straty alebo nedostatku dôvery voči jeho osobe. V praxi by to platilo najmä pre členov menovaných prezidentom, vládou a parlamentom, keďže u nich je úkon odvolania nielen ľahšie zrealizovateľný, ale najmä je rádovo pravdepodobnejší, pri zmene politického kurzu v dôsledku volieb dokonca istý. V situácii, keď by mal člen Súdnej rady povinnosť prerušiť všetky aktivity, ktorými sa predtým živil, aby sa v plnej miere venoval povinnostiam v rámci Súdnej rady, by sa však veľmi ťažko hľadali osobnosti z oblasti práva, ktoré by boli ochotné podujat' sa na túto prácu s vedomím, že nemajú prakticky žiadne záruky, že ich funkcia v Súdnej rade bude skutočne trvať päť rokov. V tejto situácii by bolo nutné zaviesť koncept, po ktorom volal (bez základu v Ústave) Ústavný súd v rozhodnutí PLz. ÚS 2/2018, a sice, že člen Súdnej rady by bol odvolateľný len z objektívnych dôvodov, ktoré by sa museli preukázať. Vhodné by bolo tiež zaviesť režim disciplinárnej zodpovednosti členov Súdnej rady.

## **Záver**

Status člena Súdnej rady prechádzal na Slovensku vývojom až príliš dynamickým na to, aby sa dalo povedať, že dnes je už ustálený definitívne. Diskusia o profesionalizácii Súdnej rady je legitímna a o to dôležitejšia, že proces profesionalizácie sa vlastne už začal v roku 2014, keď sa oddelila funkcia predsedu Súdnej rady od funkcie predsedu Najvyššieho súdu. Funkcia predsedu

Súdnej rady sa koncipovala ako samostatná ústavná funkcia a k nej sa ešte v rovnakom režime pridružila funkcia podpredsedu. Či chceme alebo nie, v súčasnosti máme v Súdnej rade dvoch členov, ktorí sú profesionálni v zmysle, že majú plnohodnotnú ústavnú funkciu so zázemím s ňou spojeným aj s režimom nezlučiteľnosti funkcií, ktorému podliehajú. A potom tu máme 16 zvyšných členov, ktorých status aj podmienky na výkon funkcie v tom istom orgáne sú, prinajmenšom *de facto*, výrazne rozdielne.

Nie je bez paradoxu, že pozícia dvoch členov Súdnej rady, ktorí stoja v jej vedení, je v istom zmysle najkrehkejšia. Nielenže ich môže Súdna rada sama kedykoľvek zbaviť funkcie predsedu resp. podpredsedu, ale o tieto funkcie tiež môžu prísť kedykoľvek v dôsledku odvolania zo Súdnej rady tou autoritou, ktorá ich do nej ustanovila. Ich riadiace funkcie by v tom prípade zanikli z dôvodu zániku členstva v rade. Ak ide o osoby, ktoré neboli do Súdnej rady zvolené sudcami, táto možnosť je v praktickej rovine oveľa pravdepodobnejšia.

Medzi ústavnoprávnymi otázkami, na ktoré dlhodobo nemám ustálenú jednoznačnú odpoveď, je otázka profesionalizácie Súdnej rady na popredných miestach. Na jednej strane si nemyslím, že súčasný stav „čiasťočne profesionálnej“ Súdnej rady je optimálny. Na strane druhej si netreba nahovárať, že profesionalizácia Súdnej rady spojená so silnými individuálnymi zárukami nezávislosti (neodvolateľnosti) jej členov by automaticky priniesla lepšiu Súdnu radu s lepším výkonom. Všetky inštitúcie fungujú v spoločnosti, ktorá má nejakú právnu a politickú kultúru a úroveň mravov.<sup>57</sup> Moje často opakované tvrdenie, že „*fungovanie každého ústavného orgánu je obrazom osôb, ktoré ho tvoria, i tých, ktoré ich ustanovujú*“<sup>58</sup>, nie je dôvod nevzťahovať i na Súdnu radu. Tieto parametre majú na fungovanie každej inštitúcie v skutočnosti oveľa väčší vplyv, ako text právnej úpravy. Ak si na chvíľu nasadíme čierne okuliare, nie je až také ťažké si predstaviť, pri určitom výsledku volieb, že vláda, jej parlamentná väčšina alebo prezident vyšlú do „profesionálnej“ Súdnej rady nominanta s tým, že výmenou za ústavnú funkciu s garanciami na päť rokov bude v prípade potreby načúvať ich pokynom, a to aj keby mu rovno Ústava garantovala nezávislosť. Alebo si možno predstaviť nominanta, ktorý svoje členstvo v profesionálnej Súdnej rade bude vnímať ako „odmenu za celoživotné zásluhy“ a tomu bude zodpovedať i jeho nasadenie pri výkone funkcie.

