



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH | Právnická fakulta



K O Š I C E 2 0 2 1

ÚSTAVNÉ DNI

Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci
a ich dopady na rozhodovaciu činnosť
Ústavného súdu Slovenskej republiky
– IX. ústavné dni

Ladislav Orosz – Sabina Grabowska – Tomáš Majerčák (eds.)

Z B O R N Í K P R Í S P E V K O V

**Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta**



ÚSTAVNÉ DNI

*Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady
na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky
– IX. ústavné dni*

Ladislav Orosz – Sabina Grabowska – Tomáš Majerčák (ed.)

Košice 2021

Ladislav Orosz – Sabina Grabowska – Tomáš Majerčák (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

Táto publikácia vznikla v rámci riešenia projektu:

- VEGA č. 1/0386/19 – *Nové dimenzie metodológie právnej argumentácie – úloha právnych princípov vo viacúrovňovom právnom systéme*

- VEGA č. 1/039/20 – *Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky (právo-politologická analýza – hodnotenie – perspektívy)*

Medzinárodný vedecký výbor:

JUDr. Ivan Fiačan, PhD.

JUDr. Pavel Rychetský, dr. h. c

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

prof. JUDr. Karel Klíma, CSc.

prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki

prof. JUDr. Ivan Halász

doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

doc. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc.

prof. JUDr. Alexander Brostl, CSc.

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

Recenzenti:

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta, UPJŠ v Košiciach

doc. JUDr. Marián Giba, PhD.

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta, UK v Bratislave

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.

sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky

© 2021 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovat', ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv

Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

ISSN- 2454-003X

ISBN 978-80-574-0008-0

Obsah

| | |
|---|-----|
| Úvod..... | 5 |
| Úvodné slovo | 6 |
| JUDr. Ivan Fiačan, PhD. | 6 |
| Vzťahy medzi Ústavným súdom a Najvyšším súdom v Českej republike .. | 12 |
| JUDr. Petr Angyalossy, Ph.D..... | 12 |
| Materiálna indemnita a procesnoprávna imunita sudcov..... | 26 |
| v členských štátoch Európskej únie | 26 |
| JUDr. Ján Šikuta, PhD..... | 26 |
| Právna úprava ochrany verejného zdravia obmedzením osobnej slobody a jej nedostatky z pohľadu verejného ochrancu práv..... | 44 |
| Prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD | 44 |
| Ústavné súdnictvo v mlyne ústavných reforiem | 61 |
| prof. JUDr. Alexander Brörtl, CSc. | 61 |
| JUDr. Ľudmila Gajdošíková, CSc..... | 61 |
| Justičná novela Ústavy Slovenskej republiky | 79 |
| (solídne zámery - rozpačité závery) | 79 |
| prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc..... | 79 |
| Disciplinárna zodpovednosť sudcov a súdna moc – úvahy o disciplinárnom orgáne pre sudcov všeobecných súdov | 98 |
| doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD..... | 98 |
| Všetci prezidentovi sudcovia | 121 |
| doc. JUDr. Boris Balog, PhD. | 121 |
| doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD. | 121 |
| K možnosti Ústavného súdu SR iniciovať konanie o súlade právnych predpisov s súvislosti s rozhodovaním o ústavnej sťažnosti podanej podľa článku 127 Ústavy SR..... | 137 |
| JUDr. Marica Pirošíková..... | 137 |
| Najvyšší správny súd v Poľsku - niekoľko poznámok k 40. výročiu jeho existencie..... | 157 |
| Dr Anna Michalak | 157 |

| | |
|---|-----|
| Formy účasti občanov na výkone spravodlivosti podľa poľského právneho poriadku, súdov a zmierovacích sudcov | 172 |
| Dr hab., prof. ALK Joanna Kielin – Maziarz,..... | 172 |
| Reforma súdnictva - niekoľko slov k problematike z pohľadu zmien v poľskom a slovenskom práve..... | 192 |
| Grzegorz Chmielewski..... | 192 |
| Niekoľko náhľadov do koncepcií nezávislosti súdnictva, zodpovednosti, kontroly a obmedzení..... | 224 |
| Marco Mazzocca, Ph.D., D.E..... | 224 |
| Vekový cenzus pre výkon funkcie sudcu všeobecného súdu a ústavného súdu v členských štátoch Európskej únie..... | 246 |
| JUDr. Simona Farkašová, PhD. | 246 |
| Najvyšší správny súd Slovenskej republiky a jeho disciplinárna právomoc vo vzťahu k advokátom..... | 265 |
| JUDr. Katarína Lešková..... | 265 |

Úvod

Obsah zborníka vedeckých prác, ktorý sa Vám dostáva do rúk mali pôvodne tvoriť konferenčné príspevky účastníkov tradičných ústavných dní - medzinárodnej vedeckej konferencie každoročne organizovanej Ústavným súdom Slovenskej republiky a Právnickou fakultou UPJŠ v Košiciach. V poradí už IX. ročník Ústavných dní mal byť tematicky zameraný na pripravované zmeny v ústavnej úprave súdnej moci v Slovenskej republike, pričom pôvodným zámerom organizátorov ústavných dní bolo zorganizovať túto medzinárodnú vedeckú konferenciu v čase, keď mal kulminovať ústavodarný proces o tzv. justičnej novele, ktorú vychádzajúc zo zámerov obsahnutých v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky na roky 2020 – 2024 pripravovalo Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Tým sa mal vytvoriť priestor pre konštruktívnu odbornú diskusiu medzi predkladateľmi vládneho návrhu ústavnej novely a predstaviteľmi domácej, ale i zahraničnej justičnej praxe a ústavnej doktríny s cieľom formulovať pripomienky, námety a odporúčania využiteľné vo finálnom štádiu ústavodarného procesu.

V dôsledku šíriacej sa pandémie spôsobenej koronavírusom Covid – 19 a z nej vyplývajúcich obmedzení boli organizátori žiaľ nútení od uskutočnenia IX. Ústavných dní upustiť. V poradí devätnásta priama novelizácia Ústavy Slovenskej republiky však bola Národnou radou Slovenskej republiky 9. decembra 2020 schválená a následne aj publikovaná v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 422/2020 Z.z. Aj vzhľadom na finálnu podobu tejto novelizácie ústavy sa organizátori rozhodli že príspevky, ktoré mali odznieť na IX. Ústavných dňoch a už boli jednotlivými autormi predložené, vydajú v podobe vedeckého zborníka. V záujme vytvoriť autorom priestor aj na bezprostredné reakcie na už schválenú justičnú novelu ústavy organizátori posunuli termín predloženia príspevkov do tohto zborníka. Vďaka tomu čitatelia nájdu v tomto vedeckom zborníku vedecké práce spracované ešte predtým, ako uzrela svetlo sveta zatiaľ ostatná priama novelizácia slovenskej ústavy, ale i príspevky, v ktorých autori už kriticky analyzujú finálny produkt ústavodarnej činnosti Národnej rady Slovenskej republiky. Zároveň sa už tradične v zborníku nachádzajú aj príspevky zahraničných autorov.

Tomáš Majerčák (ed)

Úvodné slovo

The Introductory Word

JUDr. Ivan Fiačan, PhD.

predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky

Abstrakt

V roku 2020 bol do pripomienkového konania predložený návrh na podstatnú zmenu Ústavy Slovenskej republiky ako aj ďalších zákonov týkajúcich sa súdnej moci. V predmetnej prednáške sa autor zamýšľa nad niektorými aspektami navrhovaných zmien a to predovšetkým pokiaľ ide o plánované vytvorenie Najvyššieho správneho súdu, čo by malo vplyv aj na postavenie a právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky. V závere prednášky je zvýraznená myšlienka, že skutočným cieľom tranzitívneho obdobia nie je len zmena právnych predpisov a inštitúcií, ale celková zmena spoločnosti.

Abstract

The year 2020 saw a proposal to amend in a significant manner the Constitution of the Slovak Republic as well as several laws regulating the judiciary. In his speech the author reflects on this proposal especially with regard to the establishment of the Supreme Administrative Court and its effects on the status and powers of the Constitutional Court of the Slovak Republic. In the conclusion of his speech, the author emphasizes that the real aim of any transitional period is not just to change some legal norms or powers of public bodies, but to bring about transformation of society as such.

Kľúčové slová

tranzitívna justícia, zmena ústavy, Ústavný súd Slovenskej republiky, Najvyšší správny súd, nezávislosť súdnej moci

Key words

transit justice, constitutional amendment, Constitutional Court of the Slovak Republic, Supreme Administrative Court, independence of the judiciary

Vážené dámy, vážení páni,

svoj príspevok na konferenciu, ktorej je Ústavný súd Slovenskej republiky spoluorganizátorom, som rovnako ako všetci ostatní pripravoval s vedomím, že sa táto konferencia možno vôbec neuskutoční. V dôsledku pandémie choroby COVID-19 a z nej vyplývajúcich obmedzení sa totiž pre

každého z nás už v tomto roku zmenilo mnoho pracovných a súkromných plánov a mnoho vecí, ktoré predtým boli samozrejmé, sa stalo neistými.

Rok 2020 však nie je (a nemal by byť) len rokom pandémie. Ako isto všetci dobre vieme, v tomto roku tiež oslavujeme sedemdesiate výročie Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Pri tejto príležitosti sa v sídle Európskeho súdu pre ľudské práva konala konferencia, na ktorej vystúpil aj súčasný predseda tohto súdu.

Vo svojom príhovore stručne, ale zároveň jednoznačne a veľmi dôrazne vyzdvihol nevyhnutnosť existencie nezávislej súdnej moci. Uviedol, že základnou hodnotou, na ktorej stojí koncepcia právneho a demokratického štátu, je rešpektovanie autonómie jednotlivca. Len tak sa totiž môže každý človek slobodne rozvíjať a zároveň si pritom byť vedomý aj svojich povinností vo vzťahu k spoločnosti. V takto budovanej spoločnosti musia platiť jasné pravidlá, tieto musia byť aj dodržiavané a o prípadných sporoch musia rozhodovať nezávislé a nestranné sudy. Nikto nemôže byť nad zákonom a z tohto dôvodu nemôžu byť sudy kontrolované tými, ktorí majú moc.¹

Myslím, že na požiadavke nezávislosti súdnej moci sa zhodneme úplne všetci, treba si však stále pripomínať, že jej existencia nie je samozrejmou. Okrem toho je zrejmé, že sa líšia názory na to, akým spôsobom nezávislosť súdnej moci zabezpečiť a regulovať.

Zásadným príkladom takéhoto stretu názorov bolo rozhodnutie nášho ústavného súdu z januára minulého roku, pre ktoré sa vžili populárne názvy „previerky sudcov“ alebo aj „materiálne jadro ústavy“.² Týmto rozhodnutím bol za protiústavný označený dokonca aj názor ústavnej väčšiny Národnej rady Slovenskej republiky o konkrétnej úprave povinnosti sudcov a kandidátov na sudcov podrobiť sa bezpečnostným previerkam. Toto rozhodnutie vyvoláva polemiky a aj ja sám mám k nemu určité výhrady, v každom prípade ho však ako judikatúru nášho súdu nemožno ignorovať.

K spomenutej téme nezávislosti súdnej moci a k rozhodnutiu o materiálnom jadre ústavy sa vraciam kvôli tomu, že sú mimoriadne aktuálne pre zameranie našej konferencie a pre okolnosti, v ktorých sa pripravovala. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky totiž niekoľko mesiacov pred plánovaným termínom konferencie predložilo do pripomienkového konania návrh podstatnej zmeny Ústavy Slovenskej republiky, ako aj viacerých zákonov, ktoré sa postavenia súdnej moci

¹Dostupné na internete:

https://echr.coe.int/Documents/Speech_20200918_Opening_Conference_70_years_Convention_ENG.pdf.

² Ide o rozhodnutie vo veci sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

týkajú.

V ministerstvom navrhovaných zmenách sa pritom objavilo napríklad aj vypustenie sudcovskej indemnity z ústavy, čo je nepochybne spojené s otázkou individuálnej nezávislosti sudcov a tým aj nezávislosti súdnej moci ako takej. Tento krok zrejme samotní sudcovia mohli vnímať ako kontroverzný, pričom vo verejnej debata sa súčasne objavil aj návrh novej skutkovej podstaty trestného činu „ohýbania práva“, ktorý sa má pozoruhodne týkať výlučne sudcov, resp. rozhodcov.³

Z uvedeného možno vyvodit', že v časti spoločnosti prevláda názor, že súdna moc nie je dostatočne kontrolovaná a sudcovia nie sú riadne postihovaní za porušovanie svojich povinností. Inak povedané, že súdna moc je až príliš nezávislá. Uvedený pohľad sa však dá do istej miery chápať, a to predovšetkým v kontexte bezprecedentného zatýkania sudcov a podozrení z ich trestnej činnosti, ku ktorému došlo v celkom nedávnej dobe.⁴

Na druhej strane práve v rozhodnutí o materiálnom jadre ústavný súd vyslovil, že nezávislosť súdnej moci je princíp, ktorý pre svoj význam patrí do jadra ústavy, teda ide o jeden zo znakov, ktoré definujú samotnú existenciu modernej Slovenskej republiky. Preto pri každej úprave týkajúcej sa tohto princípu by sme mali byť veľmi opatrní a mali by sme ho dôkladne (a podľa možnosti aj dostatočne dlho) zvažovať. Ako ústavní právnici teda môžeme stále debatovať, či súčasná situácia navrhované zásahy do postavenia súdnej moci dostatočne odôvodňuje. Výsledkom debaty by pritom mohlo byť aj prehodnotenie niektorých zo zamýšľaných zmien.⁵

Som preto veľmi rád, že sme práve na tomto fóre vytvorili priestor aj pre diskusiu o týchto otázkach, a som presvedčený, že sa k téme nezávislosti súdnej moci, a to aj v súvislosti so zodpovednosťou a kontrolou sudcov, ešte vyjadria naši ctení hostia.

Ja osobne by som sa však chcel v stručnosti zamerať na ďalší aspekt rozhodnutia o materiálnom jadre ústavy. Týka sa ústavným súdom prezentovanej tézy, podľa ktorej je súčasná situácia odlišná od roku 1989, keď došlo k radikálnej zmene v našej spoločnosti, preto ani radikálne zmeny v postavení sudcov už nie sú celkom na mieste. Inak povedané, ústavný súd naznačil, že obdobie tranzitívnej justície sa už skončilo.

³Dostupné na internete:

<https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=2876>.

<http://www.pravnelisty.sk/clanky/a833-trestny-cin-prekrucania-ohybania-prava>.

⁴ Pozri k tomu tiež rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veciach sp. zn. PL. ÚS 4/2020, PL. ÚS 6/2020 a sp. zn. PL. ÚS 20/2020.

⁵Dostupné na internete:

<https://www.aktuality.sk/clanok/826450/ministerka-maria-kolikova-sudcom-zostane-imunita-aj-ked-len-pre-ich-pocit-rozhovor/>.

SúčasnÉ dianie je však podľa môjho názoru k tejto téze v protipohybe, dôkazom čoho môže byť aj ďalšia pripravovaná zmena, ktorou je návrh na zriadenie Najvyššieho správneho súdu. Ak bude tento návrh prijatý, tvár justície sa zmení podstatným spôsobom.

Návrh na zriadenie Najvyššieho správneho súdu možno chápať ako návrat k tradičnej úprave ešte z čias prvej republiky⁶ a zároveň, popri prijatí Správneho súdneho poriadku, ako ďalší krok v uznaní osobitnej povahy správneho súdnictva ako spôsobu kontroly verejnej moci.⁷ Zároveň ide o vyzdvihnutie významu správneho súdnictva, čo nebolo v našom právnom prostredí vždy samozrejmou.⁸ Najvyšší správny súd, ktorý by mal okrem iného zjednocovať judikatúru v oblasti správneho práva, by istotne slúžil k lepšiemu naplneniu čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorého každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak.

Vznik Najvyššieho správneho súdu v jeho navrhovanej podobe by však bezprostredne ovplyvnil aj podobu Ústavného súdu Slovenskej republiky. V rámci svojich právomocí by totiž mal Najvyšší správny súd rozhodovať aj o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta Slovenskej republiky a volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, do Európskeho parlamentu a do orgánov územnej samosprávy, teda o otázkach, ktoré v súčasnosti patria do právomoci ústavného súdu.

Túto zmenu považujem za pozitívnu a treba povedať, že po nej volali už dlhší čas aj samotní sudcovia ústavného súdu.⁹ V prospech navrhovanej úpravy možno uviesť, že vo volebných veciach je ústavný súd skutkovým súdom s náročným dokazovaním, preto, aj keď sú voľby organizované v pomerne dlhých cykloch, je potom riešenie volebných sťažností pre ústavný súd veľkým bremenom.¹⁰ Osobitne v situácii, keď okrem ťažiskových právomocí, za ktoré môžeme označiť konania o súlade právnych predpisov a o ústavných sťažnostiach, v súčasnosti ústavný súd

⁶ K tomu pozri napr. Kopecký, M., *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*, Správní právo, 2018, roč. 51, č. 1 – 2, s. 33 – 35.

⁷ Vernarský, M. *Právna úprava správneho súdnictva v rozhodovacej praxi Ústavného súdu Slovenskej republiky*. In: Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition, Brno : Masaryk University, 2009.

⁸ Baricová, J., Fečík, M., Filová, A., *Kam smeruje správne súdnictvo v Slovenskej republike alebo je na obzore Najvyšší správny súd?* In: Ústavné dni, 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky – VI. ústavné dni, Košice, UPJŠ 2018, s. 126 a s. 152 a 153.

⁹ K tomu pozri napr. Orosz, L. *Volebné súdnictvo na Slovensku*, str. 21, dostupné na internete:

<https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992164/volebn%C3%A9+s%C3%BAdnictvo.pdf/2a9545fa-9217-47dd-841c-cfc511a5ba05>.

¹⁰ Tamtiež, str. 11 a 12.

rozhoduje aj o relatívne širokom okruhu iných otázok.¹¹

Navrhnutá úprava rešpektuje kľúčový význam volieb pre demokratickú spoločnosť a kontrolu nad ich priebehom zveruje súdnemu orgánu v podobe Najvyššieho správneho súdu, čo je aj prejavom dôvery vo všeobecné súdy ako také. Možno tiež pripomenúť, že v mnohých krajinách už v súčasnosti volebné súdnictvo vykonávajú práve všeobecné súdy, resp. to môžu byť aj špecializované volebné súdy.¹² Ústavnému súdu však naďalej zostane možnosť zasiahnuť, aj keď v inej podobe, pretože bude mať možnosť na základe návrhu preskúmať rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu bez toho, aby sám musel zisťovať skutkový a právny stav v konkrétnej volebnej veci.¹³

Vplyv ústavného súdu vo volebných veciach by tak zostal naďalej silný, a to aj z dôvodu, že je veľmi pravdepodobné a logické, že Najvyšší správny súd by sa vo svojej budúcej judikatúre opieral o už existujúcu prax ústavného súdu vo volebných veciach. Netreba zdôrazňovať, že maxima judikatúry ústavného súdu vo volebných veciach spočíva v čo najširšom možnom uznaní vôle občanov, čo sa prejavuje v zdržanlivosti, pokiaľ ide o zásahy do výsledkov volieb, a to aj vtedy, ak ich aj sprevádzajú určité nezrovnalosti. Inak povedané, vždy „... ide o vyváženie medzi pravidlami a demokraciou, medzi dokonalosťou a autenticitou“¹⁴.

Okrem tohto všeobecného princípu sa však ústavný súd podrobne venoval aj praktickým problémom, ktoré najčastejšie sprevádzajú priebeh volieb. Ide jednak o otázky súvisiace so zložením a činnosťou volebných komisií [sem totiž treba zaradiť aj nedostatky v činnosti volebných komisií, ktoré umožňujú manipuláciu s hlasovacími lístkami, účasť neoprávnených osôb pri sčítavaní hlasov a manipuláciu s prenosnou volebnou schránkou (prenosnou urnou)], ale tiež aj o otázky súvisiace s porušovaním volebných predpisov v priebehu volebnej kampane (sem patrí porušovanie volebného moratória a tzv. kupovanie hlasov).¹⁵ Aj tu je možné nadviazať na už ustálenú rozhodovaciu prax, ktorú považujem za vhodné východisko pre

¹¹Pozri Baricová, J., *Kompetencie Ústavného súdu Slovenskej republiky a možnosti ich zúženia*, publikované v Zborníku príspevkov z medzinárodnej konferencie Ústavné súdnictvo – Výzvy a perspektívy, Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, Košice, 2018, s. 152 a 153.

¹²Pozri Orosz, L., *Volebné súdnictvo na Slovensku*, str. 21, dostupné na <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992164/volebn%C3%A9+s%C3%BAdnictvo.pdf/2a9545fa-9217-47dd-841c-cfc511a5ba05>.

¹³ Pozri napr. Dôvodovú správu k návrhu zmeny Ústavy Slovenskej republiky, dostupné na internete: na <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2020-267>.

¹⁴ Rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 33/2018, str. 19.

¹⁵Orosz, L., *Volebné súdnictvo na Slovensku*, str. 13, Dostupné na internete: <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992164/volebn%C3%A9+s%C3%BAdnictvo.pdf/2a9545fa-9217-47dd-841c-cfc511a5ba05>.

ďalší rozvoj súdnej kontroly nad priebehom volieb.