V kontexte všetkých uvedených skutočností a súvislostí sa mi odpoveď na otázku formulovanú názvom tohto príspevku javí tak, že status člena Súdnej rady v jeho aktuálnej podobe, po dvadsiatich rokoch jej existencie, nie je optimálny, ale je to zrejme maximum, ktoré umožňuje súčasný stav a kondícia nášho ústavného systému. Robiť výraznejšie zmeny v najbližšom čase by bolo riskantné

---

<sup>57</sup> Porovnaj KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 12 – 13.

<sup>58</sup> GIBA, M. *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 252.



a potenciálne kontraproduktívne. Bude zaujímavé sledovať, či ďalšie okrúhle výročie Súdnej rady poskytne dôvod na zmenu tohto náhľadu.

## **Použitá literatúra**

- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012.
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2019.
- GIBA, M. *Súdna moc na Slovensku po ústavných zmenách z roku 2020*. In *Pocťa Karlu Klímovi k 70. narodeninám. Ústavnosť jako kritérium právního řádu (národního i evropského)*. Praha: Metropolitan University Prague Press a Wolters Kluwer, 2021, s. 335 – 348.
- GIBA, M. *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.
- GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava, Wolters Kluwer, 2019.
- EALÍK, T. *K uzneseniu ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 46/2011 alebo ako ústavný súd za roh nedovidi*. In *Justičná revue*, 2011, č. 6-7, s. 971 – 977.
- SVÁK, J. *Je ústavnosť meradlom aj pre reformy súdnictva na Slovensku?* In *Pocťa Karlu Klímovi k 70. narodeninám. Ústavnosť jako kritérium právního řádu (národního i evropského)*. Praha: Metropolitan University Prague Press a Wolters Kluwer, 2021, s. 369 – 379.
- OROSZ, L. *Justičná novela Ústavy Slovenskej republiky (solídne zámery - rozpačité závery)*. In OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T. (ed.) *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovacie činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2021, s. 79 – 97.
- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava: Wolters Kluwer, 202

# **Sudcovská etika v dvadsaťročnej histórii Súdnej rady Slovenskej republiky (Pohľad zvnútra)**

*JUDr. Elena Berthotyová*

Pripomíname si 20. výročie vzniku Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“). Za krátke obdobie prekonala takmer všetky „detské“ choroby. Niektoré takmer zničujúce. Hoci etický kódex bol „medikamentom“, ktorý v prípade vhodného nastavenia „liečby“ mohol justícii už dávno pomôcť, najmä pri liečbe nedôvery, s ktorou slovenská justícia tak dlho zápasí, súdna rada tento medikament dlhodobo nechcela zaradiť medzi legitímne ozdravné prostriedky.

## **Trochu histórie**

Otázka sudcovskej etiky je na Slovensku latentne aktuálna od roku 2001, kedy bol prijatý pomerne stručný Etický kódex sudcov. Ten skôr „odpočíval v pokoji“ takmer bez povšimnutia sudcov. Mnohí o jeho existencii ani nevedeli. Záujem o jeho existenciu sa prebudil najmä u tých, ktorí pomerne stručné zásady etiky začali využívať v nie tak dávnej minulosti (počnúc rokom 2009) na disciplinárne stíhanie sudcov za údajne etické zlyhania (najmä kritiku vnútorných pomerov justície). Vtedy mocní ich využili ako nástroj na vytesnenie kritikov a zastrašenie ostatných sudcov.