Na základe toho potom môžem s pokojným svedomím odporučiť, aby uvedená volebná agenda prešla do kompetencie Najvyššieho správneho súdu, ktorý sa v tejto oblasti môže opierať o základy položené súdom ústavným.

Pripravovaných pozitívnych zmien týkajúcich sa ústavného súdu je však viacero; ako ďalší príklad možno spomenúť snahu o odstránenie tzv. procesného zamietania návrhov na začatie konania, ktoré v individuálnych prípadoch mohlo skončiť aj odmietnutím spravodlivosti zo strany ústavného súdu. Ako predseda ústavného súdu by som určite privítal aj ďalšie kroky, a to v stále problematickej oblasti priet'ahov v súdnych konaniach tak, aby sme sa v tejto oblasti priblížili k právnej úprave Českej republiky.

V závere by som chcel vo všeobecnosti uviesť, že každá snaha o reformu má vždy svojich prívržencov aj odporcov. V súvislosti s tým som nedávno narazil na jedno zamyslenie, v ktorom bolo obdobie tranzitívnej justície pripodobnené k biblickému zápasu Jakuba s anjelom. Dve strany spolu zápasia, navzájom si nie vždy úplne dôverujú, ale sú zviazané silným putom.

Myslím, že aj v našom prípade to treba mať na zreteli a že výsledok navrhovaných reforiem by sa nemusel nevyhnutne chápať ako víťazstvo jednej a porážka druhej strany, ale ako vyjadrenie čo najširšieho možného konsenzu medzi rôznymi názormi za predpokladu, že sú tieto názory v prospech rozvoja slobodnej spoločnosti. Zrejme len týmto spôsobom sa dopracujeme ku skutočnému cieľu tranzitívneho obdobia, ktorým nie je zmena ústavy alebo zákonov, ale zmena samotnej spoločnosti.¹⁶ Verím, že každý z nás k tomu môže svojou prácou prispieť.

Vážené dámy a vážení páni, ďakujem za vašu pozornosť a teším sa spolu s vami na ďalšie príspevky do veľmi potrebnej diskusie o súčasnom stave a pripravovaných zmenách v ústavnej úprave súdnej moci.

Kontaktné údaje

JUDr. Ivan Fiačan, PhD.

predseda@ustavnysud.sk

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110

042 65 Košice

¹⁶ Dostupné na internete: <https://opiniojuris.org/2020/09/15/transitional-justice-symposium-reflections-on-the-transitional-moment/>.

Vztáhy mezi Ústavním soudem a Nejvyšším soudem v České republice

Relations between the Constitutional Court and the Supreme Court in the Czech Republic

JUDr. Petr Angyalossy, Ph.D.
predseda Najvyššieho súdu Českej republiky

Abstrakt

Autor se ve svém příspěvku zabývá vztahy mezi Ústavním soudem a Nejvyšším soudem v České republice z hlediska rozhodovací činnosti obou soudů. V tomto kontextu se věnuje zejména rozhodování Ústavního soudu o ústavních stížnostech proti rozhodnutí soudů ve věcech, jež spadají do pravomoci soudů v občanském soudním řízení a v trestním řízení, v nichž Nejvyšší soud jakožto vrcholný soudní orgán České republiky rozhoduje o mimořádných opravných prostředcích.

Abstract

In his contribution, the author deals with the relations between the Constitutional Court and the Supreme Court in the Czech Republic in terms of the decision-making activities of both courts. In this context, it focuses on the decision of the Constitutional Court on constitutional complaints against court decisions in matters falling within the jurisdiction of courts in civil and criminal proceedings, in which the Supreme Court, as the supreme judicial body of the Czech Republic, decides on extraordinary remedies.

Kľúčové slová

Najvyšší súd Českej republiky, Ústavný súd Českej republiky, vzájomný vzťah, mimoriadne opravné prostriedky

Key words

Supreme Court of the Czech Republic, Constitutional Court of the Czech Republic, interrelationship, extraordinary appeals

1. Úvod

Soustava soudů České republiky je vymezena v čl. 91 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava České republiky“) a v § 8 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“). Tvoří ji

Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní soudy, krajské soudy a okresní soudy. Ústavní soud jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti¹ stojí mimo tuto vymezenou soustavu soudů.

2. Nejvyšší soud

Nejvyšší soud se sídlem v Brně² je vrcholným soudním orgánem České republiky, který ve věcech patřících do pravomoci soudů v občanském soudním řízení a v trestním řízení zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o mimořádných opravných prostředcích v případech stanovených zákonem o řízení před soudy a rozhoduje v jiných případech stanovených zvláštním právním předpisem nebo mezinárodní smlouvou, s níž vyslovil souhlas Parlament, jíž je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.³ Mimořádnými opravnými prostředky jsou dovolání proti rozhodnutím soudů druhého stupně a v trestních věcech také stížnosti pro porušení zákona. Dovolací řízení tvoří stěžejní činnost obou kolegií Nejvyššího soudu a je nejrozsáhlejší rozhodovací agendou Nejvyššího soudu.

Základní rámec věcné příslušnosti Nejvyššího soudu je stanoven v § 14 zákona o soudech a soudcích. Rozsah věcné příslušnosti Nejvyššího soudu je natolik obsáhlý, že dalece překračuje meze tohoto příspěvku. Přesto bych zde rád stručně uvedl stěžejní oblasti rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu.

V občanském soudním řízení Nejvyšší soud rozhoduje zejména o mimořádných opravných prostředcích, a to o dovoláních proti rozhodnutím krajských nebo vrchních soudů jako soudů odvolacích podle § 10a, 236 – 243g zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Kromě toho rozhoduje spory mezi soudy o věcnou příslušnost podle § 104a o. s. ř. či o místní příslušnost podle § 105 téhož zákona. Soudci občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu dále podle § 51 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů, rozhodují o uznání cizích rozhodnutí ve věcech rozvodu manželství, zákonného odloučení, prohlášení manželství za neplatné a určení, zda tu manželství je či není, byl-li alespoň jedním z účastníků řízení státní občan České republiky.

V trestních věcech pak rozhoduje Nejvyšší soud zejména o mimořádných opravných prostředcích, a to o dovoláních proti pravomocnému rozhodnutí druhostupňového soudu ve věci samé podle § 265a a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění

¹ Srov. čl. 83 Ústavy České republiky

² Srov. § 10 zákona o soudech a soudcích

³ Blíže srov. § 14 odst. 1 zákona o soudech a soudcích

pozdějších předpisů (dále jen „tr. ř.“), a o stížnosti pro porušení zákona podle § 266 a násl. tr. ř., kterou je oprávněn podat ministr spravedlnosti proti pravomocnému rozhodnutí soudu nebo státního zástupce. Soudci trestního kolegia Nejvyššího soudu dále šetří stížnosti proti usnesení vrchního soudu, který jej učinil v I. stupni [§ 146 odst. 2 písm. d) tr. ř.] a stížnosti proti rozhodnutí nejvyššího státního zástupce (§ 141 odst. 3, § 146a odst. 1 tr. ř.). Jedná se např. o stížnosti proti rozhodnutí o vazbě (§ 74 tr. ř.), o uložení pokuty (§ 66 tr. ř.), o delegaci - odnětí či přikázání věci (§ 25 tr. ř.), nebo o námitkách podjatosti (§ 31 tr. ř.). Další poměrně rozsáhlou agendu rozhodování Nejvyššího soudu v trestních věcech tvoří přezkoumávání zákonnosti příkazů k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 tr. ř. a příkazů k zjištění údajů o telekomunikačním provozu § 88a tr. ř.⁴ Mimo to soudci Nejvyššího soudu rozhodují též v případech předpokládaných zákonem č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ZMJSTV“). V neposlední řadě soudci trestního kolegia rozhodují i v případech, které vyplývají z povahy věci nebo z výslovného znění zákona, např. ve sporech o příslušnost nebo o odnětí a přikázání věci, pokud je nejbližše společně nadřazeným soudem. Nejvyšší soud rozhoduje také v případech stanovených zvláštním předpisem o uznání rozhodnutí cizozemského soudu, nebo o tom, že se na odsouzení osoby hledí jako na odsouzení soudem České republiky (§ 364a tr. ř., o tom, zda, nebo do jaké míry je někdo vyňat z pravomoci orgánů činných v trestním řízení (§ 10 tr. ř. a § 89 a další ZMJSVT).

Nejvyšší soud rovněž sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů v občanském soudním řízení a v trestním řízení a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů zaujímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu.⁵ „Nejdůležitější rozhodnutí a stanoviska jsou pak vydávána ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu. K využití poznatků jednotlivých soudců i senátů Nejvyššího soudu získaných z vlastní rozhodovací činnosti a z rozhodovací činnosti ostatních soudů je možno navrhnout uveřejnění vhodných rozhodnutí ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, upozornit na nejednotný výklad zákonů, zpracovat návrh na výklad zákonů, nebo využít těchto poznatků ve zprávách a v legislativních návrzích pro předsedu Nejvyššího soudu nebo pro předsedu příslušného kolegia Nejvyššího soudu. K témuž cíli směřuje i činnost jednotlivých kolegií Nejvyššího soudu, která kromě výše uvedených možností ke sjednocování rozhodovací praxe provádějí výběr soudních rozhodnutí vhodných pro

⁴ Srov. § 314l tr. ř.

⁵ Srov. § 14 odst. 3 zákona o soudech a soudcích

publikaci ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek a zpracovávají připomínky k připravovaným právním úpravám. Plénium Nejvyššího soudu zaujímá za stejným účelem stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech týkajících se všech kolegií nebo ve věcech, které jsou mezi kolegií Nejvyššího soudu sporné.“⁶

3. Ústavní soud

Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, jehož postavení a kompetence jsou zakotveny přímo v Ústavě České republiky.⁷ Sídlem Ústavního soudu je Brno.⁸ Jak již bylo uvedeno výše, není součástí soustavy obecných soudů. Jeho úkolem je zejména chránit ústavnost, základní práva a svobody vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dalších ústavních zákonů České republiky a garantovat ústavní charakter výkonu státní moci. Přísluší mu i další kompetence, jako je rozhodování v některých věcech týkajících se volebního práva a posuzování souladu mezinárodních smluv s Ústavou před jejich ratifikací.

Článek 87 Ústavy České republiky vymezuje rozsah kompetencí Ústavního soudu. Kromě tohoto ustanovení obsahuje další samostatné kompetence čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky.⁹ „Nutno předeslat, že kompetence může Ústavnímu soudu svěřit pouze Ústava, příp. jiný ústavní zákon. Zákonem nelze kompetence Ústavního soudu zužovat a ani rozšiřovat. V tomto smyslu je výčet kompetencí Ústavního soudu na úrovni ústavního pořádku taxativní.“¹⁰ Ústavní soud podle čl. 87 odst. 1 Ústavy České republiky rozhoduje:

- a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,
- b) o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem,
- c) o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu,

⁶ KOCOUREK, J.: *Zákon o soudech a soudcích*. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 67

⁷ Srov. čl. 83 – 89 Ústavy České republiky

⁸ Srov. § 26 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)

⁹ čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky stanoví, že dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

¹⁰ RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA aj. *Ústava České republiky: Komentář [Systém ASPI]*. Wolters Kluwer [cit. 2020-7-7]. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

- d) o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod,
 - e) o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora,
 - f) v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25,
 - g) o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky podle čl. 65 odst. 2,
 - h) o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66,
 - i) o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud je nelze provést jinak,
 - j) o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony,
 - k) spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřisluší-li podle zákona jinému orgánu.
- „Ústavní soud dále rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací.“¹¹

3.1 Přípustnost ústavní stížnosti

Pro účely tohoto příspěvku se budeme dále zabývat pouze ústavní stížností ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele. Ústavní stížnost jsou oprávněny podat zejména fyzické nebo právnické osoby podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.¹² Podle § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu lze ústavní stížnost podat ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení. Odstavec 4 § 72 téhož zákona uvádí, že byl-li mimořádný opravný prostředek orgánem, který o něm rozhoduje, odmítnut jako nepřipustný z důvodů závisejících na jeho uvážení, lze podat ústavní stížnost proti předchozímu rozhodnutí o procesním prostředku k ochraně práva, které bylo mimořádným opravným

¹¹ Srov. čl. 87 odst. 2 věta první Ústavy České republiky

¹² Blíže srov. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu

prostředkem napadeno, ve lhůtě dvou měsíců od doručení takového rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku.

Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřipustná, „jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3); to platí i pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřipustný z důvodů závisajících na jeho uvážení (§ 72 odst. 4)“. Jinak řečeno z citovaného ustanovení vyplývá, že podmínkou připustnosti ústavní stížnosti je vždy podání mimořádného opravného prostředku, tedy i dovolání k Nejvyššímu soudu.

Jak již bylo konstatováno, Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a pojmovým znakem ústavní stížnosti je tak její subsidiarita. „Ústavní stížnost nepředstavuje klasický řádný ani mimořádný opravný prostředek proti rozhodnutím orgánů veřejné moci, nýbrž se jedná o prostředek určený výhradně pro případ, kdy se stěžovatel domnívá, že v předchozím řízení byla porušena nikoliv (pouze) jeho práva, zaručená běžnými zákony nebo podzákonými předpisy, nýbrž toliko ústavně zaručená základní práva nebo svobody.“¹³

Je namístě připomenout, že v minulosti se velmi problematickou jevila procesní situace ohledně posouzení dovolání (jak podle občanského soudního řádu, tak podle řádu trestního) z hlediska citovaného ustanovení § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Praxe Ústavního soudu byla dříve v tomto směru mimořádně nejednotná. Nejednotnost a vnitřní rozpornost posuzování vztahu ústavní stížnosti a dovolání byla zkritizována Evropským soudem pro lidská práva, který ve věcech Běleš¹⁴ a Zvolští¹⁵ shledal porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jehož se Ústavní soud dopustil odepřením práva stěžovatelů na přístup k soudu „zvláště přísným výkladem předmětného procesního pravidla“. Evropský soud totiž konstatoval, že „uplatňování pravidel upravujících lhůty pro podání procesních prostředků nesmí návrhovateli bránit v použití dostupného prostředku nápravy“.¹⁶ Ústavní soud se k této problematice vyjádřil dvěma stanovisky. První z nich se týká dovolání podle trestního řádu¹⁷ a druhé podle občanského soudního řádu¹⁸, přičemž obě tato

¹³ ŠIMÍČEK, V.: *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s. 120

¹⁴ Srov. věc Běleš a ostatní proti České republice (stížnost č. 47273/99), rozsudek ze dne 12. 11. 2002

¹⁵ Srov. věc Zvolský a Zvolská proti České republice (stížnost č. 46129/99), rozsudek ze dne 12. 11. 2002

¹⁶ ŠIMÍČEK, V.: *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s. 128, 129

¹⁷ Srov. stanovisko Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14, uveřejněné pod ST 38/72 ve sv. 599 Sb. nál. a usn. ÚS ČR

stanoviska jsou obsahově kompatibilní. Lze z nich učinit následující závěry: Pokud právní úprava připouští podat procesní opravný prostředek k ochraně práva, ať řádný či mimořádný, je nutno tak před podáním ústavní stížnosti vždy učinit. Dovolání je nutno podat ještě před podáním ústavní stížnosti vždy i tehdy, odvíjí-li se jeho přípustnost (přijatelnost) teprve od vlastní úvahy Nejvyššího soudu. Bude-li mimořádný opravný prostředek odmítnut jako nepřipustný (resp. nepřijatelný) z důvodů závisících na úvaze rozhodujícího soudu, zůstává lhůta k podání ústavní stížnosti zachována i proti předchozímu rozhodnutí o procesním prostředku k ochraně práva.

3.2 Druhy rozhodnutí Ústavního soudu

Ústavní soud rozhoduje ve věci samé nálezem a v ostatních věcech usnesením. Nálezy musí být odůvodněny a musí obsahovat poučení, že proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat¹⁹. Nálezy, kterými Ústavní soud rozhodl v taxativně vymezeném okruhu věcí (např. návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy České republiky) se vyhlášují ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.²⁰ „V řízení o ústavní stížnosti Ústavní soud nálezem ústavní stížnosti buď zcela vyhoví, nebo ji zcela zamítne, nebo jí zčásti vyhoví a zčásti ji zamítne. V případě vyhovění ústavní stížnosti (§ 82 zákona o Ústavním soudu) Ústavní soud v nálezu vysloví, v čem došlo k porušení ústavního zákona nebo mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy České republiky. Vyhovujícím nálezem v řízení o ústavní stížnosti Ústavní soud vysloví, které ústavně zaručené základní právo nebo svoboda bylo porušeno a zruší napadené rozhodnutí, popř. zakáže orgánu veřejné moci, aby v porušování práva a svobody pokračoval, a přikáže mu, aby pokud je to možné, obnovil stav před porušením.“²¹ „Usnesením Ústavní soud rozhoduje v procesních věcech... Výjimku z pravidla, že usnesením Ústavní soud rozhoduje pouze případy, jimiž se nezabývá meritorně, představuje odmítnutí návrhu pro jeho zjevnou neopodstatněnost podle ustanovení § 43 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, kdy se senát Ústavního soudu sice návrhem zabývá věcně, nicméně dospěje k závěru, že se jedná o návrh zjevně neopodstatněný, a že je proto možno ho

¹⁸ Srov. stanovisko Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16, uveřejněné pod ST45/86 ve sv. 905 Sb. nál. a usn. ÚS ČR

¹⁹ Srov. § 54 zákona o Ústavním soudu

²⁰ Srov. § 57 odst. 1 zákona o Ústavním soudu

²¹ Srov. Jan Filip, CSc., Pavel Holländer, Vojtěch Šimíček: *Zákon o Ústavním soudu*, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 294

z tohoto důvodu jednomyslným rozhodnutím senátu mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků odmítnout.“²²

3.3 Závaznost nálezů Ústavního soudu a jejich účinky

Ústavní soud svojí rozhodovací činností prakticky vydává individuální právní akty, které jsou závazné pro účastníky a vedlejší účastníky řízení. „Jeho (vyhovující) rozhodnutí mají *kasační účinky* a orgány veřejné moci, proti nimž ústavní stížnosti směřují, tuto skutečnost musejí respektovat, byť pozitivní právní úprava k tomu nedává natolik precizní formulační podklad.“²³

Nálezy Ústavního soudu [vyjma nálezů uvedených podle § 57 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] jsou vykonatelné doručením jejich písemného vyhotovení účastníkům.²⁴ Článek 89 odst. 2 Ústavy České republiky stanoví, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby, tedy i pro Nejvyšší soud.

„Ke kasační závaznosti svých nálezů se Ústavní soud ve své rozhodovací praxi vyslovil mnohokrát. Již v nálezu ze dne 2. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 425/97, uveřejněný pod č. 42/10 ve sv. 285 Sb. nál. a usn. ÚS ČR výslovně uvedl, že vykonatelný nález Ústavního soudu je závazný pro všechny orgány i osoby včetně samotného Ústavního soudu a zakládá nepominutelnou procesní překážku *rei iudicatae*, která brání jakémukoli dalšímu meritornímu přezkumu či přehodnocení věci. Názor, podle kterého je kasační závaznost nálezů Ústavního soudu závazností takřka absolutní, Ústavní soud pak potvrdil v řadě dalších rozhodnutí.“²⁵ Ústavní soud dává konstantně najevo, že tento příkaz platí i pro něj samotného²⁶, což se uplatní i ve vztahu k odůvodnění předpokladů pro otevření ústavněprávního přezkumu plénem Ústavního soudu postupem předepsaným podle § 23 zákona o Ústavním soudu.