Napriek tomu, že do pôsobnosti súdnej rady patrí aj vydávanie zásad sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy, súdna rada sa s prijatím zásad nijako neponáhľala. Do ich prijatia totiž platili stručné zásady prijaté podľa dovedajších predpisov (v roku 2001), ktoré sa považovali za zásady prijaté súdnou radou.

Súdna rada dlhé obdobie nevyvíjala žiadnu aktivitu v tomto smere, nevenovala žiadnu pozornosť vyhodnoteniu existujúcich pravidiel, nevenovala sa potrebe prípadnej aktualizácie etických zásad a ich precizovaniu. Bola slepá a hluchá pred zneužívaním stručných zásad sudcovskej etiky, ktoré sa stali nástrojom na presadzovanie strachu. Súviselo to aj s názorom, ktorý v minulosti na jej pôde prevládal, že sudcovia žiadny etický kódex nepotrebujú, lebo etiku majú mať v sebe.

Napokon po čiastočnej obmene jej členov a po skončení „éry strachu“ súdna rada otvorila diskusiu o zásadách sudcovskej etiky a v decembri 2015 prijala o niečo podrobnejšie pravidlá ako dovtedy platné zásady sudcovskej etiky. Išlo o kompromis, ktorý sa nevyplatil, pretože sudca v ňom

opäť nenašiel odpovede na etické dilemy, s ktorými sa najčastejšie stretáva. Napokon stručnosť zásad sudcovskej etiky kritizovala aj medzinárodná organizácia GRECO a treba priznať, že oprávnené.

### **Pohľad do zahraničia**

Ako zástankyňa podrobného Etického kódexu sudcov musím priznať, že stále je len málo krajín, v ktorých sa sudcovia sami rozhodli vyjadriť sudcovskú etiku vo forme kódexu.

Etický kódex nemajú nemeckí sudcovia. Zo severovýchodných krajín ho majú len Dáni, z južných Taliani a Francúzi.

Českí sudcovia v záujme posilnenia etiky v súdnictve prijali Etický kódex až v júni 2020.

Celkom iná, viac ako storočná je tradícia sudcovského kódexu v USA, ale aj v Kanade.

Federálni sudcovia v Spojených štátoch amerických sa už od roku 1924 spravujú kódexom etických zásad, ktorý vypracovala Americká komora advokátov. Tento kódex tvoria zásady opisujúce podrobnosti zo života sudcov vrátane súkromného života a toho, aké správanie sa vyžaduje od sudcov.

Z iniciatívy sudcov z celého sveta pod patronátom OSN v roku 2000 boli prijaté Bangalorské zásady (v súčasnosti platné vo verzii 2007). Ako reakciu na Bangalorské zásady Rada európskych sudcov (CJJE) vypracovala odporúčania týkajúce sa správania sudcov. Sudcovia v kontinentálnej Európe sa im môžu podrobiť.

Niektoré krajiny v Európe (napr. Poľsko, Litva, Lotyšsko, Estónsko, Bulharsko a Rumunsko) viac-menej prevzali americké etické zásady.

V Spolkovej republike Nemecko už niekoľko rokov rezonuje diskusia o súdnej etike. Viedla k požiadavke vypracovania etických zásad pre sudcov v podobe, v akej existujú v niekoľkých krajinách sveta. Tento úmysel však vyvolal vlnu protestov medzi sudcami. Niektorým sudcom sa nepozdávala myšlienka vypracovania etických zásad s odôvodnením, že nemeckí sudcovia nepotrebujú súpis etických zásad, pretože etické zásady pre sudcov, akými sú napríklad nezávislosť a spravodlivý proces, nestrannosť, vymedzenie primeranej lehoty na rozhodovanie, im zaručuje už ústava a procesné zákony. Okrem toho argumentovali tým, že takýto súpis by mohol obmedziť nezávislosť sudcov a spôsobiť neželané následky.

Situácia donedávna veľmi podobná tej našej. Až na to, že z nemeckých krajín nepočuť o žiadnych etických zlyhaniach sudcov a v dôvere, ktorú nemeckí sudcovia požívajú, nám môžu byť výzvou a vzorom.

## **Etické pravidlá a dôvera v súdnictvo**

Význam dôvery verejnosti v súdnictvo sa v štátoch, ktoré etický kódex odmietajú, často spochybňuje. Paradoxne práve najviac tam, kde je dôvera v justíciu nízka. Naproti tomu v etických kódexoch v zahraničí, kde s dôverou nie je problém, sa práve dôvera verejnosti v súdnictvo uvádza ako jeden z kľúčových dôvodov definovania požiadaviek na správanie sudcu. Dôvera verejnosti sa považuje za základný kameň skutočnej sudcovskej nezávislosti. Vysoké nároky na správanie sudcov sa považujú za nevyhnutnú kompenzáciu veľkej miery nezávislosti, ktorá bola sudcom poskytnutá.

Etické kódexy, najmä ich rozpracovanejšie verzie obsahujúce aj aplikačné pravidlá poskytujúce návod na riešenie konkrétnych situácií, môžu plniť pozitívnu a nenahraditeľnú úlohu pri kultivovaní osobnosti sudcu. Môžu napomôcť postupnému zvnútorneniu morálky a uplatneniu najlepších schopností a stránok osobnosti sudcu. Môžu prispieť aj k profesionálnemu a uveriteľnému výkonu funkcie sudcu.

Napokon k posunu vo vnímaní potreby prijatia podrobnejšieho etického kódexu došlo aj na Slovensku. Sudcovia si uvedomujú, že ústava a zákony síce chránia občana a jeho práva a slobody, ale uviesť túto ochranu účinne do praxe je výsadnou povinnosťou a právom justície. Na potrebu prijatia podrobnejších etických zásad sa konečne začali pozerat' aj z perspektívy sudcu a čoraz častejšie si kladú otázky: Čo robí sudcu dobrým sudcom? Môžu nám etické dilemy pomôcť rozhodnúť sa medzi „dobrom a zlom“?

## **Etika kreslí portrét ideálneho sudcu**

Etika sa snaží opísať ideálneho sudcu. Etika znamená byť si vedomý toho, že sudca nielen vynáša rozsudky, ale musí presvedčiť aj strany, že mu môžu dôverovať, pretože sudca zaručuje ich základné práva vo všeobecnosti a predovšetkým právo na nezávislý a nestranný právny systém súdnictva.

Sudca by mal dodržiavať etické pravidlá nie preto, lebo sa obáva trestu zvonka, ale preto, lebo je presvedčený, že každé etické pravidlo je prirodzeným vyjadrením dobra .

Domnievam sa, že v etickom kódexe by mal sudca nájsť odpovede na nasledujúce otázky a či dilemy:

*1. Správanie sudcu voči stranám, ktoré sa domáhajú spravodlivosti, a to na základe odpovede na otázku: Ako by som chcel (chcela), aby so mnou sudca v súdnej sieni zaobchádzal?*

*2. Správanie sudcu voči verejnosti. Aký vplyv má moje správanie na obraz súdnictva? Ako ma vníma občan?*

3. *Reakcie sudcu pri rozhodovaní. Som si vedomý (vedomá) svojich predsudkov?*

4. *Čo musím urobiť, aby som si zachoval (zachovala) nezávislosť a nestrannosť pri rozhodovaní? Som schopný (schopná) urobiť zadosť požiadavke nestrannosti, ktorá predstavuje absenciu akýchkoľvek predsudkov alebo zaujatosti pri vynášaní rozsudku, ako aj v procese pred jeho vynesením? Som si vedomý (vedomá), že mám postupovať tak, aby som svojim správaním na minimum obmedzil (obmedzila) možnosť, že dôjde k situácii, keď bude nutné ma z konania či z rozhodovania veci vylúčiť?*