„K *precedenčním účinkům* rozhodnutí o ústavní stížnosti samotný Ústavní soud v minulosti uvedl, že jde o rozhodnutí v konkrétních věcech ... To neznamená, že právní názor Ústavního soudu, uvedený v odůvodnění takového nálezu, je bez právního významu, protože není interpretací určitého zákonného ustanovení, ale výrazem či obrazem aplikace Ústavy, Listiny, či odpovídající mezinárodní smlouvy... Obecně negativní přístup

²² Srov. Jan Filip, CSc., Pavel Holländer, Vojtěch Šimíček: *Zákon o Ústavním soudu*, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 296

²³ ŠIMÍČEK, V.: *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s. 246, 247

²⁴ Srov. § 58 odst. 3 zákona o Ústavním soudu

²⁵ Blíže srov. nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 2941/17, uveřejněný pod č. 78/89 ve sv. 195 Sb. nál. a usn. ÚS ČR

²⁶ Srov. např. nález ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. IV. ÚS 197/96, uveřejněný pod č. 118/6 ve sv. 353 Sb. nál. a usn. ÚS ČR

k takovému právnímu názoru vyvolává nejistotu, zda soud skutečně plní dispozici čl. 90 Ústavy, že je povolán k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytoval ochranu právům... Obecné nerespektování rozhodovací praxe, vedoucí k odlišným rozhodnutím ve stejné otázce, má dopad na pocit právní jistoty občanů, která je nezbytným důsledkem demokratické povahy ústavního státu...“.²⁷ Nálezy Ústavního soudu tedy představují závazná interpretační vodítka pro rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech. „Požadavek předvídatelnosti soudního rozhodování (a s tím, spojený zákaz svévolného rozhodování a ochrana legitimního očekávání účastníků řízení) náleží podle ustálené judikatury Ústavního soudu²⁸ mezi základní zásady spravedlivého procesu.“²⁹

Ve své náleзовé judikatuře Ústavní soud však nevyklučuje ani takovou situaci, že se soudy od závazného právního názoru Ústavního soudu odchýlí, a to např. z důvodu změny společenských podmínek dotýkajících se daných skutkových situací³⁰. Z rozhodovací praxe Ústavního soudu³¹ také vyplývá, že obecné soudy mohou mít výjimečně možnost vyjádřit na řešení nějaké věci jiný právní názor, než k jakému dříve dospěl Ústavní soud, je-li pro takovou výjimku dán náležitý důvod a dostatečné odůvodnění³², zejména je-li v projednávané věci pravděpodobné, že proti rozhodnutí obecného soudu bude podána ústavní stížnost, čímž se řešený problém znovu ocitne v rozhodovací pravomoci Ústavního soudu. „Chce-li proto obecný soud takto (oproti dispozici čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky) postupovat, musí svůj výjimečný postup náležitě odůvodnit v rovině ústavněprávní argumentace již v rámci samotného odůvodnění svého rozhodnutí, kdy může Ústavnímu soudu nabídnout pro ústavní pořádek a právní řád jako významový celek konformnější výkladové alternativy. Takový postup, i když Ústavní soud nakonec předestřené výkladové alternativy nebude akceptovat, nebude považován za porušení čl. 89 odst. 2

²⁷ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. 3. 1997, sp. zn. I. ÚS 70/96, uveřejněný pod č. 29/7 ve sv. 191 Sb. nál. a usn. ÚS ČR; nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, uveřejněný pod č. 10/32 ve sv. 61 Sb. nál. a usn. ÚS ČR, a další

²⁸ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2738/10, uveřejněný pod č. 235/59 ve sv. 391 Sb. nál. a usn. ÚS ČR; nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2013, sp. zn. II. ÚS 2570/10, uveřejněný pod č. 95/69 ve sv. 457 Sb. nál. a usn. ÚS ČR; nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2014, sp. zn. III. ÚS 1561/13, uveřejněný pod č. 52/73 ve sv. 59 Sb. nál. a usn. ÚS ČR

²⁹ ŠIMÍČEK, V.: *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s. 252

³⁰ Blíže srov. nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 200/96, uveřejněný pod č. 123/6 ve sv. 387 Sb. nál. a usn. ÚS ČR

³¹ Blíže srov. nález ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, uveřejněný pod č. 190/47 ve sv. 465 Sb. nál. a usn. ÚS ČR

³² Blíže srov. nález ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, uveřejněný pod č. 16/36 ve sv. 173 Sb. nál. a usn. ÚS ČR

Ústavy České republiky³³, i když jinak bude nutno rozhodnutí obecného soudu třeba zrušit, setrvá-li Ústavní soud na svém právním názoru, jak jej již dříve vyslovil. Samotný nesouhlas Nejvyššího soudu s právním názorem Ústavního soudu, a jeho nereflexivní při rozhodování, nemohou být samy o sobě považovány bez dalšího za porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy, je-li tento nesouhlas vyjádřen již v samotném odůvodnění rozhodnutí, kdy si je Nejvyšší soud při rozhodování vědom toho, že bude postupovat v rozporu s právním názorem Ústavního soudu a že vůči němu proto předkládá náležitou ústavněprávní oponenturu.³⁴

Ústavní soud opakovaně judikoval, jak má Nejvyšší soud postupovat v rámci rozhodování o dovoláních tak, aby jeho postup byl ústavně konformní a byla zaručena garance práva dovolatele na spravedlivý proces vymezený Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a Listinou základních práv a svobod. Dovolací řízení se v žádném svém stadiu nenachází mimo ústavní rámec pravidel spravedlivého procesu vymezeného Listinou základních práv a svobod a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a rozhodovací praxe nesmí narušovat ústavní zásadu rovnosti účastníků řízení. Stejně tak musí rozhodovací praxe obecných soudů interpretovat domácí právo konformně se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z relevantních mezinárodních smluv (čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky). „Závaznými kompetenčními normami jsou i pro Nejvyšší soud čl. 4, 90 a 95 Ústavy zavazující soudní moc k ochraně základních práv. Dovolací řízení se tak nemůže nacházet mimo ústavní rámec ochrany základních práv a pravidel spravedlivého procesu vymezeného Úmluvou a Listinou. Nejvyšší soud je tedy povinen v rámci dovolání posoudit, zda nebyla v předchozích fázích řízení porušena základní práva dovolatele, včetně jeho práva na spravedlivý proces. Každá důvodná námitka porušení ústavních práv je podkladem pro zrušení napadeného rozhodnutí v řízení o dovolání. Nejvyšší soud je v této fázi řízení povinen při posuzování příslušného dovolacího důvodu toto pravidlo uplatňovat bezvýjimečně a nepřenášet tuto odpovědnost na Ústavní soud.“³⁵

Principu práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod odpovídá povinnost obecných soudů důkazní postup vyčerpávajícím způsobem popsat a logicky i věcně přesvědčivým

³³ Blíže srov. náleze ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, uveřejněný pod č. 190/47 ve sv. 465 Sb. nálezů a usnesení ÚS ČR

³⁴ Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2019, sp. zn. IV. ÚS 2932/18, dosud nepublikováno ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS ČR

³⁵ Blíže srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 4. března 2014, sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14, vyhlášeno jako sdělení Ústavního soudu pod č. 40/2014 Sb., uveřejněno pod st. č. 38/14 ve sv. 72 Sb. nálezů a usnesení ÚS ČR

způsobem odůvodnit. Uvedený požadavek zákonodárce vtělil do soustavy nároků kladených na odůvodnění rozsudku, resp. usnesení. Nejvyšší soud je zásadně povinen vycházet ze skutkových zjištění soudu prvního stupně, případně doplněných nebo pozměněných odvolacím soudem. V návaznosti na tento skutkový stav pak zvažuje hmotně právní posouzení, přičemž samotné skutkové zjištění učiněné v napadených rozhodnutích nemůže změnit, a to jak na základě případného doplňování dokazování, tak i v závislosti na jiném hodnocení v předcházejícím řízení provedených důkazů. Do skutkových zjištění soudů prvního a druhého stupně může Nejvyšší soud zasáhnout jen zcela výjimečně, pokud to odůvodňuje extrémní rozpor mezi provedenými důkazy a skutkovými zjištěními z nich učiněnými, jak ostatně opakovaně judikoval Ústavní soud. V takovém případě je dotčeno ústavně garantované základní právo obviněného na spravedlivý proces a zásah Nejvyššího soudu má podklad v čl. 4 a 90 Ústavy České republiky.³⁶ Právě extrémní nesoulad mezi provedenými důkazy a skutkovými zjištěními soudů nižších stupňů jsou typickým obsahem námitek dovolatelů, kteří na jejich základě napadají rozhodnutí soudů druhých stupňů. Ve většině případů se však jedná o námitky skutkové, které fakticky nenaplnují taxativně vymezené dovolací důvody a ve většině případů vedou k odmítnutí dovolání. Přesto Nejvyšší soud v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu takové námitky přezkoumá stran případného porušení práva na spravedlivý proces dovolatele.

3.4 Důsledky rozhodnutí Ústavního soudu

Důsledkem kasačního nálezu Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti je povinnost orgánu veřejné moci ve věci znovu rozhodnout, přičemž řízení před orgány veřejné moci se dostává do fáze, která předcházela vydání zrušeného rozhodnutí. „Zákon o Ústavním soudu další důsledky pro řízení před obecným soudem (orgánem veřejné moci) výslovně neupravuje. Stejně tak neřeší tuto procesní otázku ani o. s. ř. Ústavní soud sám dovozuje, že zrušení napadeného pravomocného soudního rozhodnutí představuje jediný procesní úkon, který byl ve vztahu k předcházejícímu soudnímu řízení učiněn. Po zrušení napadeného rozsudku tedy v předcházejícím soudním řízení není meritorně rozhodnuto a toto řízení proto ani nemohlo skončit... Ústavní soud proto usuzuje, že v tomto procesním stavu řízení před příslušným soudem (orgánem veřejné moci)

³⁶ Blíže srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 17. května 2000, sp. zn. II. ÚS 215/99, uveřejněný pod č. 69 ve sv. 18 Sb. nál. a usn. ÚS ČR nebo nález Ústavního soudu ze dne 20. června 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve sv. 3 Sb. nál. a usn. ÚS ČR; dále srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. ÚS 166/95, uveřejněný pod č. 79 ve sv. 4 Sb. nál. a usn. ÚS ČR nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2004, sp. zn. III. ÚS 376/03, uveřejněné pod č. 1 ve sv. 32 Sb. nál. a usn. ÚS ČR)

pokračuje a jsou zachovány právní následky všech ostatních (tj. nezrušených) procesních úkonů, které byly v dosavadním řízení učiněny.³⁷ Trestní řád (v § 314h – 314k) na rozdíl od občanského soudního řádu stanoví, jak mají postupovat soudy v řízení po zrušení rozhodnutí nálezem Ústavního soudu. „Po doručení nálezu Ústavního soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení nebo jeho části, pokračuje tento orgán v tom stadiu řízení, které bezprostředně předcházelo vydání zrušeného rozhodnutí, nestanoví-li zákon nebo nález Ústavního soudu jinak. Přitom je vázán právním názorem, který vyslovil ve věci Ústavní soud, a je povinen provést úkony a doplnění, jejichž provedení Ústavní soud nařídil.“³⁸

Postup Nejvyššího soudu po rozhodnutí Ústavního soudu stran administrativy je upraven v § 171 Kancelářského a spisového řádu Nejvyššího soudu.

4. Statistika rozhodování Ústavního soudu o ústavních stížnostech proti rozhodnutím Nejvyššího soudu

Mohu s potěšením konstatovat, že počet rozhodnutí Nejvyššího soudu, která následně Ústavní soud ruší, se od roku 2016 snižuje. Z aktuální statistiky vyplývá, že v roce 2019 bylo z 1 708 nově registrovaných (Nejvyšším soudem zaznamenaných) ústavních stížností proti rozhodnutím Nejvyššího soudu zrušeno Ústavním soudem jen 46 věcí. V roce 2018 to bylo 71 věcí, v roce 2017 zrušil Ústavní soud 95 rozhodnutí Nejvyššího soudu, o rok dříve dokonce 102. Potvrzuje to nejenom setrvalý klesající trend, ale také skutečnost, že za poslední 4 roky se počet rozhodnutí Nejvyššího soudu zrušených Ústavním soudem snížil o 55 % (46 ku 102 věcem). Troufám si tvrdit, že tato statistika vypovídá o rostoucí kvalitě rozhodnutí, která vydávají senáty Nejvyššího soudu a také o tom, že jsou tato rozhodnutí v potřebné míře kvalitně odůvodňována. Publikovaná čísla dokládají i to, že soudci Nejvyššího soudu ctí judikaturu Ústavního soudu. Téměř třikrát častěji než senátům trestního kolegia, ruší ústavní soudci rozhodnutí občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu. Je však třeba s odkazem na výkazy rozhodovací činnosti obou kolegií zmínit, že soudci občanskoprávního a obchodního kolegia rozhodují každoročně napříč svými agendami mnohem více věcí, než soudci kolegia trestního. Konkrétně v roce 2019 vyřídilo občanskoprávní a obchodní kolegium 5 850 věcí, kolegium trestní pak 2022 věcí. Ústavní soud nejčastěji podané ústavní stížnosti odmítá usnesením podle § 43 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním

³⁷ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2000, sp. zn. I. ÚS 380/98, uveřejněný pod č. 13/17 ve sv. 97 Sb. nál. a usn. ÚS ČR

³⁸ Srov. § 314h odst. 1 tr. ř.

soudu. I když Ústavní soud po prvotním prostudování spisu shledá, že je relevantní, resp. nutné, se podanou ústavní stížností zabývat, může ji nakonec zamítnout. I v případě zamítnutí pak vydává nález. Ojediněle lze náleženem věc také odmítnout ve vztahu k Nejvyššímu soudu, což se stalo právě v loňském roce u dvou věcí, kde Ústavní soud zrušoval jen rozhodnutí soudů nižších stupňů. Méně obvyklé je také rozhodnutí Ústavního soudu, které je označeno jako „zakázáno“, přičemž Ústavní soud v takovém nálezu může zakázat Nejvyššímu soudu, aby pokračoval v konkrétním jednání, které podle ústavních soudců jeví znaky porušování základních práv a svobod.³⁹

Příložená tabulka dokládá pozitivní trend v širších souvislostech:

| | Podané ústavní stížnosti | Zamítnuto | Odmítnuto nálezem | Zrušeno rozhodnutí NS | Zakázáno NS | Vyhlášené nálezy |
|---|--------------------------|-----------|-------------------|-----------------------|-------------|------------------|
| Občanskoprávní a obchodní kolegium (2019) | | 7 | 1 | 37 | | 45 |
| Trestní kolegium (2019) | | 1 | 1 | 9 | | 11 |
| Celkem (2019) | 1 708 | 8 | 2 | 46 | | 56 |
| Občanskoprávní a obchodní kolegium (2018) | | 8 | | 62 | | 70 |
| Trestní kolegium (2018) | | 2 | | 9 | 1 | 12 |
| Celkem (2018) | 1 560 | 10 | | 71 | 1 | 82 |

³⁹ Blíže srov. Tisková zpráva Nejvyššího soudu ze dne 4. 2. 2020, [online] [cit. 11. 7. 2020]. dostupná na:

http://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/web/Proverejnostamedia~TiskovezpravyNejvyššiosoudu~Nejvyšši_soud_pokracuje_v_pozitivnim_trendu_stale_vyraznejsiho_poklesu_poctu_rozhodnuti_nasledne_zrusenych_Ustavnim_soudem~?openDocument&lng=CZ

| | | | | | | |
|---|-------|----|--|------------|--|-----|
| Občanskoprávní a obchodní kolegium (2017) | | 7 | | 83 | | 90 |
| Trestní kolegium (2017) | | 2 | | 12 | | 14 |
| Celkem (2017) | 1 772 | 9 | | 95 | | 104 |
| Občanskoprávní a obchodní kolegium (2016) | | 6 | | 92 | | 98 |
| Trestní kolegium (2016) | | 4 | | 10 | | 14 |
| Celkem (2016) | 1 122 | 10 | | 102 | | 112 |

Seznam použité literatury:

- KOCOUREK, J.: Zákon o soudech a soudcích. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015
- RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P.: aj. Ústava České republiky: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2020-7-7]. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.]
- ŠIMÍČEK, V.: Ústavní stížnost. Praha: Leges, 2018
- FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V.: Zákon o Ústavním soudu, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007
- Nejvyšší soud. [online]. Dostupné na <http://www.nsoud.cz>

Kontaktné údaje

JUDr. Petr Angyalossy, Ph.D., předseda Nejvyššího soudu
 petr.angyalossy@nsoud.cz
 Nejvyšší soud
 Burešova 20
 657 37 Brno
 Česká republika

Materiálna indemnita a procesnoprávna imunita sudcov v členských štátoch Európskej únie

Material indemnity and procedural immunity of judges in the Member States of the European Union

JUDr. Ján Šikuta, PhD.

predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Abstrakt

Dňa 1. januára 2021 nadobudol účinnosť ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorého cieľom je zreformovanie justície a posilnenie dôvery obyvateľstva v súdnictvo. Novela ústavy prináša aj nový pohľad na funkčnú imunitu sudcov, keď uvádza, že sudcu ani prísediacemu z radov občanov nemožno sťahovať za právny názor vyjadrený pri rozhodovaní, a to ani po zániku ich funkcie, okrem prípadov, ak by tým bol spáchaný trestný čin; disciplinárna zodpovednosť sudcu tým nie je dotknutá. Problematika imunity sudcov patrí v dlhodobom horizonte medzi najviac diskutované a zároveň rozdeľuje spoločnosť medzi sudcov a verejnosť. V rámci európskeho priestoru neexistujú striktné európske štandardy vo vzťahu k sudcovskej imunita a štáty majú pri organizácii súdnictva značný priestor pri zavádzaní systémov, ktoré majú zaručiť, že sa sudcovia budú správať profesionálne a eticky. V príspevku autor analyzuje 10 štátov s kontinentálnym právnym systémom a skúma niektoré základné otázky súvisiace so zužovaním sudcovskej imunity a možnosťou trestne sťahovať sudcov za ich rozhodovanie.

Abstract

On 1 January 2021 Constitutional Act no. 422/2020 Coll. entered into force, amending the Constitution of the Slovak Republic no. 460/1992 Coll. as amended, which aims to reform the judiciary and strengthen the population's confidence in the judiciary. The amendment to the Constitution also brings a new perspective on the functional immunity of judges, stating that neither a judge nor a lay judge may be prosecuted for a legal opinion expressed in a decision, even after the termination of their office, unless a criminal offense has been committed; the disciplinary liability of the judge is not affected. The issue of judges' immunity is one of the most discussed in the long run and at the same time divides society between judges and the public. Within the European area, there are no strict European standards in relation to judicial immunity, and states have considerable discretion in the

organization of the judiciary in implementing systems to ensure that judges behave professionally and ethically. In the comparative part of the article, the author analyzes the legislation of 10 states with a continental legal system and examines some of the basic issues that come with the narrowing of judicial immunity and the possibility of prosecuting judges for their decisions.

Kľúčové slová

Imunita sudcov, funkčná imunita, trestná zodpovednosť sudcov, komparatívna analýza

Key words

judicial immunity, functional immunity, criminal liability of judges, comparative analysis

Úvod

Keď som si prvýkrát sadol k písaniu tohto článku, tak novela ústavy bola len v podobe návrhu predloženého na pripomienkovanie. Odbornou obcou rezonovali mnohé otázky, ktoré návrh novely ústavy priniesol a jej konečná podoba bola ešte v nedohľadne. Bohužiaľ, pandemická situácia neumožnila, aby sa IX. Ústavné dni uskutočnili v riadnom ani v náhradnom termíne a medzičasom aj novela ústavy nadobudla svoje jasné kontúry v podobe ústavného zákona č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „novela ústavy“). Uvedené však nič nemení na atraktivite tém, ktoré mali byť obsahom medzinárodnej konferencie.

Vzhľadom na široký záber zmien, ktoré novela ústavy priniesla, som pri výbere témy môjho príspevku zvažoval viacero alternatív, pričom každá z nich má podľa mňa výrazný dopad na rozhodovaciu činnosť jednak Ústavného súdu SR, jednak aj všeobecných súdov. Napokon u mňa prevážila téma, ktorá patrí v dlhodobom horizonte medzi najviac diskutované a zároveň z pohľadu inštitútu, ku ktorému sa viaže, rozdeľuje spoločnosť medzi sudcov a verejnosť. Imunita, ktorá prináleží sudcom¹ ako určitej kategórii osôb, pri ktorej právne poriadky štátov upúšťajú od zásady rovnosti práva a pripúšťajú pri nej určité výnimky je práve tým inštitútom, ktorý vyvoláva vo vzťahu k verejnosti nedôveru, nakoľko v jej očiach predstavuje určitú nenáležitú výsadu sudcov.

Na začiatok mi tiež nedá nevrátiť sa k procesu prijímania zmeny ústavy a nepripomenúť, že ku každej zmene ústavy sa vždy musí

¹ Témou príspevku je imunita sudcov všeobecných súdov, nie sudcov ústavných súdov. Pokiaľ sa v texte uvádza pojem sudcovia, ide o sudcov všeobecných súdov.

prístupovať zdržanlivo, keď si to spoločenské zmeny skutočne vyžadujú a zároveň po zvážení všetkých dôsledkov z jej zmeny vyplývajúcich. Skutočnosti posledných rokov si takúto zmenu ústavy vo vzťahu k reforme justície vyslovene vyžiadali. Z dôvodovej správy k návrhu novely ústavy vyplýva, že k novelizácii ústavodarca pristúpil z dôvodu zmeny paradigmatického náhľadu na konkrétny ústavný inštitút, pričom navrhovaný ústavný zákon ako celok charakterizuje ako „ústavný zákon v oblasti justície“. Zároveň uvádza, že návrh ústavného zákona má ambíciu postupnými krokmi vytvárať priestor na kvalitnejší výkon aj správu súdnej moci a na jej kvalitnejšiu verejnú kontrolu. Na jednej strane musím konštatovať, že je veľmi ťažké a zároveň smutné pozeráť sa na to, ako verejnosť v súčasnosti vníma justíciu. Na druhej strane, o to viac by sme však k takýmto zásadným zmenám mali pristupovať po zvážení všetkých dôsledkov a po dôkladnej odbornej diskusii a takpovediac s chladnou hlavou, aby prijaté zmeny boli trvalé a skutočne prinavrátili dôveru verejnosti v spravodlivosť, ktorej sme vykonávateľmi. Súčasne, aj vzhľadom na naše pevné miesto v Európskej únii, je dobré a poučné dovoliť si nazrieť do „právnej kuchyne“ okolitých štátov a nechať sa ňou inšpirovať a poučiť. Pri tejto inšpirácii však vždy treba brať do úvahy podmienky, z ktorých vychádza náš právny systém a čo je preň charakteristické, čím sa zároveň vyhneme tomu, že navrhovaná zmena zostane v očiach odbornej verejnosti nepochopená.

Pôvodné znenie ústavy v čl. 148 ods. 4 ustanovovalo, že *za rozhodovanie nemožno sudcu ani prísediaceho sudcu z radov občanov stíhať, a to ani po zániku ich funkcie.*

Pritom, ak sa bližšie pozrieme na inštitút funkčnej imunity, tento bol do ústavy včlenený ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov s účinnosťou od 1. septembra 2014. V zákonnej podobe je inštitút funkčnej imunity upravený v zákone č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich, kam bol doplnený zákonom č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

K zrušeniu funkčnej imunity sudcov všeobecných súdov sa malo pristúpiť predovšetkým z dôvodu široko koncipovanej imunity sudcov, ktorá chránila sudcov aj pred trestným stíhaním za rozhodovanie, ktoré môže byť svojvoľné a viesť k zneužitiu právomoci. Zároveň dôvodová správa uvádza, že *zavedenie rozhodovacej imunity pochádza z čias transformácie spoločnosti z doby neslobody na spoločnosť slobodnú a demokratickú a bola považovaná za legitímnu súčasť najmä inštitucionálnych záruk ochrany súdnej moci pred neprípustným zasahovaním inej zložky moci do nezávislosti súdnej moci. Spoločnosť však prešla výrazným vývojom. Slovenská republika sa stala súčasťou Európskej*

únie a i na ústavnej úrovni sa prijal rad ďalších záruk (napr. zriadenie súdnej rady) chrániacich súdnu moc pred neprípustnými zásahmi od inej zložky moci. Akcent z nezávislosti, ktorú treba samozrejme naďalej budovať, je v súčasnosti vhodné dať aj na zodpovednosť a na podstatu sudcovskej činnosti – rozhodovanie podľa zákona. Nezávislosť napokon majú sudcovia a sudkyne práve preto, aby mohli rozhodovať podľa zákona.

Vo vzťahu k reformám základných štátnych inštitúcií, ako je súdnictvo, sa vyjadrila vo svojom stanovisku aj Benátska komisia, ktorá zdôrazňuje, že *proces prijatia je rovnako dôležitý ako obsah. Správna konzultácia so všetkými zúčastnenými stranami je nevyhnutná na to, aby sa reforma stala dôveryhodnou a aby bola akceptovateľná aj pre tých, ktorí sú proti nej, aby mohla časom prežiť zmeny vlády. Pred prijatím rozsiahlych právnych predpisov o súdnictve sa vyžaduje dôkladná analýza možných účinkov právnych predpisov.*²

V priebehu pripomienkového konania k návrhu zmeny ústavy a v odborných diskusiách, ktoré sa pred prijatím novely ústavy uskutočnili, odzneli viaceré názory, ktoré boli zásadne proti vypusteniu funkčnej imunity z ústavy. Výsledkom je, že funkčná imunita ostane aj naďalej súčasťou ústavy a sudca bude pri rozhodovaní chránený, s výnimkou prípadu, ak dôjde k naplneniu skutkovej podstaty trestného činu „Ohýbania práva“, ktorý je novým trestným činom zavedeným do Trestného zákona. Sudca tak môže byť stíhaný za rozhodnutie, ktoré nemá zákonný podklad a zároveň bol za tým nekalý úmysel.

Súčasný znenie čl. 148 ods. 4 ústavy *Za právny názor vyjadrený pri rozhodovaní nemožno sudcu ani prísediaceho sudcu z radov občanov stíhať, a to ani po zániku ich funkcie, okrem prípadov, ak by tým bol spáchaný trestný čin; disciplinárna zodpovednosť sudcu tým nie je dotknutá.*

Na nasledujúcich riadkoch by som preto rád predostrel zmysel inštitútu sudcovskej imunity v širších súvislostiach spolu s jeho komparáciou v rámci členských štátov Európskej únie.

V rámci európskeho priestoru neexistujú striktné európske štandardy vo vzťahu k sudcovskej imunite a štáty majú pri organizácii súdnictva značný priestor pri zavádzaní systémov, ktoré majú zaručiť, že sa sudcovia budú správať profesionálne a eticky.³ Na druhej strane, treba tiež uviesť, že i keď európske štandardy umožňujú vyvodzovať voči sudcom trestnoprávnu zodpovednosť za konanie súvisiace s výkonom ich funkcie, hranica, po

² CDL-AD(2019)027 Stanovisko k zmenám a doplneniam právneho rámca, ktorým sa riadi najvyšší súd a orgány správy súdnictva prijaté Benátskou komisiou na jej 121. plenárnom zasadnutí v Benátkach 6.-7. decembra 2019.

³ 3-3 Stanovisko pre Ukrajinu k návrhu novely ústavy o parlamentnej a sudcovskej imunite (CDL-AD(2015)013), bod 23.

ktorej prekročení je možné trestnoprávnu zodpovednosť sudcu vyvodiť, je postavená vysoko.⁴

Sudcovia by mali mať neobmedzenú slobodu rozhodovať nestranne, na základe vlastných záverov o skutkovom stave a v súlade s ich svedomím a platným a účinným právom. V tomto smere by sa právna zodpovednosť sudcov nemala vzťahovať na to, ako interpretujú právo a zodpovednosť by mala byť vyvodená iba v prípade, ak sa sudca úmyselne dopustil pochybenia.

Ústavy štátov zaručujú sudcovi pri výkone jeho funkcie nezávislosť. Jeho nestrannosť nesmie nikto ohrozovať. Ak má sudca vo svojich rozhodnutiach skutočne preukázať rozhodnosť a odvahu, musí mu spoločnosť vytvoriť určité podmienky a dať určité osobné záruky. Imunita, ktorú má sudca mu má predovšetkým zaistiť nezávislosť od výkonnej moci, jeho sudcovskú právomoc slobodne nachádzať (interpretovať, vykladať) právo, ako aj posilniť jeho občiansku odvahu rozhodovať v súdnych sporoch v konkrétnych prípadoch o konkrétnych ľudských osudoch iba na základe zákona. Táto imunita rovnako ako každá imunita súvisí so zodpovednosťou.⁵

Imunita priznaná sudcom predstavuje výnimku z princípu zákazu diskriminácie a rovnosti pred právom, pričom „rovnosť pred právom znamená, že každý jednotlivec podlieha rovnakým zákonom bez toho, aby akýkoľvek jednotlivec alebo skupina mala osobitné právne privilégiá.“ Zo záverov Benátskej komisie vyplýva, že imunitu je možné sudcom priznať, pričom však Benátska komisia opakovane zdôrazňuje, že je *dôležité, aby v prípade imunity priznanej týmto činiteľom išlo o funkčnú imunitu, a nie všeobecnú imunitu, keďže imunita by mala byť vždy závislá od úlohy a činnosti vykonávanej inštitúciou, pre ktorú tento jednotlivec pracuje, je jej členom alebo ju zastupuje (funkčná imunita). Osoba by nemala byť zbavená trestnej a inej zodpovednosti, ktorá nesúvisí s jeho úlohou a odbornou činnosťou (to by bola všeobecná imunita).*⁶

Podľa čl. 6 štvrtého protokolu k Všeobecnej dohode Rady Európy o výsadách a imunitách z roku 1960: **„Výsady a imunity sa sudcom neposkytujú na osobný prospech, ale sa poskytujú na zabezpečenie nezávislého plnenia ich úloh.**

⁴ CDL-AD(2017)002 List amicus curiae pre ústavný súd k trestnej zodpovednosti sudcov (Moldavsko) prijatý Benátskou komisiou na jej 110. plenárnom zasadnutí v Benátkach 10.-11. marca 2017.

⁵ Mazanec, M. Pipková H. *Soudcovská imunita a kárná odpovědnost soudců*, Právní rozhledy 5/1999, s. 278.

⁶ CDL-AD(2019)027 Stanovisko k zmenám a doplneniam právneho rámca, ktorým sa riadi najvyšší súd a orgány správy súdnictva prijaté Benátskou komisiou na jej 121. plenárnom zasadnutí v Benátkach 6.-7. decembra 2019.

Rozlišujeme dva typy imunity, a to „hmotnoprávnu imunitu“, nazývanú aj ako „materiálna indemnita“ či „funkčná imunita“, ktorá vylučuje zodpovednosti za názory vyjadrené sudcami v rámci rozhodovacej činnosti a je integrálnou súčasťou širšieho pojmu sudcovskej nezávislosti a „procesnoprávnu imunitu“, ktorá chráni sudcov pred trestným stíhaním. *Pokiaľ ide o sudcov, Skupina štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO) považuje hmotnoprávnu zodpovednosť sudcov pri výkone ich funkcie za predpoklad nezávislosti súdnictva, zatiaľ čo procesná imunita „spôsobuje vážne problémy v efektívnom boji proti korupcii“.*⁷ Funkčná imunita sa tiež priznáva sudcom Európskeho súdu pre ľudské práva.

Jedným z najdôležitejších princípov právneho štátu je nezávislosť jednotlivých sudcov⁸.

*Nezávislosť súdnictva je otázkou, ktorá ovplyvňuje všetky krajiny bez ohľadu na ich systém a je základom pre každý demokratický systém a rešpektovanie delby moci. Je základným garantom právneho štátu, demokracie a rešpektovania ľudských práv. Zaisťuje výkon spravodlivosti a to, že je vnímaná ako vykonávaná bez neprimeraného zasahovania inej zložky moci, iných orgánov súdnictva, iných sudcov alebo iných aktérov.*⁹

Nezávislosť súdnictva má objektívnu zložku, a to nevyhnutnú kvalitu súdnictva ako takého, a subjektívnu zložku, a to právo jednotlivca, aby o jeho právach a slobodách rozhodol nezávislý sudca. Bez nezávislých sudcov nemôže dôjsť k správnej a zákonnej implementácii práv a slobôd. Nezávislosť súdnictva preto nie je samoúčelná. Nie je osobným privilegiom sudcov, ale je odôvodnená potrebou umožniť sudcom naplniť ich úlohu ochrancov práv a slobôd ľudí.¹⁰

*Nezávislé súdnictvo tiež znamená, že sudcovia sú zodpovední za svoju prácu.*¹¹ *V tomto zmysle, keď sa pozrieme na kľúčové úlohy sudcov špecifikované v stanovisku č. 17(2014) Poradnej rady európskych sudcov (CCJE), je zrejmé, že v každom demokratickom štáte založenom na princípoch právneho štátu sudcovia vykonávajú dôležité povinnosti. Konkrétne, sudcovia musia chrániť práva a slobody všetkých ľudí rovnako,*

⁷ Moldavská republika – List amicus curiae ústavnému súdu k imunitě sudcov (CDL-AD(2013)008), bod 22.)

⁸ Zoznam kritérií právneho štátu (CDL-AD(2011)003rev), ods. 86 – 88.

⁹ CDL-AD(2019)028 List amicus curiae k trestnej zodpovednosti sudcov ústavného súdu prijatý Benátskou komisiou na jej 121. plenárnom zasadnutí v Benátkach 6.-7. decembra 2019.

¹⁰ Stanovisko k právnej istote a nezávislosti súdnictva v Bosne a Hercegovine prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva na jej 91. plenárnom zasadnutí Benátky 15.-16. júna 2012

¹¹ Opinion on the Draft Constitutional Law on the Constitutional Court of Armenia (CDL-AD(2017)011), paragraph 36.

*musia prijať kroky zabezpečujúce účinné a dostupné riešenie sporov a rozhodovať o veciach včas, nezávisle a súčasne musia byť viazaní právom. Musia dávať rozumné odôvodnenie svojich rozhodnutí a musia písať jasným a zrozumiteľným spôsobom.*¹²

Súdne rozhodovanie by malo byť na jednej strane spájané s vysokým stupňom zodpovednosti sudcov, ale na druhej strane by sudcovia nemali byť trestaní za ich právne názory vyjadrené v rozhodnutiach súdov. To by malo odstrašujúci účinok na rozhodovanie súdov a podkopalo by nezávislosť súdnictva. Sudcov je potrebné chrániť pred kriminalizáciou ich činnosti pri výkone funkcie, aby sa im umožnilo vykonávať svoje úlohy nezávislých sudcov. Táto ochrana by však nemala byť založená na privilégium jednotlivca, ktorý vykonáva úlohu sudcu.¹³ V zmysle odporúčania CM/Rec(2010)12 „*ak sudca nekoná v rámci svojej funkcie, je zodpovedný podľa občianskeho, trestného a správneho práva rovnako ako ktorýkoľvek iný občan*“.¹⁴

Sudcovia nesmú byť obmedzení iba na aplikovanie existujúcej judikatúry, nakoľko podstatou ich funkcie je zisťovanie skutkového stavu, hodnotenie dôkazov a interpretácia práva. Každý sudca musí disponovať takou mierou nezávislosti, ktorá mu umožní zmeniť zaužívanú prax a prijať odlišné rozhodnutie, ak je presvedčený o vhodnosti takéhoto postupu v danej veci. V tomto smere dospela Benátska komisia k dôležitému záveru, a to, že *rozhodovacia činnosť sudcov nie je a nikdy ani nebola čisto mechanickou operáciou*. Úsudok sudcu pod hrozbou sankcie môže byť podvedome ovplyvnený, čo jednoznačne vplýva na jeho neustrannosť.

Funkčná imunita má preto za cieľ ochranu sudcu pred trestným postihom za jeho právny názor alebo závery dosiahnuté v rozhodovacom procese, čím zároveň chráni nezávislosť rozhodovania súdov. Umožňuje sudcovi vykonávať jeho prácu bez nátlaku a neustáleho obhajovania sa pred neoprávnenými obvineniami. Funkčná imunita neposkytuje sudcovi imunitu za trestný čin, ktorý spáchal a nevylučuje trestné stíhanie v prípadoch, ktoré sa netýkajú súdneho rozhodovania. Sudcovia, ktorí pri výkone svojej funkcie spáchajú trestný čin, sa nemôžu dožadovať trestnoprávnej imunity a mali by byť potrestaní tak isto ako ostatné osoby.

Pri zavádzaní novej právnej úpravy však treba mať na pamäti aj to, že ustanovenia, ktoré upravujú zodpovednosť sudcov za ich rozhodovacie

¹² Stanovisko č. 17(2014) o hodnotení práce sudcov, kvalite spravodlivosti a rešpektovaní nezávislosti súdnictva ods. 4.

¹³ CDL-AD(2019)028 List amicus curiae k trestnej zodpovednosti sudcov ústavného súdu prijatý Benátskou komisiou na jej 121. plenárnom zasadnutí v Benátkach 6.-7. decembra 2019.

¹⁴ Odporúčanie CM/Rec(2010)12 Sudcovia: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť, bod 71.

činnosť, musia byť v zákone zadefinované presne a konkrétne, aby nedošlo k ohrozeniu nezávislosti a nestrannosti, čo by zároveň malo negatívny dopad na interpretáciu práva sudcom. Jedine takýmto spôsobom sa vyhneme konfliktu s princípom nezávislosti sudcov.

Ako sa uvádza v liste amicus curiae Benátskej komisie pre Ústavný súd Moldavskej republiky k trestnej zodpovednosti sudcov (2017): „*Je potrebné dosiahnuť rovnováhu medzi imunitou ako nástrojom na ochranu sudcov pred neprímeraným tlakom a zneužívaním zo strany štátu alebo jednotlivcov (imunita) na jednej strane a skutočnosťou, že sudca nestojí nad právom (zodpovednosť) na strane druhej*“.

*Ak sa funkčná imunita uplatňuje správne, mala by dosiahnuť požadovaný výsledok ochrany nezávislosti sudcov pred negatívnym účinkom trestných alebo správnych sankcií za vyjadrenie názoru alebo vydanie rozhodnutia v určitej otázke (napr. odporca vlády, atď.).*¹⁵

Dôvera verejnosti v sudcov môže byť totiž narušená nielen v prípadoch skutočných, existujúcich a presvedčivo preukázaných porušení, ale aj v prípadoch, keď existujú dostatočné dôvody na spochybnenie nezávislosti a nestrannosti súdov.¹⁶ Reputácia súdnictva v spoločnosti závisí od mnohých faktorov. Okrem inštitucionálnych pravidiel garantujúcich nezávislosť sú najdôležitejšími charakter a profesionalita každého sudcu. Právna kultúra ako taká je tiež dôležitá. (...) tak ako ukazuje prax v mnohých krajinách, ani tie najlepšie inštitucionálne pravidlá nemôžu fungovať bez dobrej vôle tých, ktorí sú zodpovední za ich aplikáciu a implementáciu. Implementácia existujúcich zásad je preto minimálne taká dôležitá ako identifikácia nových potrebných zásad. (...) Z dôvodu bohatosti právnej kultúry v Európe, ktorá je vzácna a mala by byť zachovaná, neexistuje jednotný model aplikovateľný vo všetkých krajinách.¹⁷

Dokumenty Benátskej komisie sú nielen relevantným východiskom pri sumarizovaní princípov sudcovskej nezávislosti a sudcovskej imunity, ale aj užitočným indikátorom zmien, ku ktorým v tejto oblasti dochádza v štátoch, ktoré sú v nej združené. Možno pozorovať, že za ostatné obdobie ide najmä o post-socialistické krajiny, ktoré nie sú členmi Európskej únie (ďalej len „EÚ“) a prešli, resp. prechádzajú transformáciou, napríklad

¹⁵ CDL-AD(2019)028 List amicus curiae k trestnej zodpovednosti sudcov ústavného súdu prijatý Benátskou komisiou na jej 121. plenárnom zasadnutí v Benátkach 6.-7. decembra 2019.

¹⁶ CCJE-BU (2017) 11, Kancelária Poradnej rady európskych sudcov (CCJE), správa o nezávislosti a nestrannosti súdnictva v členských štátoch Rady Európy v roku 2017, ods. 7.

¹⁷ Správa o nezávislosti súdneho systému - nezávislosť sudcov, prijatá Benátskou komisiou na 82. plenárnom zasadnutí, Benátky 12.-13. marca 2010.

Ukrajina či Moldavsko. Za užitočné však považujem zamerať sa skôr na kontext EÚ a právnu úpravu a prax v otázke sudcovskej imunity susedných krajín a vybraných krajín z rôznych regiónov.¹⁸ Zvolil som si 10 štátov s kontinentálnym právnym systémom¹⁹ a skúmal som niektoré základné otázky, ktoré so sebou prináša zužovanie sudcovskej imunity a možnosť trestne stíhať sudcov za ich rozhodovanie.²⁰

Z porovnávaných krajín nepoživajú sudcovia všeobecných súdov imunitu v **Rakúsku**, **Švédsku** a v **Holandsku**. Všeobecnú imunitu poživajú sudcovia v **Poľsku**. Je zakotvená v čl. 181 Ústavy Poľskej republiky a v zákonoch upravujúcich jednotlivé typy a inštanície všeobecných súdov. Ide o formálnu imunitu; sudcu nemožno vziať do väzby, ani proti nemu nemôže byť vyhovená trestnoprávna zodpovednosť bez súhlasu príslušného disciplinárneho súdu. Toto pravidlo sa nevzťahuje na vzatie do väzby, keď je sudca pristihnutý pri číne, ak je väzba potrebná na zabezpečenie riadneho postupu. Do vydania súhlasu s trestným stíhaním je možné vykonávať len neodkladné úkony. Sudcovia majú imunitu počas výkonu funkcie, aj po odchode do dôchodku.

Medzi členské štáty Európskej únie, v ktorých sudcovia poživajú funkčnú imunitu, patria okrem Slovenskej republiky napríklad aj **Litva**, **Česká republika**, **Slovinsko** a **Maďarsko**. Funkčná imunita sudcov v **Litve** vyplýva z Ústavy Litovskej republiky a je upravená aj v zákone o súdoch Litovskej republiky. Sudcovia ju poživajú len počas výkonu funkcie. V **Českej republike** nie je možné stíhať sudcu bez súhlasu prezidenta. Obmedzená stíhateľnosť sudcov trvá aj po zániku funkcie sudcu. Svojím účelom sa podobá na dôvody hmotnoprávnej exempcie poslancov a senátorov Parlamentu Českej republiky, vzťahujúcej sa na postih za hlasovanie v Poslaneckej snemovni alebo Senátu alebo v ich orgánoch, ako aj obmedzenia postihu za prejavy na tejto pôde.²¹ Obmedzená stíhateľnosť vyplýva z ustanovenia § 76 zákona č. 6/2002 Sb., *o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů*, ktoré nie je prejavom žiadneho predpisu vyššej právnej sily.

¹⁸ Komparatívna analýza odráža právny stav k 1. októbru 2020.

¹⁹ Česká republika, Maďarsko, Poľsko, Nemecko, Rakúsko, Holandsko, Litva, Taliansko, Švédsko a Slovinsko

²⁰ Odpovede na tieto otázky poskytujú určitý (základný) obraz o právnej úprave sudcovskej imunity vo vybraných krajinách, je však potrebné brať na zreteľ, že umožňujú len zjednodušené a do istej miery povrchné porovnanie tohto inštitútu. Ako som uviedol vyššie, pri komparácii, aj pri hľadaní inšpirácie v zahraničí je vždy nutné zohľadňovať, že právne postavenie sudcov v jednotlivých štátoch, vrátane otázky sudcovskej imunity, je hlbšie previazané s mnohými faktormi – ako sú právny systém, ústavnoprávne tradície, právna kultúra, spoločenský kontext, história, a iné.

²¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2002, sp. zn. Tcu 67/2002.

V **Slovinsku** sudcovia požívajú funkčnú imunitu, vyplývajúcu z čl. 134 slovinskej ústavy: 1) *Voči nikomu, kto sa podieľa na súdnom rozhodovaní nemôže byť vyvedená zodpovednosť za názor vyslovený počas súdneho konania.* 2) *Ak je sudca podozrivý zo spáchania trestného činu pri výkone sudcovskej funkcie, nemôže byť vzatý do väzby ani proti nemu nemožno začať trestné stíhanie bez súhlasu Štátneho zhromaždenia.* Článok 134 upravuje dva aspekty funkčnej imunity: prvý odsek upravuje tzv. materiálnu imunitu a chráni nielen profesionálnych sudcov, ale aj prísediacich, druhý odsek poskytuje procesnú imunitu. Imunita sa vzťahuje na rozhodovanie sudcov počas výkonu ich funkcie.²² V **Maďarsku** majú sudcovia funkčnú imunitu, vyplývajúcu z § 2 zákona č. CLXII z roku 2011 o právnom postavení a odmeňovaní sudcov. Uplatňuje sa len počas výkonu funkcie.