5. *Ako je to so slobodou slova sudcu a s mimosúdnyimi aktivitami sudcu? Som si vedomý (vedomá) toho, že ako sudca (sudkyňa) som pod neustálym dohľadom zo strany verejnosti, a preto musím slobodne a ochotne prijať určité osobné obmedzenia, ktoré by sa bežnému občanovi mohli javiť ako príťaž? Som si vedomý (vedomá) toho, že na prvom mieste je vždy zdržanlivosť, pretože konám nielen sám (sama) za seba, ale som vnímaný (vnímaná) ako tvár justície a v hre je nielen dôstojnosť mojej funkcie, ale aj dobré meno justície?*

Prirodzene, kladenie otázok, ktorých výpočet nie je konečný, ani vytlačenie brožúry o etike nestačí na to, aby sa prehĺbila vedomosť o etických pravidlách. Sudcovia by mali chcieť etiku, ktorá je živá.

### **Výkladové stanoviská formujú etiku**

Tomu pomáha aj Stála etická komisia svojimi výkladovými stanoviskami k etickým dilemám a podnetom sudcov.

Súdna rada zriadila Stálu etickú komisiu v marci 2018 potom, ako sa na ňu obrátila bývalá ministerka spravodlivosti s podnetom týkajúcim sa vzťahu sudcu s advokátom.

Na stálu etickú komisiu sa s dôverou čoraz častejšie obracajú aj sudcovia so svojimi dilemami. Slovenský sudca tak už dnes vďaka odpovediam stálej etickej komisie, ktoré prešli testom prijateľnosti súdnou radou, vie, kde sú limity slobody slova sudcu a čo sa považuje za nevhodné správanie či vystupovanie sudcu na verejnosti.

Z katalógu odpovedí na etické dilemy sudca pozná odpoveď na otázku, či verejné vyjadrenie sudcu v médiách, ktoré obsahuje nesúhlasný názor s rozhodovacou činnosťou nadriadeného súdu, je v súlade so všeobecnými zásadami sudcovskej etiky. Pozná odpoveď na otázku, či členstvo sudcu v golfovom klube a športové aktivity sudcu s tým spojené predstavuje riziko konfliktu s jeho povinnosťami vyplývajúcimi zo sudcovskej funkcie. Takisto vie, ako má postupovať pri posudzovaní toho, či prijať ponúknuté ocenenie udelené zastupiteľským úradom cudzieho štátu.

Etický kódex obohatený o výkladové pravidlá zodpovedaním etických dilem sudcov je dôležitý fenomén, azda jeden z najúčinnějších, ktorý nám môže pomôcť pri nadobúdaní dôvery verejnosti. Ak však ku kvalitnému a podrobnému etickému kódexu nie je pripojená aj kvalitná reprezentácia mužov a žien, ktorí si talár obliekajú a ktorí ho budú dodržiavať v každodennom pracovnom aj súkromnom živote, tak nám ani najprepracovanejší Etický kódex nepomôže.

### **Etický kódex je živý a vyvíjajúci sa dokument**

Etický kódex nie je nemenný a nedotknuteľný. Naopak, je tu stále priestor, aby sa na pôde súdnej rady aj v sudcovskom zbore viedla rozprava o jeho prípadných úpravách, spresneniach, doplneniach tak, aby v ňom sudcovia nachádzali odpovede na svoje etické dilemy, a tým zúžili priestor pre etickú komisiu len na prípady, keď sudca nenájde príliehavú odpoveď priamo v kódexe.

Rovnako dôležitá je kultivácia nášho verejného diskurzu nielen o tom, čo etické je, čo nie je a čo je dokonca odsúdeniahodné. Text kódexu nie je všemocný, jeho aplikácia je totiž v rukách nás sudcov, ktorých sa týka.

Etický kódex a jeho dôsledné dodržiavanie sudcami nám môže pomôcť pri dokazovaní, či občan je ten, o koho stojíme, aký máme o sebe obraz a ako zabezpečíme jeho práva.

Etické pravidlá a ich výklad spresnený etickou komisiou nám môžu pomôcť vysloviť „potiaľ, a nie ďalej“. Je to naša zodpovednosť.