V niektorých krajinách, napríklad v **Taliansku** a **Nemecku**, sudcovia nepožívajú imunitu, disponujú však určitými zárukami vo forme existujúcich obmedzení, resp. podmienok ich trestnoprávnej zodpovednosti. V **Taliansku** sudcovia nemajú imunitu ako takú, ale vzťahuje sa na nich všeobecný typ vylúčenia aplikácie trestného práva v dôsledku „uplatnenia práva“ (čl. 51 Trestného zákona) – t. j. keď sa konanie, ktoré by [inak] zodpovedalo trestnému činu uskutoční pri výkone povinnosti. Napríklad, ak sudca v rozhodnutí pripíše na vrub obžalovanému spáchanie trestného činu, toto znenie rozhodnutia by [vo všeobecnosti] mohlo naplniť skutkovú podstatu trestného činu ohovárania. Predmetné ustanovenie takúto možnosť vylučuje. V ostatných prípadoch sudcovia nielenže nepožívajú imunitu, ale podliehajú rôznym typom zodpovednosti. Sudcovia nemajú imunitu za svoje správanie v súkromnom živote.

V **Nemecku** je v čl. 97 ústavy zakotvená zásada sudcovskej nezávislosti, ktorá nachádza odraz v legislatíve a interpretačnej praxi nemeckých súdov. Podľa § 839 ods. 2 nemeckého Občianskeho zákonníka (*BGB*) môže byť sudca zodpovedný za akúkoľvek škodu vyplývajúcu z porušenia jeho úradnej povinnosti [pri vydávaní] rozsudku, iba ak porušenie povinnosti je [takej intenzity, že ide] zároveň [o] trestný čin. Podľa § 339 nemeckého Trestného zákona, sudca, ktorý pri konaní alebo rozhodovaní o právnej veci ohne právo v prospech alebo v neprospech účastníka konania sa potrestá odňatím slobody na jeden až päť rokov. Podľa ustálenej judikatúry, „ohýbanie práva“ vyžaduje úmyselné a závažné porušenie práva a spravodlivosti. Bez splnenia týchto podmienok nie je založená ani občianskoprávna, ani trestnoprávna zodpovednosť. Ďalšie trestné činy súvisiace s § 839 ods. 2 nemeckého Občianskeho zákonníka sú

²² V tomto zmysle sa povaha imunity sudcu (za rozhodnutia, ktoré vydal počas výkonu funkcie) považuje za trvalú.

„prijímanie úplatku“ a „prijímanie úplatku vedúce k porušeniu úradnej povinnosti“ (§ 331 a § 332 nemeckého Trestného zákona).

Za uplynulých 15 rokov nedošlo vo väčšine porovnávaných krajín k zmenám v súvislosti s imunitou sudcov. V **Maďarsku** majú sudcovia rovnakú imunitu ako poslanci parlamentu. V **Slovinsku** bol v roku 2008 do trestného zákona zavedený nový trestný čin, ktorého subjektom sú sudcovia. Určité zmeny sa uskutočnili v **Litve**, **Taliansku** a v **Českej republike**. V **Litve** bola imunita zúžená – Ústavný súd Litovskej republiky v roku 2007 rozhodol, že ustanovenie zákona o súdoch Litovskej republiky, že sudca nemôže byť administratívnoprávne zodpovedný je v rozpore s Ústavou Litovskej republiky. Imunita sudcu v súvislosti s administratívnoprávnou zodpovednosťou nie je ustanovená Ústavou Litovskej republiky, s výnimkou prípadov, kde je taká zodpovednosť spojená s obmedzením osobnej slobody sudcu. V roku 2020 litovský ústavný súd rozhodol, že ustanovenie zákona o súdoch Litovskej republiky o zákaze prehľadávať obydlie alebo služobné priestory sudcu, osobné alebo služobné auto a vykonať osobnú prehliadku sudcu je v rozpore s ústavou. Toto rozhodnutie ústavný súd prijal potom, čo bola na Najvyššom súde Litovskej republiky prejednávaná trestná vec týkajúca sa imunity sudcov. V **Taliansku** bol v roku 2015 rozšírený rozsah občianskoprávnej zodpovednosti sudcov. V **Českej republike** došlo k zrušeniu priestupkovej imunity sudcov všeobecných súdov.

Netreba zabúdať, že popri trestnoprávnej zodpovednosti (tam, kde je to aplikovateľné) sa na sudcov môžu vzťahovať aj iné druhy zodpovednosti za rozhodovanie, a to zodpovednosť občianskoprávna a predovšetkým disciplinárna. Pri všeobecnom porovnaní s vybranými krajinami sa javí, že podmienky disciplinárnej a občianskoprávnej zodpovednosti sudcov vykazujú veľké množstvo podobných črt s našou právnou úpravou - či už ide o disciplinárne previnenia, disciplinárne sankcie, alebo o zodpovednosť štátu za výkon verejnej moci. Preto, tak ako v Slovenskej republike, aj v ďalších krajinách, kde sudcovia vzhľadom na svoju funkčnú imunitu nenesú trestnoprávnu zodpovednosť za svoje rozhodovanie, platí, že pokiaľ sudca vybočí zo svojich zákonných a stavovských povinností, v skutočnosti nie je chránený pred vyvodením akejkoľvek zodpovednosti a za svoje činy znáša určitý druh následkov a potenciálnych sankcií. O sudcoch teda ani v súčasnosti nemožno uvažovať ako o kategórii osôb, ktorá za výkon svojej práce nenesie žiadnu zodpovednosť.

Keďže aj v krajinách, v ktorých sudcovia požívajú imunitu, ide spravidla o imunitu funkčnú, resp. procesnú, vo väčšine jurisdikcií sú sudcovia trestne stíhateľní – a to buď za trestné činy, ktoré súvisia s výkonom funkcie sudcu ako verejného činiteľa (napr. korupcia, zneužitie právomoci verejného činiteľa), alebo, naopak, so sudcovskou funkciou

nesúvisia (väčšina trestných činov). V druhom prípade sú sudcovia zodpovední rovnako ako všetci ostatní občania. V krajinách, v ktorých sudcovia nemajú imunitu, sa pridáva aj možnosť trestne stíhať sudcu za osobitnú kategóriu trestných činov súvisiacich s jeho rozhodovacou činnosťou.

Ak sudcu možno trestne stíhať, vo všetkých porovnávaných krajinách môže trestné oznámenie podať ktorákoľvek fyzická osoba alebo právnická osoba. V **Českej republike** sa v konaní uplatnia zásady trestného konania, najmä zásada legality a oficiality podľa trestného poriadku, štátny zástupca je teda povinný stíhať všetky trestné činy, o ktorých sa dozvie a orgány činné v trestnom konaní postupujú z úradnej povinnosti.

Orgánom, ktorý pred začatím trestného stíhania posudzuje a vysloví, že pri rozhodovaní sudcu mohlo dôjsť k spáchaniu trestného činu, je v prevažnej väčšine krajín prokuratúra. Orgány prokuratúry tiež spravidla iniciujú a vykonávajú trestné stíhanie. V **Rakúsku** je takýmto orgánom Centrálna prokuratúra na stíhanie hospodárskych trestných činov a korupcie. V **Nemecku**, podľa § 170 Trestného poriadku môže prokuratúra podať obžalobu na príslušný súd, iba ak z vyšetrovania vyplývajú „dostatočné dôvody na podanie obžaloby“. Po predložení návrhu na podanie obžaloby musí príslušný súd rozhodnúť o začatí konania vo veci samej. Podľa § 203 Trestného poriadku, súd rozhodne o začatí konania vo veci samej, ak sa na základe výsledkov prípravného konania javí, že existujú dostatočné dôvody na podozrenie, že obvinený spáchal trestný čin. Pretože - podľa ustálenej judikatúry - sa na „dostatočný dôvod“ vo všeobecnosti vyžaduje, že odsúdenie je pravdepodobnejšie ako oslobodzujúci rozsudok, prokuratúra (pri rozhodovaní o tom, či podať obžalobu), rovnako ako aj súd (pri rozhodovaní o začatí konania vo veci samej) skúma, či obmedzenia trestnej zodpovednosti bránia v trestnom stíhaní.

V **Holandsku** sa trestné stíhanie sudcov uskutočňuje viac-menej rovnako ako trestné stíhanie v iných prípadoch. To znamená, že prokuratúra vyhodnocuje dôkazy a rozhoduje, či je možné dospieť k podaniu obžaloby a či je účelné začať trestné stíhanie. Prokurátor následne začne a vykonáva trestné stíhanie. Aby sa zabránilo trestnému stíhaniu v „domovskom“ súdnom obvode stíhaného sudcu a aby o sudcovi nerozhodovali jeho kolegovia, prokuratúra musí podať najvyššiemu súdu návrh na určenie iného súdu, v obvode ktorého sa uskutoční trestné konanie.

V **Taliansku** sa trestné oznámenie podáva príslušnému prokurátorovi. Podľa Trestného poriadku, v prípade konania vo veci podozrivých sudcov a prokurátorov, trestné oznámenie alebo podnet nemôže vybavovať ten istý orgán, na ktorom pracuje sudca a kde bolo prijaté rozhodnutie, ale prokurátor v najbližšom súdnom obvode.

V **Slovensku** trestné stíhanie iniciuje prokurátor (Úrad štátneho prokurátora).

V **Českej republike** otázku, či konanie, ktoré sa sudcovi kladie za vinu, súvisí s výkonom jeho funkcie, nesmie daný orgán v prípade pochybností posudzovať sám ako predbežnú otázku podľa čl. 9 ods. 1 trestného poriadku, ale je nevyhnuté vec v súlade s § 10 ods. 2 trestného poriadku predložiť Najvyššiemu súdu Českej republiky. Ak vzniknú pochybnosti o tom, či je na stíhanie určitej osoby podľa zákona potrebný súhlas, orgány činné v trestnom konaní musia podľa rovnakého ustanovenia predložiť vec najvyššiemu súdu. Orgán, ktorý začína trestné stíhanie sudcu, o tom musí upovedomiť ministerstvo spravodlivosti a predsedu príslušného súdu.

Vo **Švédsku** je štruktúra orgánov, ktoré sa podieľajú na trestnom stíhaní sudcov o niečo zložitejšia a je diferencovaná podľa toho, na súde ktorej inštancie pracuje dotknutý sudca. O tom, či trestne stíhať sudcu súdu nižšej inštancie alebo sudcu odvolacieho súdu rozhodujú parlamentní ombudsmani alebo Úrad justičného kancelára. Tieto orgány trestné stíhanie aj vykonávajú, začatím a vykonaním trestného stíhania však môžu poveriť tiež prokurátora. Len parlamentní ombudsmani alebo Úrad justičného kancelára posudzujú a rozhodujú o tom, či bude stíhaný sudca najvyššieho súdu alebo najvyššieho správneho súdu a vykonávajú trestné stíhanie týchto sudcov. Zaujímavým a pre nás netypickým prvkom švédskeho systému je možnosť jednotlivcov začať a viesť tzv. súkromné stíhanie, okrem iného aj vo veci trestných činov spáchaných pri výkone verejnej moci sudcom súdu nižšej inštancie alebo sudcom odvolacieho súdu.

V **žiadnej** z porovnávaných krajín nie je pred iniciovaním trestného stíhania sudcu za jeho rozhodovanie nevyhnutné, aby bolo predmetné rozhodnutie sudcu najprv zrušené ako svojvoľné pre rozpor so zákonom či pre nedostatok opory v zákone. Zároveň platí, že prípadné zrušenie rozhodnutia s poukazom na svojvoľnosť samo o sebe nepostačuje na iniciovanie trestného stíhania sudcu, resp. automaticky nenaznačuje, že v súvislosti s vydaním rozhodnutia došlo k spáchaniu trestného činu. V **Holandsku** sa na založenie trestnoprávnej zodpovednosti podľa ust. § 364 holandského Trestného zákona (trestný čin úplatkárstva) dokonca nevyžaduje existencia súdneho rozhodnutia - trestná zodpovednosť tu vzniká v súvislosti so samotným konaním, ktoré by mohlo viesť k vydaniu nespravodlivého rozhodnutia.

V **Rakúsku, Nemecku, Taliansku a Holandsku** nie je na trestné stíhanie sudcu alebo na jeho vzatie do väzby potrebný súhlas osobitného orgánu – trestné stíhanie prebieha (takmer) rovnako ako u iných občanov.

Vo **Švédsku** musí dať súhlas s trestným stíhaním sudcov súdov nižších inštancií prokuratúra, parlamentní ombudsmani alebo Úrad

justičného kancelára. S trestným stíhaním sudcov odvolacích súdov musia dať súhlas parlamentní ombudsmeni a Úrad justičného kancelára. S trestným stíhaním sudcu najvyššieho súdu alebo najvyššieho správneho súdu môžu dať súhlas len parlamentní ombudsmeni a Úrad justičného kancelára.

V **Českej republike**, podľa § 76 zákona o súdoch a sudcoch, súhlas s trestným stíhaním alebo so vzatím do väzby sudcu musí udeliť prezident republiky, a to vopred. Z predmetného ustanovenia jasne nevyplýva, ktorý orgán má o tento súhlas žiadať. Podľa Grygara²³, ide zrejme o orgán, ktorému podľa právnych predpisov prináleží rozhodovacia kompetencia o úkone, ku ktorému sa má súhlas viazať, napr. o začatí trestného konania orgány Polície Českej republiky a pre rozhodnutie o väzbe príslušný súd.

V **Slovinsku** sa podľa čl. 134 ods. 2 Ústavy Slovinskej republiky a podľa čl. 136 Trestného poriadku pred začatím trestného stíhania sudcu vyžaduje súhlas Štátneho zhromaždenia, potom čo k tomu zaujala stanovisko Súdna rada. V **Maďarsku** musí dať súhlas s trestným stíhaním sudcu prezident, na návrh predsedu Štátneho súdneho úradu.

Osobitný trestný čin, ktorého subjektom môžu byť len sudcovia, existuje v nemeckom, talianskom a slovinskom právnom systéme. Pripomínam, že v **Nemecku** ide o trestný čin „ohýbania práva“, ktorý upravuje § 339 nemeckého Trestného zákonníka: *Sudca, ktorý pri konaní alebo rozhodovaní o právnej veci ohne právo v prospech alebo v neprospech účastníka konania sa potrestá odňatím slobody v trvaní od jedného do piatich rokov.* Musí ísť o úmyselné a závažné porušenie práva a spravodlivosti. Ďalšie trestné činy, ktoré prichádzajú do úvahy, sú „prijímanie úplatkov“ a „prijímanie úplatkov vedúce k porušeniu úradnej povinnosti“ (§ 331 a § 332 nemeckého Trestného zákona). Len sudca sa môže v **Taliansku** dopustiť trestného činu prijímania úplatku v rámci rozhodovacieho procesu. Ide o poskytnutie alebo prisľúbenie neoprávnenej výhody sudcovi výmenou za službu pri výkone povinností sudcu (napríklad, rozhodnutie vo veci určitým spôsobom, rozhodnutie o tom, či sa v určitej veci uskutoční trestné stíhanie alebo nie). V **Slovinsku** čl. 288 Trestného zákona definuje ako trestný čin „nezákonné, zaujaté a nespravodlivé súdne rozhodovanie“: 1. *Sudca, ktorý v rámci vedenia súdneho konania alebo v súdnom rozhodnutí vedome poruší zákon alebo právo s úmyslom spôsobiť škodu strane konania alebo stranu konania neoprávnene zvýhodní, potrestá sa odňatím slobody až na tri roky.* 2. *Rovnako sa potrestá sudca, ktorý s úmyslom podľa predchádzajúceho odseku tohto článku založí svoje rozhodnutie na skutočnostiach, o ktorých vie, že neexistujú alebo sú*

²³ Grygar, J. *Zákon o soudech a soudcích*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer. 2018. § 76.

nesprávne podložené nepravdivými alebo neprípustnými dôkazmi. Tento trestný čin bol do slovinského právneho poriadku ustanovený s rekodifikáciou Trestného zákona v roku 2008, zákonodarca však pri návrhu zákona jeho zavedenie nevysvetlil²⁴.

V právnych poriadkoch väčšiny porovnávaných krajín neexistuje osobitný trestný čin, ktorého subjektom (páchateľom) môžu byť len sudcovia v rámci svojej rozhodovacej činnosti. Vo viacerých z nich, napríklad v **Rakúsku**, **Českej republike**, **Maďarsku** či **Litve**, však sudcovia patria do kategórie verejných činiteľov a sú subjektom trestného činu zneužitia právomocí verejného činiteľa. V **Českej republike** väčšinou pôjde pravdepodobne o skutkovú podstatu trestného činu zneužitia právomocí verejného činiteľa podľa § 329 zákona č. 40/2009 Sb., trestný zákonník. V súvislosti s týmto trestným činom je možný jednočinný súbeh trestného činu prijímania úplatku podľa § 331, ako aj jednočinný súbeh s trestnými činmi proti životu a zdraviu a trestnými činmi proti majetku.

V praxi vo väčšine porovnávaných krajín trestné činy sudcov v súvislosti s ich rozhodovaním nepredstavujú početnú kategóriu. Vskutku, javí sa, že sťažovania a odsúdenia sudcov v tejto súvislosti sú skôr ojedinelé.²⁵ V **Rakúsku** a **Holandsku** sa takéto prípady v uplynulom období nevyskytli. V **Litve** bola na Najvyššom súde prejednávaná trestná vec týkajúca sa imunity sudcov.

Keďže sa v **Nemecku** na spáchanie trestného činu „ohýbania práva“ (§ 339 nemeckého Trestného zákona) vyžaduje úmyselné a závažné porušenie práva a spravodlivosti, odsúdenia sú zriedkavé. Jedným z príkladov je vec²⁶ sudcu, ktorý závažne mnohonásobne porušil procesné právo tým, že sa podvodom „vyhrážal“ podozrivému následkami, ktoré zjavne neboli aplikovateľné v jeho prípade – psychoterapia s hospitalizáciou, odňatie slobody bez možnosti podmieneného prepustenia – aby ho zastrašil a rozhodol o umiestnení do väzby bez dostatočných dôvodov.

V **Taliansku** došlo k trestnému stíhaniu sudcov v súvislosti s ich rozhodovacou činnosťou len v zopár prípadoch. Išlo o veci, v ktorých sudcovia rozhodli v prospech jednej zo strán v dôsledku prijatia alebo prísľubu úplatku. Schéma týchto prípadov je jednoduchá, problémom však je získanie dôkazu o nezákonnej dohode. Použili sa odpočúvania

²⁴ Pri všeobecnom skúmaní nie je zrejмый vzťah takto upravenej skutkovej podstaty trestného činu k čl. 134 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (viď vyššie).

²⁵ Nedisponujem však informáciou o počtoch podaných trestných oznámení na sudcov v jednotlivých krajinách.

²⁶ Rozhodnutie Spolkového Najvyššieho súdu z 31. 5. 2012, sp. zn. 2 StR 610/11

telefonických rozhovorov a niektorí svedkovia, zasvätení do situácie, nahlásili informácie vyšetrojúcim prokurátorom.

Vo **Švédsku** došlo k viacerým stíhaniam sudcov súdov nižšej inštancie, napríklad: Sudkyňa bola stíhaná za porušenie úradnej povinnosti, pretože nezrušila rozhodnutie o väzbe, napriek pominutiu dôvodov väzby. V inej veci boli sudca a predseda súdu stíhaní za porušenie úradných povinností kvôli neprimeranej dĺžke troch občianskoprávných konaní. V ďalšom prípade bola sudkyňa stíhaná za porušenie úradnej povinnosti, pretože uskutočnila dve pojednávania vo väzobných veciach a nezrušila dva príkazy na zatknutie napriek tomu, že prešli štyri dni od zatknutia osôb a preto, že vydala príkaz na vzatie osôb do väzby. Napokon, sudca bol stíhaný za porušenie úradnej povinnosti, lebo odsúdil osobu za prečin, hoci bol premlčaný.

V **Českej republike** nie je veľa prípadov trestne stíhaných sudcov, z uplynulého obdobia sa uvádza uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 3. 9. 2019, sp. zn. 7 Tdo 858/2019. Sudca bol právoplatne odsúdený na trest odňatia slobody s podmieneným odkladom na skúšobnú dobu 3 rokov za zneužitie právomocí verejného činiteľa, keď mal ovplyvňovať insolvenčné konanie, v dovolacom konaní neuspel. Jednu ústavnú sťažnosť vo veci Ústavný súd Českej republiky²⁷ odmietol pre nepríslušnosť a zjavnú neopodstatnenosť, o ďalšej²⁸ sa zatiaľ nerozhodlo. Aktuálne prebieha trestné stíhanie sudcu okresného súdu, ktorý je obvinený z podvodu a zneužitia právomoci verejného činiteľa. Ďalší sudca je obvinený zo zneužitia právomoci verejného činiteľa, nadržovania, prijímania úplatku a z neoprávneného prístupu k počítačovému systému. Vo veci sa zatiaľ právoplatne nerozhodlo.

V **Slovinsku** bol v roku 2013 trestne stíhaný a odsúdený sudca za prijatie úplatku a zneužitie právomoci verejného činiteľa (odvolal medzinárodný zatýkací rozkaz výmenou za úplatok). Zatiaľ neexistuje judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky k trestnému činu nezákonného, zaujatého a nespravodlivého rozhodovania (čl. 288 Trestného zákona).

Je zrejmé, že vo všetkých porovnávaných krajinách existujú rôzne mechanizmy a princípy na zabezpečenie nezávislosti a nestrannosti sudcov pri rozhodovaní. Spravidla ide o prísne podmienky pri možnosti odvolať sudcu, preložiť ho na iný súd, pozastaviť mu funkciu, a pod.

Záver: Z komparácie vyplýva, že právna úprava a právna prax, pokiaľ ide o trestnoprávnu zodpovednosť sudcov, sa medzi (jednotlivými) vybranými štátmi značne líši. Naopak, pri zovšeobecnení možno pozorovať

²⁷ Uznesenie ÚS ČR zo dňa 17. 3. 2020, sp. zn. III. ÚS 3881/19

²⁸ konanie vedené pod sp. zn. II. ÚS 4071/19

spoločné či podobné črty pri disciplinárnej zodpovednosti sudcov a zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci. Súhrnne možno konštatovať, že pôvodná podoba slovenskej právnej úpravy a praxe funkčnej imunity a zodpovednosti sudcov sa nevymykala štandardu v európskom kontexte a nebola voči sudcom ani extrémne benevolentná, ani prehnane prísna.

Zoznam použitej literatúry

1. (CDL-AD(2019)027) Stanovisko k zmenám a doplneniam právneho rámca, ktorým sa riadi najvyšší súd a orgány správy súdnictva prijaté Benátskou komisiou na jej 121. plenárnom zasadnutí v Benátkach 6.-7. decembra 2019
2. Moldavská republika – List amicus curiae ústavnému súdu k imunitě sudcov (CDL-AD(2013)008)
3. Zoznam kritérií právneho štátu (CDL-AD(2011)003rev)
4. Stanovisko k právnej istote a nezávislosti súdnictva v Bosne a Hercegovine prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva na jej 91. plenárnom zasadnutí Benátky 15.-16. júna 2012
5. Opinion on the Draft Constitutional Law on the Constitutional Court of Armenia (CDL-AD(2017)011)
6. Stanovisko č. 17(2014) o hodnotení práce sudcov, kvalite spravodlivosti a rešpektovaní nezávislosti súdnictva
7. (CDL-AD(2019)028 List amicus curiae k trestnej zodpovednosti sudcov ústavného súdu prijatý Benátskou komisiou na jej 121. plenárnom zasadnutí v Benátkach 6.-7. decembra 2019
8. Odporúčanie CM/Rec(2010)12 Sudcovia: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť
9. (CCJE-BU (2017) Kancelária Poradnej rady európskych sudcov (CCJE), správa o nezávislosti a nestrannosti súdnictva v členských štátoch Rady Európy v roku 2017
10. Správa o nezávislosti súdneho systému nezávislosť sudcov, prijatá Benátskou komisiou na 82. plenárnom zasadnutí, Benátky 12.-13. marca 2010
11. GRYGAR, Jiří. *Zákon o soudech a soudcích*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer. 2018. § 76. ISBN 9788075981622
12. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2002, sp. zn. Tcu 67/2002
13. Rozhodnutie Spolkového Najvyššieho súdu z 31. 5. 2012, sp. zn. 2 StR 610/11
14. Uznesenie ÚS ČR zo dňa 17. 3. 2020, sp. zn. III. ÚS 3881/19

Kontaktné údaje

JUDr. Ján Šikuta, PhD.

jan.sikuta@nsud.sk
Najvyšší súd Slovenskej republiky
Župné námestie 13
814 90 Bratislava
Slovenská republika

Právna úprava ochrany verejného zdravia obmedzením osobnej slobody a jej nedostatky z pohľadu verejného ochrancu práv.

Legislation on the protection of public health by restrictions on personal liberty and its shortcomings from the point of view of the Public Defender of Rights.

Prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD
verejná ochrankyňa práv

Abstrakt

Podľa predbežnej správy o opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy Covid-19 a ich vplyv na demokraciu, právny štát a základné práva Inštitúcie ombudsmana v krajinách, kde existujú, môžu na základe svojho mandátu podporovať a chrániť ľudské práva, zásadným spôsobom prispievať k riešeniu otázok ľudských práv v núdzovom stave a pomáhať občanom postihnutým núdzovými opatreniami. Môžu tak účinne dopĺňať parlamentnú a súdnu kontrolu. Mandát verejného ochrancu práv v Slovenskej republike vymedzený ústavou a zákonom vyníma vládu, ako orgán koncentrujúci decízne oprávnenia v období núdzového stavu, spod pôsobnosti verejného ochrancu práv. Prezentovaný príspevok analyzuje problém, ktorý predstavuje vážny zásah do osobnej slobody aj väčších skupín fyzických osôb z dôvodu ochrany zdravia, pričom aplikácia inštitútov, ktoré umožňujú obmedzenie osobnej slobody nie je viazaná na krízový stav a je k dispozícii aj v čase „normality“, a to podľa prezentovaného názoru bez dostupnej efektívnej právnej ochrany.

Abstract

According to the interim report on the measures taken in the EU members states as the result of COVID-9 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights Ombudsman institutions, in countries where they exist, based on their mandate to promote and protect human rights, may provide a crucial contribution to flagging human rights issues during times of emergency and assist citizens affected by emergency measures. They may, therefore, effectively complement parliamentary and judicial control. The mandate of the Public Defender of Rights in the Slovak Republic defined by the Constitution and act exempts the government from the Public Defender of Rights' competence. The stated scope of the PDR

mandate is internally contradictory. In the state of national emergency where the government concentrates in its hands executive power to cope with pandemic even by restricting several fundamental rights and freedoms, an institution called upon to do so in "regular times" is excluded from the discussion and from possibility to review the scope of restrictions of fundamental rights and freedoms. The presented paper analyzes the problem of serious interference with the personal liberty of larger groups of individuals for health reasons, while the application of institutes that allow the restriction of personal freedom is not tied to a crisis and is available in times of "regular times", namely according to the presented opinion without effective legal protection available.

Kľúčové slová

oprávnenia verejného ochrancu práv, núdzový stav, zásah do osobnej slobody, efektívna právna ochrana

Key words

Public Defender of Rights' competence, the state of national emergency, restriction of personal freedom, effective legal protection

Úvod

Podľa predbežnej správy o opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy Covid-19 a ich vplyv na demokraciu, právny štát a základné práva¹ Inštitúcie ombudsmana v krajinách, kde existujú, môžu na **základe svojho mandátu** podporovať a chrániť ľudské práva, zásadným spôsobom prispievať k riešeniu otázok ľudských práv v núdzovom stave a pomáhať občanom postihnutým núdzovými opatreniami. Môžu tak účinne dopĺňať parlamentnú a súdnu kontrolu. Mandát verejného ochrancu práv v Slovenskej republike vymedzený ústavou a zákonom vyníma vládu, ako orgán koncentrujúci decízne oprávnenia v období núdzového stavu, spod pôsobnosti verejného ochrancu práv².

Ústavnosť ustanovených pravidiel v rozhodnutiach vlády počas núdzového stavu môže záväzne posúdiť a potvrdiť len Ústavný súd SR. V prípade rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu a rozhodnutia nadväzujúceho na vyhlásenie núdzového stavu slovenský právny poriadok nepriznáva aktívnu legitimáciu na podanie návrhu na Ústavný súd verejnemu ochrancovi práv. Na podanie takéhoto návrhu sú oprávnení len poslanci NR SR, vláda, prezident alebo generálny prokurátor.

¹ Súhrn stanovísk a správ Benátskej komisie k núdzovému stavu CDL-PI (2020)003. Dostupné na: <https://www.ustavnysud.sk/-/benatska-komisija-2020>, bod 99.

² Ustanovenie § 3 ods. 2 zákona č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv.

Verejný ochranca práv preto nie je spomedzi orgánov verejnej moci reprezentujúcich jej rozdielne zložky oprávnený zasiahnuť do - z hľadiska slobodnej občianskej spoločnosti - osožnej debaty o výnimočnej spoločenskej situácii formalizovanej do preskúmania uznesení vlády do podoby konania pred ústavným súdom.³ Uvedený rozsah mandátu verejného ochrancu práv vnímame ako vnútorne rozporný. V situácii núdzového stavu, keď sa v rukách vlády koncentruje výkonná moc za účelom zvládnutia pandémie, a to aj obmedzením viacerých základných práv a slobôd je z diskusie a z možností preskúmania rozsahu obmedzenia základných práv a slobôd vylúčená inštitúcia k tomu povolaná v čase „normality“.

V nasledujúcich úvahách sa zameriame na problém, ktorý predstavuje vážny zásah do osobnej slobody aj väčších skupín fyzických osôb z dôvodu ochrany zdravia, pričom aplikácia inštitútov, ktoré umožňujú obmedzenie osobnej slobody nie je viazaná na krízový stav a je k dispozícii aj v čase „normality“, a to podľa prezentovaného záveru bez dostupnej efektívnej právnej ochrany.

Oprávnenia verejného ochrancu práv⁴

Ústavným poriadkom Slovenskej republiky je dané, že verejný ochranca práv (v ďalšom aj ako „VOP“) je v zmysle čl. 151a ods. 1 Ústavy zriadený ako nezávislý orgán Slovenskej republiky, ktorého úlohou je v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chrániť základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom.

Podľa čl. 151a ods. 2 v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. g) Ústavy je verejný ochranca práv oprávnený predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania podľa čl. 125 Ústavy, ak ďalšie uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov môže ohroziť základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z príslušnej medzinárodnej zmluvy.

Pôsobenie verejného ochrancu práv je neformálne, na rozdiel od pôsobenia iných štátnych orgánov a inštitúcií, a to nielen čo sa týka iniciácie konania⁵, ale aj výsledkov jeho konania. Reflexia, ktorú poskytuje príslušným orgánom verejnej správy a iným orgánom verejnej moci, vyúsťuje do odporúčaní, s ktorými sa majú

³ *Mutatis mutandis* bod 19 druhá veta nálezu Pl. ÚS SR 22/2020.

⁴ Podrobne analyzované v príspevku PATAKYOVÁ, M. : *K aktívnej legitímácii verejného ochrancu práv v konaní o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy*. IN: Ústavná a zákonná úprava konania pred súdnym orgánom ochrany ústavnosti v štátoch V4 – VIII. Ústavné dni. UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta. Košice 2020, ss. 39 – 57.

⁵ VOP koná nielen na základe podnetu konkrétnej osoby, ale môže konať aj na základe vlastnej iniciatívy či na základe anonymného podnetu – § 13 ods. 1 a 8, § 15 ods. 2 písm. d) zákona o verejnom ochrancovi práv.

príslušné orgány povinnosť vysporiadať, nemusia ich však akceptovať. Evidentná je absencia nariadenia prvkú⁶, preto je verejný ochranca práv orgánom „*soft power*“, ktorý chráni základné práva a slobody fyzických a právnických osôb tým, že nastavuje príslušným orgánom verejnej správy a iným orgánom verejnej moci „*zrkadlo*“. Z tohto dôvodu je najvýznamnejším oprávnením VOP práve možnosť iniciovať konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy ak zistí, že uplatňovanie konkrétneho právneho predpisu ohrozuje alebo porušuje základné práva a slobody.

V právnom poriadku Slovenskej republiky, ako v jednom z mála európskych právnych systémov, naďalej absentuje (minimálne do roku 2025) nárokovateľné prepojenie konania o ústavnej sťažnosti fyzickej či právnickej osoby podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy s konaním o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy, tieto sa nemôžu svojimi ústavnými sťažnosťami alebo inými podaniami domáhať konštatovania o porušení ich základných práv a slobôd všeobecne záväzným právnym predpisom. V tomto kontexte kompetencia verejného ochrancu práv iniciovať konanie o súlade právnych predpisov vytvára oblúk medzi ústavným súdom a fyzickými a právnickými osobami, ktorých práva môžu byť porušované alebo ohrozované, či už priamo, alebo sprostredkované aj všeobecne záväznými právnymi predpismi. Keďže verejný ochranca práv nedisponuje nariadenia práva a slobody právomocou a nie je oprávnený meniť či rušiť právoplatné rozhodnutia, využitie tejto kompetencie má zo strany verejného ochrancu práv najväčší význam práve vtedy, ak je využitá na základe vlastnej iniciatívy alebo podnetu abstraktne (bez ohľadu na to, či je preukázaná jej aplikácia v konkrétnej veci podávateľa riešenej verejným ochrancom práv) alebo v prípade, ak konanie vo veci podávateľa ešte nie je ukončené. Iba vtedy môže verejný ochranca práv fakticky zabrániť porušeniu práv konkrétnych fyzických a právnických osôb, ktoré sú ohrozené platným a účinným právnym predpisom.

Právne inštitúty ochrany zdravia a vplyv ich aplikácie na základné práva a slobody⁷

Jedným z účinných prostriedkov ochrany zdravia, nielen v období pandémie, je izolácia či karanténa.⁸ Podstatou týchto prostriedkov je nedobrovoľné dočasné pozbavenie osobnej slobody jednotlivca umiestnením v určenom zariadení, ktoré je spojené s pretrhnutím sociálnych, pracovných a rodinných väzieb jednotlivca, vrátane zbavenia možnosti rozhodovať o podstatných aspektoch svojho života za účelom predchádzania šíreniu prenosných ochorení.

⁶ Ust. § 19 zákona o verejnom ochrancovi práv.

⁷ Za podnetnú diskusiu o týchto inštitútoch a rešerž judikatúry EŠP a ÚS SR ďakujem kolegyniam a kolegom z KVOP, osobitne ďakujem Dominikovi Fabiánovi.

⁸ Slovo karanténa pochádza etymologicky z francúzskeho slova *quarantaine* (štyridsiatka); označuje obdobie 40 dní, počas ktorých boli prichádzajúci izolovaní na lodiach bez možnosti sa vrátiť k brehu.

Počas prvej vlny pandémie tomu tak bolo aj vo všetkých prípadoch, v ktorých za účelom realizácie tzv. „štátnej karantény“ boli príslušnými štátnymi orgánmi určené konkrétne zariadenia, ktoré nemohli počas jej trvania opustiť. Definovaným účelom karantény či izolácie je oddelenie osoby od ostatných osôb⁹. Skutočnosť, že ide o nedobrovoľné pozbavenie osobnej slobody potvrdzuje aj fakt, že realizácia výkonu karantény a izolácie bola zabezpečovaná prostredníctvom Policajného zboru Slovenskej republiky, prípadne prostredníctvom iných silových, ozbrojených zložiek vynucujúcich dodržiavanie nariadených opatrení.

V prípade domácej izolácie alebo karantény spravidla nedochádza k pretrhnutiu väzieb s blízkou rodinou, žijúcou v spoločnej domácnosti, avšak ide o nedobrovoľné 24-hodinové (celodenné) pozbavenie osobnej slobody, ktoré bráni dotknutej osobe osobne udržiavať pracovné či iné spoločenské (priateľské) vzťahy a osobné kontakty, pričom prípadné výnimky z domácej izolácie môže povoliť len príslušný orgán verejného zdravotníctva, a to rovnako za účelom zabránenia šírenia prenosného ochorenia

Je potrebné uviesť, že ani nariadená domáca izolácia, karanténa, resp. izolácia v zdravotníckom (alebo štátom určenom) zariadení¹⁰ nie je realizovaná na dobrovoľnej báze (so súhlasom dotknutej osoby), ale ide o nariadenú povinnosť¹¹, ktorú možno vymáhať aj ukladaním významných správnych sankcií prostredníctvom Policajného zboru Slovenskej republiky¹².

Výkon nariadených karanténnych opatrení či izolácie nemôžu dotknuté osoby slobodne odmietnuť a ani si vybrať miesto realizácie týchto opatrení. Skutočnosť, že sa fyzická osoba podriadi nariadenému opatreniu vedúcemu k pozbaveniu osobnej slobody, nemení nič na skutočnosti, že ide o nedobrovoľné pozbavenie osobnej slobody. Právna úprava výkonu karanténnych opatrení a jej aplikácia nie je naviazaná (podmienená) vyhlásením núdzového stavu či inej krízovej situácie podľa ústavného zákona o bezpečnosti, ale je na „bežné“ použitie aj v „normalite“ a vzťahuje sa na ňu bežný ústavný režim ako aj režim Dohovoru.¹³

Tak izolácia, karanténa (vrátane celodennej domácej karantény či izolácie) za účelom predchádzania šíreniu prenosných ochorení, ako aj nútená izolácia sú s ohľadom na ich charakter a spôsob realizácie považované za invazívne zásahy do osobnej slobody (pozbavenie osobnej slobody) a patria pod rozsah práva na osobnú slobodu.¹⁴ Ústavná akceptovateľnosť zásahov do práva na osobnú slobodu je

⁹ Ust. § 19 ods. 1, 2 a 3 a § 18 vyhlášky o podrobnostiach o prevencii č. 585/2008 Z.z.

¹⁰ Ust. § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia.

¹¹ Ust. § 51 ods. 1 písm. a) a d) zákona o ochrane verejného zdravia.

¹² Ust. § 56 ods. 1 písm. c) a i) v spojení s § 56 ods. 2 a 3 zákona o ochrane verejného zdravia.

¹³ Pre úplnosť dodávame, že ani v obdobiach vyhlásenej krízovej situácie Slovenská republika neuplatnila čl. 15 Dohovoru, Súhrn stanovísk a správ Benátskej komisie k núdzovému stavu CDL-Pl (2020)003. Dostupné na: <https://www.ustavnysud.sk/-/benatska-komisija-2020>.

¹⁴ podľa čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru a čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy.

podmienená naplnením viacerých podmienok, ktoré je s ohľadom na historické realie a osobitný význam tohto práva v Európe potrebné vykladať prísne,¹⁵ dôsledne limitujúci priestor pre svojvôľu či zneužitie takýchto zásahov. Podmienky obmedzenia osobnej slobody podľa čl. 5 Dohovoru a čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy je pritom potrebné vykladať vo vzájomnom súlade.

Základnými všeobecnými podmienkami pozbavenia osobnej slobody¹⁶ sú:

- existencia aspoň jedného legitímneho dôvodu obmedzenia osobnej slobody podľa čl. 5 ods. 1 písm. a) až f) Dohovoru trvajúceho počas celého obmedzenia osobnej slobody,¹⁷
- zákonnosť pozbavenia osobnej slobody,¹⁸
- zákaz svojvôle,¹⁹
- princíp primeranosti (nevyhnutnosti).²⁰

K týmto všeobecným podmienkam pozbavenia osobnej slobody, ktoré musia byť dodržané v každom jednom prípade obmedzenia osobnej slobody a musia byť tiež reflektované právnou úpravou obmedzenia osobnej slobody, sa prihlásil aj ústavný súd.²¹

Konfrontáciou právnych noriem umožňujúcich obmedzenie osobnej slobody s vyššie uvedenými požiadavkami dospievame k názoru, že slovenská právna úprava vykazuje nedostatky najmä čo sa týka požiadavky zákonnosti a zákazu svojvôle.

Požiadavka zákonnosti pozbavenia osobnej slobody vyjadruje na jednej strane potrebu dôsledného dodržiavania vnútroštátnych predpisov pri rozhodovaní o pozbavení osobnej slobody, na druhej strane kladie požiadavky na kvalitu zákona umožňujúceho takéto pozbavenie. Aplikovaný právny predpis musí byť dostatočne jasný, určitý,²² predvídateľný, zverejnený a dostupný.²³

¹⁵ *Mutatis mutandis* rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Lexa proti Slovenskej republike zo dňa 23. decembra 2008, sťažnosť č. 54334/00, ods. 119.

¹⁶ podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru.

¹⁷ Napr. Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Hassan proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 16. septembra 2014, sťažnosť č. 29750/09, ods. 96 – 97 a iné.

¹⁸ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Mooren proti Nemecku zo dňa 9. júla 2009, sťažnosť č. 11364/03, ods. 72 a iné.

¹⁹ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Saadi proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 29. januára 2008, sťažnosť č. 13229/03, ods. 67 až 70.

²⁰ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci S. V. a A. proti Dánsku zo dňa 22. októbra 2018, sťažnosti č. 35553/12, 36678/12 a 36711/12, ods. 77.

²¹ *Mutatis mutandis* napr. rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 90/2008 zo dňa 17. februára 2009 publikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 18/2009.

²² Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Gál proti Slovensku zo dňa 30. novembra 2010, sťažnosť č. 45426/06, ods. 44 a iné.

²³ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Amuur proti Francúzsku zo dňa 25. júna 1996, sťažnosť č. 19776/92, ods. 50 a 53 a iné.