*Etika nám môže pomôcť vnieť ducha ústavy, ale aj Aristotelovej definície spravodlivosti do praxe a priblížiť nás k ideálu dobrého a spravodlivého sudcu. Môže nám aj prstom ukázať na tých, ktorí takýmto kritériám spravodlivého sudcu nevyhovujú.*

*Verím, že sudcovia to budú mať na pamäti. Je to tá najjednoduchšia cesta k získaniu dôvery. Táto nádej nie je presvedčením, že to tak dopadne, ale istota, že má zmysel sa o to pokúsiť. Hoci na hmatateľné úspechy pri presadzovaní etiky sudcov budeme možno čakať až do ďalšieho významného výročia Súdnej rady Slovenskej republiky.*

## **Slovo na záver podpredsedu Súdnej rady Slovenskej republiky**

***JUDr. Ing. Ján Gandžala, PhD.***

Vážené dámy, vážení páni, milí hostia,

je mi čťou prihovoriť sa Vám na záver dnešného slávnostného podujatia, v rámci ktorého sme si mohli pripomenúť, že táto naša významná ústavná inštitúcia vnímajúc to cez prizmu ľudského života dosiahla vek plnoletosti, kde sa už objektívne predpokladá jasné hodnotové vymedzenie a spoločenské ukotvenie. Tak, ako v bežnom ľudskom živote i Súdna rada Slovenskej republiky si musela prejsť „detskými chorobami“, i určitým „búrlivejším pubertálnym obdobím“. Dnes, po uplynutí dvadsiatich rokov od jej vzniku si dovoľím tvrdiť, že sa vyprofilovala do stavu, kedy dokáže plnohodnotne plniť funkciu ústavného orgánu sudcovskej legitimacy vo všetkých jej rozsiahlych ústavných a zákonných kompetenciách a z hľadiska fungovania samotnej justície ale i celej demokratickej spoločnosti má nespochybniteľné a nezastupiteľné miesto v inštitucionálnom ústavnom systéme Slovenskej republiky. Som presvedčený, že ak aj v roku 2002 možno niekto pochyboval o opodstatnenosti zriadenia Súdnej rady Slovenskej republiky, tak dnes už žiadny racionálne uvažujúci človek majúci vedomosti o význame a fungovaní orgánov štátnej moci v demokratickej spoločnosti nerieši otázku, či mať alebo nemať súdnu radu, ale to, ako zabezpečiť, aby fungovala čo najlepšie.

Veľmi si vážim a oceňujem, že toto jubilejné výročie vzniku Súdnej rady Slovenskej republiky sme si mohli pripomenúť a osláviteľ v takom hojnom počte významných osobností z justičného i širšieho právnického a akademického prostredia, ako i zo zložiek zákonodarnej a výkonnej moci. Prezentované odborné diskusie poukázali z hľadiska pohľadu na spoločenský význam a účel Súdnej rady Slovenskej republiky a justície na relevantné aspekty i problémy a naznačili mnoho otázok, čo je dôkazom, že justícia na Slovensku, ale nie len tu u nás, je živý dynamický systém, ktorý sa neustále vyvíja. Pevne verím, že aj toto podujatie aspoň sčasti prispeje k jej ďalšiemu rozvoju a skvalitňovaniu.

Z titulu svojej funkcie Vám chcem sľúbiť, že urobíme všetko čo je v našich možnostiach a schopnostiach pre to, aby Súdna rada Slovenskej republiky mala v justičnom prostredí i v celej spoločnosti status dôveryhodnej ústavnej inštitúcie a zároveň napĺňala svoje poslanie.

Na záver mi dovoľte poďakovať sa, že ste prijali pozvanie a spoločne sme si mohli pripomenúť 20 rokov existencie Súdnej rady Slovenskej republiky.

Ďakujem za pozornosť.



**Zborník príspevkov**  
z podujatia pri príležitosti 20. výročia  
vzniku Súdnej rady Slovenskej republiky

ISBN 978-80-570-4666-0



9 788057 046660

[www.sudnarada.gov.sk](http://www.sudnarada.gov.sk)