Európsky súd pre ľudské práva osobitne zdôrazňuje potrebu takej kvality zákona, ktorá zodpovedá všeobecným princípom právneho štátu a osobitne princípu právnej istoty, v zmysle ktorého musí byť v dostatočnej miere dotknutej osobe zrejmé za aké správanie resp. v súvislosti s akou situáciou môže byť pozbavená osobnej slobody, kto o tom rozhodne a akým spôsobom/v akom konaní. Právna úprava musí dotknutej osobe v súlade s princípom právnej istoty garantovať aj právo byť riadne a včas informovaná o dôvodoch pozbavenia osobnej slobody a procesnom postupe vedúcom k uplatneniu prípadných opravných prostriedkov smerujúcich preskúmaniu zákonnosti pozbavenia osobnej slobody.²⁴ Požiadavka predvídateľnosti sa preto nevzťahuje len na hmotnoprávne aspekty pozbavenia osobnej slobody, ale aj na jeho procesné aspekty.²⁵ Osobitne významná je aj otázka možnej dĺžky pozbavenia osobnej slobody. Európsky súd pre ľudské práva vo svojej rozhodovacej činnosti zdôrazňuje, že pozbavenie osobnej slobody nemôže byť nariadené na dobu neurčitú. Právna úprava umožňujúca pozbavenie osobnej slobody bez bližšieho časového určenia nezodpovedá požiadavke zákonnosti obsiahnutej v čl. 5 ods. 1 Dohovoru.²⁶

Dodržanie týchto základných zásad je významné aj pri rozhodovaní o predĺžení pozbavenia osobnej slobody. Za nezákonný možno považovať taký postup štátnych orgánov, keď k predĺženiu obmedzenia osobnej slobody dôjde faktickým úkonom bez vydania rozhodnutia alebo iného formalizovaného aktu príslušného orgánu obsahujúceho dôvody predĺženia pozbavenia osobnej slobody, hoci to vnútroštátna právna úprava či prax umožňuje alebo akceptuje.²⁷

Z požiadavky zákonnosti v prípade pozbavenia osobnej slobody z dôvodu predchádzania šíreniu nebezpečnej nakažlivej choroby podľa čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru, čo je aj prípad izolácie a karantény, vyvodzuje Európsky súd pre ľudské práva aj dve osobitné podmienky, ktoré musia byť dodržané v každom prípade na základe individuálneho posúdenia. Musí ísť o chorobu, ktorá (resp. ktorej šírenie) je nebezpečná pre verejné zdravie a bezpečnosť, a zadržanie infikovanej osoby musí byť poslednou možnosťou ako zabrániť šíreniu choroby, pretože menej prísne opatrenia nie sú dostatočné na zabezpečenie ochrany verejného záujmu.²⁸

Požiadavka zákazu svojvôle je v úzkom kontexte s požiadavkou zákonnosti, keďže zákonnosť predstavuje jednu z bariér proti svojvôli. Preto sa aj obsahová

²⁴ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Cristian Teodorescu proti Rumunsku zo dňa 19. júna 2012, sťažnosť č. 22889/05, ods. 64 -66.

²⁵ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Soldatenko proti Ukrajine zo dňa 23. októbra 2008, sťažnosť č. 2440/07, ods. 110 – 114.

²⁶ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Tymoshenko proti Ukrajine zo dňa 23. apríla 2013, sťažnosť č. 49872/11, ods. 267.

²⁷ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Kharchenko proti Ukrajine zo dňa 10. februára 2011, sťažnosť č. 40107/02, ods. 74.

²⁸ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Enhorn proti Švédsku zo dňa 25. januára 2005, sťažnosť č. 56529/00, ods. 44.

náplň týchto jednotlivých požiadaviek v istej miere prekrýva a dopĺňa. Je úlohou a pozitívnou povinnosťou zákonodarcu prijať takú právnu úpravu, ktorá bude obsahovať dostatočné záruky, garancie proti svojvôli pri rozhodovaní o pozbavení osobnej slobody dotknutých osôb. Zadržanie jednotlivca je tak závažné opatrenie, že je opodstatnené iba vtedy, ak boli iné menej prísne opatrenia v konkrétnom individuálnom prípade posúdené a následne vzhľadnuté ako nedostatočné pre ochranu ohrozeného verejného záujmu.²⁹

Zodpovedá právna úprava v Slovenskej republike týmto požiadavkám?

Áké sú argumenty v prospech záveru, že právna úprava nariadenia karantény a izolácie je neprimerane nejasná, neurčitá a vágna, a to už pri vymedzení samotnej kompetencie pozbavenia osobnej slobody a jej podmienok?

Neurčitosť, nejasnosť uvedenej právnej úpravy tkvie v tom, že hoci zákonodarcu formálne rozlišuje tri úrovne pozbavenia osobnej slobody s rôznymi podmienkami (rôznej závažnosti) – izoláciu, karanténu a nútenú izoláciu, materiálne pri ich výkone medzi nimi neustanovuje žiadny významnejší rozdiel. Ide o rovnaké zákonné povinnosti (nedobrovoľné formy), ktoré vo všetkých alternatívach môžu byť realizované aj v domácom prostredí, aj v inom štáte určenom zariadení alebo aj v zdravotníckom zariadení, sú rovnako vymáhané ukladaním pokút v rovnakom rozpätí a rovnakým orgánom (Policajným zborom). Napriek tomu, že zákonodarcu formálne (označením a podmienkami potrebnými na nariadenie) diferencuje medzi jednotlivými pozbaveniami osobnej slobody, pri výkone ide stále o to isté, rovnako závažné nedobrovoľné pozbavenie osobnej slobody.

Neurčitosť nedobrovoľného pozbavenia osobnej slobody³⁰, pokiaľ je realizované v zdravotníckom zariadení, je ešte posilnená tým, že vo svojej podstate napĺňa aj podmienky nedobrovoľnej hospitalizácie³¹. Vzťah medzi týmito druhmi/spôsobmi pozbavenia osobnej slobody však nie je žiadnym spôsobom v právnej úprave identifikovaný.

Dôsledkom tohto právneho stavu je, že dotknuté osoby nemôžu rozumne predvídať kedy a akým správaním, v súvislosti s akou situáciou si môžu privodiť pozbavenie osobnej slobody a v akom rozsahu, akým spôsobom bude toto pozbavenie osobnej slobody realizované. Osoba rešpektujúca všetky nariadené odporúčania a opatrenia môže byť v dôsledku toho podrobená rovnako intenzívnemu/invazívnemu pozbaveniu osobnej slobody ako osoba, ktorá tieto odporúčania a nariadené opatrenia nerešpektuje, resp. svojím správaním ohrozuje

²⁹ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Witold Litwa proti Poľsku zo dňa 4. apríla 2000, sťažnosť č. 26629/95, ods. 78.

³⁰ Podľa § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia

³¹ Podľa § 6 ods. 9 písm. c) zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o zdravotnej starostlivosti“).

iné osoby šírením nakažlivej choroby. Takýto stav nepochybne nezodpovedá princípu právnej istoty a požiadavkám z neho vyplývajúcim na kvalitu právnej úpravy.

Predmetná právna úprava je nepredvídateľná a nedostatočná z pohľadu zákonných záruk proti svojvôli aj z toho dôvodu, že v nej absentuje vymedzenie požiadavky nevyhnutnosti, primeranosti volených opatrení, ako aj požiadavka prednostného zohľadňovania alternatívnych možností, ktoré sú menším zásahom do základných práv spôsobilé dosiahnuť obdobný cieľ/účel ako pozbavenie osobnej slobody.

Príslušné ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia nechávajú príslušným orgánom v zásade voľnú úvahu pri výbere opatrení na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení (nerozlišujú medzi intenzitou zásahu jednotlivých opatrení do základných práv a slobôd, neustanovujú ich poradie a pod.). Pozbavenie osobnej slobody tak nemusí nastupovať ako posledný možný a primeraný prostriedok predchádzania vzniku či šíreniu prenosných ochorení. Takáto voľná úvaha však nekorešponduje s požiadavkami obsiahnutými v čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru ani s čl. 13 ods. 4 Ústavy, podľa ktorých možno do práva na osobnú slobodu zasiahnuť len vtedy, ak je to s ohľadom na všetky okolnosti prípadu nevyhnutné a ak iné, miernejšie prostriedky boli v konkrétnom prípade posúdené ako nedostatočné.

Vyššie uvedené nedostatky sú osobitne citel'né pri pozbavení osobnej slobody podľa zákona o ochrane verejného zdravia pri vstupe na územie SR³². V tomto ustanovení totiž zákonodarca umožňuje príslušným orgánom bez ďalšieho (pri identifikovaní ohrozenia verejného zdravia) pozbaviť osobnej slobody formou izolácie alebo karantény či už v štátnom zariadení, zdravotníckom zariadení alebo v domácnosti akúkoľvek osobu, ktorá legálne prichádza/vstupuje na územie Slovenskej republiky. V tomto smere je potrebné uviesť, že čl. 5 ods. 1 Dohovoru neumožňuje pozbaviť osobu osobnej slobody bez ďalšieho z dôvodu, že legálne/oprávnene vstupuje na územie štátu. Pokiaľ má byť účelom zabránenie šíreniu nakažlivej choroby³³, tak tento dôvod musí byť u osôb pozbavených osobnej slobody jasne identifikovateľný. Muselo by ísť o osoby, ktoré okrem toho, že vstupujú na územie Slovenskej republiky, zároveň aj napr. vykazujú príznaky ochorenia či nákazy alebo aspoň prichádzajú z oblastí/území, kde je šírenie takéhoto ochorenia preukázateľne mimoriadne a závažné. Súčasne nemožno akceptovať aplikovanie takéhoto opatrenia pri akomkoľvek ohrození verejného zdravia³⁴, ale len takého, ktoré predstavuje mimoriadnu závažnosť z pohľadu ohrozenia života a zdravia obyvateľov Slovenskej republiky.

³² Ust. § 48 ods. 4 písm. u).

³³ Čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru.

³⁴ Ust. § 48 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia – napr. v prípade šírenia chrípky či iného prenosného ochorenia podobnej závažnosti nad predpokladanú úroveň.

Obdobný nedostatok sa týka aj podmienok nariadenia jednotlivých foriem izolácie podľa zákona o ochrane verejného zdravia, teda domácej izolácie, izolácie v zdravotníckom zariadení či inom štátom určenom zariadení. Tieto nemôžu byť založené výlučne na klinickej či epidemiologickej závažnosti prípadu, ale napr. v situácii, ak z klinického či epidemiologickeho hľadiska možno považovať za vhodné viaceré alternatívy (napr. izoláciu v domácom prostredí, ako aj v štátom určenom zariadení) by mala podstatnú úlohu zohrávať tiež vôľa dotknutej osoby, jej súčinnosť či uprednostnenie menej závažného opatrenia.

Nemožno tiež opomenúť, že analyzovaná právna úprava z hľadiska svojej určitosti, predvídateľnosti a záruk proti svojvôli vykazuje aj ďalšie nedostatky, a to najmä tým, že v nej absentuje akákoľvek právna úprava maximálnej dĺžky pozbavenia osobnej slobody nariadenými opatreniami (táto je výlučne zverená voľnej úvahe príslušného orgánu s možnosťou nariadenia pozbavenia osobnej slobody neurčitej dĺžky), ako aj možnosti a podmienok predĺženia pozbavenia osobnej slobody či podania žiadosti o ukončenie nariadenej karantény v prípade, ak táto už neplní svoj účel alebo účel naplnila. Takýto štátom a jeho právnu úpravou tolerovaný postup pritom Európsky súd pre ľudské práva dlhodobo považuje za nezlučiteľný s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru a požiadavkou zákazu svojvôle.³⁵

Z týchto dôvodov predmetná právna úprava neposkytuje dostatočne jasný a predvídateľný právny základ pre všeobecné pozbavenie osobnej slobody neurčitého počtu adresátov. Takáto právna úprava nie je ani spôsobilá obsiahnuť také procesné garancie, ktoré právna úprava pozbavenia osobnej slobody musí vždy zaručovať.

Procesnoprávne hľadisko

Z procesnoprávneho hľadiska je potrebné konštatovať, že zákon o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. októbra 2020 neupravoval žiadny osobitný procesný postup rozhodovania o pozbavení osobnej slobody nariadením izolácie alebo karanténnych opatrení. Z ustanovenia § 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. októbra 2020 sa javilo, že by príslušné orgány mali rozhodovať aj o pozbavení osobnej slobody formou individuálnych správnych aktov³⁶, ak bolo potrebné pozbaviť osobnej slobody väčší počet osôb, ÚVZ postupoval právnym poriadkom Slovenskej republiky nepoznaným postupom – vydávaním opatrení všeobecnej povahy – hybridných správnych aktov (mali prvky všeobecne záväzného právneho predpisu – vzťahovali sa na neurčitý alebo len všeobecne určený počet osôb, ale aj individuálneho správneho aktu – týkali sa konkrétnej, individuálne určiteľnej situácie). Ústavný súd pritom v minulosti

³⁵ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Kharchenko proti Ukrajine zo dňa 10. februára 2011, sťažnosť č. 40107/02, ods. 74.

³⁶ Rozhodnutie podľa § 46 a nasl. Správneho poriadku.

deklaroval, že takéto právne akty v právnom poriadku Slovenskej republiky obsiahnuté v zásade nie sú a nie je možný ani ich prieskum³⁷.

V prípade tak zásadného zásahu do základných práv, akým je pozbanie osobnej slobody, sa vyžaduje individuálne posúdenie prípadu každej jednotlivéj osoby, či jej správanie odôvodňuje takýto zásah, alebo je s ním naopak v rozpore, pretože z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva k čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru³⁸ vyplýva, že nepostačuje len identifikácia všeobecného rizika – ohrozenia nebezpečným ochorením, ale je potrebné individualizovať, či toto riziko existuje aj v prípade konkrétnej osoby, resp. či v jej prípade nie je možné využiť iné menej invazívne opatrenia. Takáto individualizácia je však v prípade pozbavovania osobnej slobody neurčitého počtu adresátov, či už z titulu hybridných správnych aktoch alebo z titulu všeobecne záväzného právneho predpisu, ktoré sa vzťahujú na neurčitý počet adresátov a pôsobia priamo (bez prístupu ku konaniu, umožňujúcemu individualizovať konkrétnu právnu a faktickú situáciu človeka), z povahy veci vylúčená. Osobitne závažný je tento nedostatok pri pozbavovaní osobnej slobody vtedy, ak je dôvod pozbavenia osobnej slobody neprimerane všeobecný³⁹.

Právna úprava umožňujúca hromadné, plošné pozbanie osobnej slobody neurčitého počtu (neindividualizovaných) osôb bez toho, aby umožňovala zohľadniť individuálne okolnosti jednotlivých, konkrétnych prípadov, je z povahy veci invazívna a excesívna. Popísaný invazívny zásah do základných práv by mohol byť vyvážený len rovnako zásadným a efektívnym dohľadom nezávislých orgánov, ktorý by umožňoval urýchlene (v priebehu niekoľkých dní) individualizovať existenciu dôvodov pozbavenia osobnej slobody adresátov takéhoto hybridného správneho aktu či všeobecne záväzného právneho predpisu s právomocou bezodkladne ukončiť ich pozbanie osobnej slobody, ak tieto dôvody v individuálnom prípade nebudú zistené.

Je adekvátna úprava prostriedku právnej ochrany obsiahnutá v právnom poriadku Slovenskej republiky?

Podľa čl. 5 ods. 4 Dohovoru „*každý, kto bol pozbavený slobody zatknutím alebo iným spôsobom, má právo podať návrh na konanie, v ktorom by súd*

³⁷ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 37/2015 zo dňa 17. júna 2015 publikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 53/2015.

³⁸ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Enhorn proti Švédsku zo dňa 25. januára 2005, sťažnosť č. 56529/00, ods. 44.

³⁹ Túto skutočnosť potvrdzujú aj prípady jednotlivcov, ktorí sa dostali na územie Slovenskej republiky po vykonaní karantény v zahraničí s negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19, no i napriek tomu boli povinní sa podrobiť ďalšiemu neúčelnému pozbaveniu osobnej slobody trvajúcemu neprimerane dlho. Na tomto fakte nič nemení ani to, aké racionálne dôvody viedli príslušné orgány k zavedeniu plošných izolácií v štátnych zariadeniach vo vzťahu ku všetkým osobám prichádzajúcim zo zahraničia.

urýchlene rozhodol o zákonnosti jeho pozbavenia slobody a nariadil prepustenie, ak je pozbavenie slobody nezákonné.“ Toto právo sa v súlade s konštantnou rozhodovacou činnosťou Európskeho súdu pre ľudské práva vzťahuje na všetky dôvody pozbavenia osobnej slobody podľa čl. 5 ods. 1 písm. a) až f) Dohovoru.⁴⁰ V súlade s čl. 5 ods. 4 Dohovoru je pritom potrebné vykladať aj požiadavky vyplývajúce z čl. 17 ods. 2 Ústavy.⁴¹

Čl. 5 ods. 4 Dohovoru predstavuje jednu zo základných záruk proti svojvôli orgánov výkonnej moci pri pozbavovaní osobnej slobody fyzických osôb. Bez dostupnosti takéhoto súdneho konania nemožno považovať pozbavenie osobnej slobody sa súladné s čl. 5 Dohovoru. Prvoradým účelom tohto práva je zabezpečiť osobám, ktoré sú príslušnými orgánmi pozbavené osobnej slobody, právo na súdny dohľad nad zákonnosťou invazívneho zásahu, ktorému sú vystavené.⁴²

Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva možno vyvodit' materiálne náležitosti takéhoto konania. Musí ísť o konanie vedené pred súdom, t. j. pred orgánom nezávislým od výkonnej moci a nestranným vo vzťahu k účastníkom konania (i keď formálne nemusí byť označený ako súd),⁴³ ktorý musí byť oprávnený preskúmať zákonnosť pozbavenia osobnej slobody v plnom rozsahu – nielen z hľadiska procesných požiadaviek vnútroštátneho práva, ale aj hmotných požiadaviek a podmienok, vrátane legitimacy účelu pozbavenia osobnej slobody a jeho trvania.⁴⁴ Tento orgán musí byť vybavený právomocou bezodkladne prepustiť osobu v prípade, ak sa zistí nezákonnosť obmedzenia osobnej slobody.⁴⁵ Konanie podľa čl. 5 ods.4 Dohovoru pritom musí byť k dispozícii opakovane v pravidelných intervaloch umožňujúcich preskúmať možné odpadnutie dôvodu trvania obmedzenia osobnej slobody v dôsledku plynutia času.⁴⁶

Existencia takéhoto opravného prostriedku pritom musí byť v právnom poriadku a v súvisiacej judikatúre súdov dostatočne istá (predvídateľná), a to nielen teoreticky, ale aj v praxi, v opačnom prípade sa takýto prostriedok nepovažuje za dostatočne účinný. Prípustnosť opravného prostriedku pritom znamená okrem iného aj to, že okolnosti, ktoré príslušné orgány vytvorili, musia byť také, aby umožnili

⁴⁰ *Mutatis mutandis* rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Soldatenko proti Ukrajine zo dňa 23. októbra 2008, sťažnosť č. 2440/07, ods. 125 a iné.

⁴¹ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, Str. 456-457.

⁴² Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Svetlorusov proti Ukrajine zo dňa 12. marca 2009, sťažnosť č. 2929/05, ods. 57.

⁴³ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Rashed proti Českej republike zo dňa 27. novembra 2008, sťažnosť č. 298/07, ods. 52.

⁴⁴ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Jėčius proti Litve zo dňa 31. júla 2000, sťažnosť č. 34578/97, ods. 100.

⁴⁵ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Rahmani a Dineva proti Bulharsku zo dňa 10. mája 2012, sťažnosť č. 20116/08, ods. 81.

⁴⁶ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Rahmani a Dineva proti Bulharsku zo dňa 10. mája 2012, sťažnosť č. 20116/08, ods. 78 a iné..

dotknutej osobe realistickú možnosť uplatnenia tohto opravného prostriedku.⁴⁷ Dotknutá osoba preto musí byť okrem iného preukázateľne, zrozumiteľne a v postačujúcej miere poučená o dôvodoch pozbavenia osobnej slobody a spôsobe/možnostiach požiadania o prieskum takéhoto pozbavenia.⁴⁸

Osobitnou požiadavkou vyplývajúcou z čl. 5 ods. 4 Dohovoru je rýchlota konania. Hoci pri posudzovaní rýchlosti konania vo veciach preskúmania zákonnosti pozbavenia osobnej slobody vychádza Európsky súd pre ľudské práva z individuálnych okolností prípadu a zohľadňuje aj charakter pozbavenia osobnej slobody, možno vo všeobecnosti konštatovať, že za urýchlené sa považuje také súdne konanie, kde sa lehota rozhodnutia počíta spravidla na dni, resp. týždne v rámci jednej inštancie, nie mesiace či roky.⁴⁹ Je povinnosťou štátu zorganizovať svoj právny systém tak, aby tejto svojej povinnosti učinil za dosť, a to nielen v hypotetickej rovine. Európsky súd pre ľudské práva preto odmietol uznať ako konania naplňajúce požiadavky čl. 5 ods. 4 Dohovoru také konania, ktoré nemali vo vnútroštátnom právnom poriadku osobitný režim (určenie, záväznú lehotu) alebo z dostupných informácií bolo zrejmé, že priemerná dĺžka takýchto konaní bola nepostačujúca – trvajúca niekoľko mesiacov aj v zrýchlenom režime.⁵⁰

Uvedené požiadavky nevytvárajú rámec len pre posudzovanie individuálnych sťažností prípadných sťažovateľov, ale sú relevantnými aj pre preskúvanie samotnej právnej úpravy. Zákonodarca môže prijať právnu úpravu umožňujúcu pozbavenie osobnej slobody len vtedy, ak adekvátnym spôsobom upraví aj systém súdneho dohľadu zodpovedajúcej kvality nad výkonom tohto pozbavovania. Ústavný súd Českej republiky v tomto smere už uviedol (rozhodnutie sp. zn. Pl. ÚS 29/98 zo dňa 2. júna 1999):

„Z čl. 5 odst. 4 Úmluvy a čl. 36 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 8 odst. 2 Listiny plyne pro zákonodárce povinnost všechny případy zbavení svobody veřejnou mocí postavit pod efektivní kontrolu nezávislého soudního rozhodování. Uvedený soudní přezkum je proto nezbytnou součástí každé zákonné úpravy zbavení svobody, bez něhož tato pro rozpor s uvedenými ustanoveními Úmluvy a Listiny samostatně nemůže obstát.“

Na vyššie položenú otázku preto nachádzame negatívnu odpoveď, a sme názoru, že namietaná právna úprava pozbavenia osobnej slobody negarantuje predvídateľným spôsobom možnosť súdneho prieskumu tohto pozbavenia, pričom

⁴⁷ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Rashed proti Českej republike zo dňa 27. novembra 2008, sťažnosť č. 298/07, ods. 52 – 56 a iné.

⁴⁸ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Khlaifia a iní proti Taliansku zo dňa 15. decembra 2016, sťažnosť č. 16483/12, ods. 132 – 134.

⁴⁹ *Mutatis mutandis* rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci E. proti Nórsku zo dňa 29. augusta 1990, sťažnosť š. 11701/85, ods. 65 – 67 a iné.

⁵⁰ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci M. A. proti Cypru zo dňa 23. júna 2013, sťažnosť č. 41872/10, ods. 167 – 168.

ani existujúce typy súdnych konaní, ktoré by bolo možné v teoretickej rovine využiť, nenapĺňajú požiadavky vyplývajúce z čl. 5 ods. 4 Dohovoru v spojení s čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy a v prípade realizácie izolácie alebo karantény v zdravotníckom zariadení aj s čl. 17 ods. 6 Ústavy.

Uvedený názor je relevantný aj pre právnu úpravu *de lege lata*. Napriek tomu, že ustálená rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky, definovaná oficiálne publikovaným rozhodnutím, súdny prieskum tzv. hybridných aktov vylučovala,⁵¹ v rámci konaní o ústavných sťažnostiach vo veciach tzv. „štátnej karantény“ Ústavný súd svoju prax zmenil a konštatoval, že ide o správne akty, ktoré je možné preskúmať všeobecnou správnu žalobou ako „opatrenia“ podľa § 3 ods. 1 písm. c) v spojení s § 177 a nasl. SSP⁵² a vytvoril základný procesný rámec pre prieskum takýchto hybridných správnych aktov podľa právneho stavu účinného do 14. októbra 2020⁵³.

Zákonodarca s účinnosťou od 15. októbra 2020 zmenil charakter opatrení vydávaných podľa analyzovaných právnych predpisov⁵⁴ tak, že tieto opatrenia už nie sú vydávané ako tzv. hybridné správne akty, ale v prípade, ak sa týkajú individuálne určených osôb, sú vydávané ako klasické individuálne správne akty - rozhodnutia⁵⁵ a v prípade, ak sa týkajú väčšieho počtu osôb, sú vydávané ako všeobecne záväzné právne predpisy - vyhlášky⁵⁶, ktoré pozbavujú osoby osobnej slobody priamo, bez zákonom predpokladaného aktu či iného úkonu aplikácie práva.

Zatiaľ čo pri individuálnych správnych aktoch - rozhodnutiach, ktorými sú fyzické osoby⁵⁷ pozbavované osobnej slobody, je potenciálne k dispozícii prostriedok súdneho dohľadu - všeobecná správna žaloba⁵⁸, v prípade vyhlášok absentuje v právnom poriadku Slovenskej republiky taký právny prostriedok súdneho dohľadu, ktorý by umožnil individuálne posúdiť situáciu, na ktorú takýto právny akt dopadá, prípadne preskúmať jej excesívne uplatňovanie. Preskúmať všeobecne záväzný právny predpis - vyhlášku môže v súčasnosti len ústavný súd v

⁵¹ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 37/2015 zo dňa 17. júna 2015, publikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 53/2015.

⁵² Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 396/2020 zo dňa 20. októbra 2020.

⁵³ Je potrebné podotknúť, že ÚS SR sa nevysporiadal so skutočnosťou, či takáto náhla zmena právneho názoru (v rozpore s dovtedajšou rozhodovacou činnosťou) nie je v rozpore s požiadavkou predvídateľnosti a dostupnosti takéhoto prostriedku súdneho dohľadu nad zákonnosťou pozbavenia osobnej slobody v čase, keď došlo k pozbaveniu osobnej slobody⁵³ a ani bližšie neskúmal, či tento judikovaný prostriedok nápravy zodpovedá požiadavkám kladeným čl. 5 ods. 4 Dohovoru.

⁵⁴ Ust. § 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia.

⁵⁵ Ust. § 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia.

⁵⁶ Ust. § 59b ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia.

⁵⁷ Podľa 12 ods. 2 písm. f) alebo § 48 ods. 4 písm. n) a u) v spojení s § 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia.

⁵⁸ Podľa § 3 ods. 1 písm. b) v spojení s § 177 a nasl. SSP.

konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) Ústavy, pričom ide o abstraktný prieskum, ktorý sa nevenuje individuálnej situácii jednotlivých osôb, na ktoré právna úprava dopadá a nevenuje sa ani odstraňovaniu excesívneho výkonu či uplatňovania takéhoto právneho predpisu. Zákonomdarca tak s účinnosťou od 15. októbra 2020 novelou zákona o ochrane verejného zdravia opätovne vylúčil prostriedky súdneho preskúmania pozbavenia osobnej slobody⁵⁹ na väčší počet individuálne neurčených osôb, ktoré v judikatúre vymedzil ústavný súd.

Záver

Sumarizujúc všetky vyššie uvedené zostáva, podľa nášho názoru, na záver relevantné konštatovanie, že opatrenia vydávané podľa právnej úpravy zameranej na ochranu zdravia prostredníctvom karantény, izolácie a nútenej izolácie obmedzujúce osobnú slobodu jednotlivcov, nie sú vo vzťahu k jednotlivcom, ani vo vzťahu k väčšiemu počtu osôb vyvážené. Tento záver je odôvodnený tým, že podľa právnej úpravy *de lege lata* nie sú predmetné opatrenia preskúmateľné všeobecným súdom v konaní, ktoré by umožňovalo posúdiť individuálnu situáciu dotknutej osoby v súlade s požiadavkami kladenými na súdny dohľad. Rovnako nie je preskúmateľný prípadný excesívny výkon/uplatňovanie takýchto všeobecne záväzných právnych predpisov. Takýto súdny prieskum predvídateľne nevyplýva zo zákona o ochrane verejného zdravia a ani zo správneho súdneho poriadku či iného právneho predpisu, príp. z rozhodovacej činnosti súdov.

Predloženými argumentami odôvodňujeme svoj názor, že v súčasnosti (február 2021) nesplňame imperatív vyžadujúci v prípadoch, v ktorých zákonodarca umožňuje plošné rozhodovanie o pozbavení osobnej slobody neurčitého počtu osôb, existenciu dostupného a kvalitného súdneho systému dohľadu nad takouto právomocou, ktorý je najdôležitejšou zárukou pred jej zneužitím.

Zoznam použitej literatúry

DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2019

Zborník príspevkov: *Ústavná a zákonná úprava konania pred súdnym orgánom ochrany ústavnosti v štátoch V4 – VIII. Ústavné dni*. UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta. Košice 2020

Súhrn stanovísk a správ Benátskej komisie k núdzovému stavu CDL-PI (2020)003. Dostupné na: <https://www.ustavnysud.sk/-/benatska-komisnia-2020>

Zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv

⁵⁹ V prípade uplatnenia § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) a u) zákona o ochrane verejného zdravia.

Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

VYHLÁŠKA Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 585/2008 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o prevencii a kontrole prenosných ochorení

Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. Pl. 22/2020

Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 37/2015

Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 396/2020

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Hassan proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 16. septembra 2014, sťažnosť č. 29750/09

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Mooren proti Nemecku zo dňa 9. júla 2009, sťažnosť č. 11364/03

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Saadi proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 29. januára 2008, sťažnosť č. 13229/03

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci S. V. a A. proti Dánsku zo dňa 22. októbra 2018, sťažnosti č. 35553/12, 36678/12 a 36711/12

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Gál proti Slovensku zo dňa 30. novembra 2010, sťažnosť č. 45426/06

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Amuur proti Francúzsku zo dňa 25. júna 1996, sťažnosť č. 19776/92

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Ječius proti Litve zo dňa 31. júla 2000, sťažnosť č. 34578/97

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Cristian Teodorescu proti Rumunsku zo dňa 19. júna 2012, sťažnosť č. 22889/05

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Soldatenko proti Ukrajine zo dňa 23. októbra 2008, sťažnosť č. 2440/07

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Tymoshenko proti Ukrajine zo dňa 23. apríla 2013, sťažnosť č. 49872/11, ods. 267.

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Kharchenko proti Ukrajine zo dňa 10. februára 2011, sťažnosť č. 40107/02

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Enhorn proti Švédsku zo dňa 25. januára 2005, sťažnosť č. 56529/00

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Witold Litwa proti Poľsku zo dňa 4. apríla 2000, sťažnosť č. 26629/95

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Svetlorusov proti Ukrajine zo dňa 12. marca 2009, sťažnosť č. 2929/05, ods. 57.

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Rashed proti Českej republike zo dňa 27. novembra 2008, sťažnosť č. 298/07

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Ječius proti Litve zo dňa 31. júla 2000, sťažnosť č. 34578/97

Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Rahmani a Dineva proti Bulharsku zo dňa 10. mája 2012, sťažnosť č. 20116/08

Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Khlaifia a iní proti Taliansku zo dňa 15. decembra 2016, sťažnosť č. 16483/12

Kontaktné údaje

Prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.

sekretariat@vop.gov.slk

Kancelária verejného ochrancu práv

Grosslingová 35

811 09 Bratislava – Staré Mesto

Slovenská republika

Ústavné súdnictvo v mlyne ústavných reforiem

Constitutional Judiciary in the Mill of Constitutional Reforms

prof. JUDr. Alexander Brösl, CSc.
Ústav teórie práva Gustava Radbrucha UPJŠ v Košiciach¹

JUDr. Eudmila Gajdošíková, CSc.
Ústavu štátu a práva SAV²

Abstrakt

Príspevok reaguje na návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov schválený 9. decembra 2020 ako ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Koncentruje sa len na niektoré vybrané ústavnoprávne otázky, ktoré sa týkajú úpravy postavenia a právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“).

Kriticky vníma porušenie základných princípov legislatívneho procesu, ktoré by sa mali pri novelizácii ústavy striktne dodržiavať. Týka sa to najmä zásahov do princípu del'by moci v parlamentnej demokracii, ktoré v konečnom dôsledku vedú ku kontroverznému obmedzeniu právomocí ústavného súdu v jeho úlohe pri ochrane ústavnosti, v oblasti garantovania základných práv a slobôd a pri ochrane právneho a demokratického štátu a ich presunom (zverením) do rúk zákonodarcu, respektíve ústavodarcu (napr. explicitným zákazom ústavného súdu preskúmať v konaní o súlade právnych predpisov ústavnosť ústavných zákonov).

Ďalej sa príspevok venuje aj zavedeniu inovovaného výberu a voľby kandidátov na sudcov ústavného súdu, a vymenovania z nich sudcov ústavného súdu, ale aj ďalšími otázkami dotýkajúcimi sa postavením a právomocami ústavného súdu.

Abstract

The article reacts to the draft of the Constitutional Act which is changing and amending the Constitution of the Slovak Republic No. 460/1992 Code of Laws in the wording of later regulations, adopted on 9 December 2020 in

¹ Bývalý sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky 2000–2007 a poradca Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993-2000 a 2007-2019.

² Bývalá sudkyňa Ústavného súdu Slovenskej republiky 2000–2019.

the form of the Constitutional Act No. 422/2020 Code of Laws. It focuses only on some chosen constitutional questions, which are concerning the conversion of the status and the competences of the Constitutional Court of the Slovak Republic (thereafter “Constitutional Court”).

From a critical distance it perceives the violation of the basic principles in the legislative procedure, which have to be strictly followed in the amending procedure. It applies especially to the interference into the principle of separation of powers in a parliamentary democracy that finally leads to a controversial restriction of the competences of the Constitutional Court in its role in the protection of the constitutionality, of the fundamental rights and freedoms, and in its safeguarding the principles of the democratic state under the Rule of Law, and to their shift (delegation) into the area of the legislative, respectively of the “constitution-making power” (e. g. via adopting the amendment of the Constitution by the explicitly formulated rule against the competence of the Constitutional Court to review Constitutional Acts in the proceedings on compliance of legal regulations).

The contribution further deals with the introduction of an innovative choice and election of the candidates for Judges of the Constitutional Court and the appointments from their number to these positions but also with other questions concerning the status and the competences of the Constitutional Court.

Kľúčové slová

Ústava- novela ústavy-legislatívny proces- del'ba moci v parlamentnej demokracii-konanie o súlade právnych predpisov - preskúvanie ústavnosti ústavných zákonov

Key words

Constitution – constitutional amendment – legislative procedure – separation of power in a parliamentary democracy – proceedings on the compliance of legal regulations – review of the constitutionality of constitutional acts

V čase prípravy IX. ústavných dní, ktoré Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) organizuje od roku 2012, v nadväznosti na programové vyhlásenie novej koalíciej vlády v marci 2020), najmä v masmédiách, už prebiehala výmena názorov na parciálne návrhy a námety na reformu súdnictva. Bolo to už v čase celosvetovo sa rozširujúcej pandémie COVID-19, a tak sa na verejnosti striedali a prelínali desiatky právnych názorov tak na riešenie reformy súdnictva, ako aj na riešenie problémov spojených s COVIDom-19, ktorý zachvátil celý svet a vyvolával naliehavú potrebu na právne a ekonomické riešenia tohto neviditeľného

nepriateľa, ktorý ovplyvnil životné a pracovné podmienky na celom svete, Slovensko nevynímajúc. COVID-19 ovplyvnil aj konanie konferencie, ktorá sa z tohto dôvodu neuskutočnila a ústavný súd zúžil svoje ambície na diskusiu na stránkach zborníka s touto tematikou.

Medzičasom legislatíva súdnej reformy pokročila, stala sa realitou, keď v októbri 2020 bola predložená do parlamentu a označená ako parlamentná tlač č. 270 - vládny návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov a ako parlamentná tlač č. 271 - vládny návrh zákona o reforme súdnictva. Vtedy sme mali možnosť stretnúť a bližšie sa oboznámiť s reálnymi/konkrétnymi návrhmi predkladateľa - vlády Slovenskej republiky, ktorých gestorom - spracovateľom bolo Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Nakoniec bol vládny návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov schválený 9. decembra 2020 ako ústavný zákon č.422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „novela ústavy o reforme súdnej moci“ alebo tiež „ústavný zákon č. 422/2020 Z. z.“) a bol vyhlásený 29. decembra 2020, kedy nadobudol platnosť. Novela ústavy o reforme súdnej moci nadobudla účinnosť 1. januára 2021 t. j. s legisvakančnou lehotou dva dni, okrem čl. I bodov 10, 13 a 31, ktoré nadobudnú účinnosť 1. januára 2025 a čl. I bodov 1 až 3, ktoré nadobudnú účinnosť 1. januára 2023. V súvislosti s čl. I bodmi 1 a ž 3 ústavného zákona č.422/2020 Z. z. ³ Treba pre úplnosť dodať že dokonca aj novela ústavy o reforme súdnej moci má svoju v zásade kvázi „prílepkovú“⁴ novelu, ktorá sa udiala ako „náhla mozgová príhoda“ v rámci druhého čítania o vládnom návrhu tejto novely o reforme súdnej moci priamo na jej

³ Podľa § 7 ods. 1 písm. b) v spojení s odsekom 2 zákona č. 400/2015Z.z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Dôvodová správa sa člení na všeobecnú časť a osobitnú časť. Všeobecná časť dôvodovej správy obsahuje zhodnotenie súčasného stavu s uvedením potreby novej právnej úpravy, spôsobu jej vykonávania, zhrnutie vplyvu v súlade s doložkou vybraných vplyvov, súlad právneho predpisu s inými právnymi predpismi, právom Európskej únie a s medzinárodnoprávnymi záväzkami a ďalšie skutočnosti nevyhnutné na posúdenie návrhu právneho predpisu. Osobitná časť dôvodovej správy obsahuje vecné odôvodnenie jednotlivých navrhovaných ustanovení právneho predpisu; do odôvodnenia sa nesmie preberať text týchto ustanovení.

⁴ Pozri napr. Pl. ÚS Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 21/01 Ústavní soud uvedl, že: „za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to začasť formou podaných pozměňovacích návrhů.“

prerokovaní, a to v rámci pozmeňovacích a doplnovacích poslaneckých návrhov 3. decembra 2020 o 16.27 hod. Išlo o „prilepenie“ ústavnej zmeny, ktorá zasahuje do systémového riešenia dôchodkového zabezpečenia, a to formou novelizácie čl. 39 ústavy s perspektívou jej uplatnenia od 1. januára 2023, k reforme súdnictva, hoci táto zmena s ňou vôbec nesúvisí. Pritom výrazne mení dôchodkový systém bez akejkoľvek širšej diskusie aspoň v parlamente. Tento návrh bol schválený 8. decembra 2020 o 17. 25 hod. Využitie tohto „kvázi-prílepku“ znamená procesnú chybu, ktorá nie je vôbec kozmetická; je to hrubé porušenie tak pravidiel parlamentnej kultúry⁵, ako aj teórie legislatívy. Nebolo vyvolané ani akútnosťou potreby uplatnenia skráteného legislatívneho konania, pričom je vôbec otáznne, či novelizácia ústavy má byť prijímaná v skrátenom legislatívnom konaní. Napokon, nadobudnutie účinnosti tejto zmeny 1. januárom 2023 o jej „naliehavosti“ určite nesvedčí.

Podľa dôvodovej správy *„Návrh ústavného zákona bol vypracovaný na základe Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na roky 2020 až 2024 v časti Obnova dôvery v právny štát a zabezpečenie, aby zákon a spravodlivosť platili pre každého, ktoré aj týmto napĺňa.“* Uvedený cieľ/ nie je ničím novým. Na takomto princípe je založený právny poriadok každého demokratického a právneho štátu. Iná vec je reálne uplatňovanie týchto princípov v praxi osobami na to zvolenými, povolanými a ustanovenými s určitou úrovňou profesionality, ale aj s úrovňou morálneho profilu. Personálna zložka uplatňovania zákona a na jeho základe spravodlivosti je veľmi významná, pretože takmer každý – aj ten najlepši zákon, dokonca aj ústavný možno zneužiť.

Predkladateľ mal a má odvážne ambície pri novelizácii ústavy, ktoré sú zrejme čiastočne determinované jeho koalíčným potenciálom rozhodujúcim o ústavnom základe štátu, ale na druhej strane aj značnou absenciou ústavnej erudovanosti, pretože navrhovanými zmenami zasahuje do štandardnej del’by moci demokratického a právneho (ústavného) štátu, posilnený vedomím ústavnej väčšiny 95 hlasov v parlamente. Snaha tejto skupiny „ústavných ničiteľov“ sa, žiaľ, nedotkla kľúčových otázok relevantne spojených s ňou navrhovanými, dnes už schválenými zmenami, akceptovanými 9. decembra 2020. Došlo k prijatiu rozsiahlych vecných a inštitucionálnych zmien, ktoré evokovali/vyvolali celý rad zmien v

⁵ Bröstl, A.- Gajdošíková E: *O parlamentnej kultúre*. In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Parlamentná kultúra*, Trnavské právnické dni 2020 *Parlamentná kultúra*. Právna politika a legislatíva, s.76-94.

⁵ Napr. podľa čl. 14 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach „všetky osoby sú si pred súdom rovné. Podľa čl. 26 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach „všetci sú si pred zákonom rovní...“ oba paky boli uverejnené pod č. 120/1976 Zb.

zákonoch (zákon č. 423/2020 Z. z. ustanovil nadobúdanie účinnosti jednotlivých noviel počnúc 1. januárom 2021 až do 1. januára 2025 a novelizoval 29 zákonov).

Vzhlľadom na rozsah problematiky sa budeme venovať len vybraným vecným ústavnoprávnym otázkam, predovšetkým zasahujúcim do postavenia a právomoci ústavného súdu. Za základ „vysvetlenia“ potreby reformy súdnictva považujeme predložené vládne návrhy, predovšetkým ich dôvodové správy, a to najmä k vládnemu návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Predovšetkým by sme sa radi vyjadrili k legislatíve a k legislatívnej technike, ktorá je s ňou spojená. Ide o vysoko odborné činnosti, ktoré si okrem znalostí vecného riešenia problematiky vyžadujú aj všeobecný prehľad nielen o platnom právnom poriadku, ale aj o histórii vzniku jednotlivých právnych inštitútov, prehľad o aktuálnych zmenách a prebiehajúcich legislatívnych konaniach, o právnych úpravách v zahraničí, európskeho a medzinárodného práva, predpokladá aj vysokú úroveň abstraktného a logického myslenia, dokonalú znalosť legislatívneho procesu, pravidiel tvorby práva, právnickej terminológie, slovenského jazyka. Vyžaduje si aj vysokú mieru tolerancie v súvislosti s uplatnenými pripomienkami, ktoré nemožno bez všetkého považovať za osobné útoky, je potrebné uplatňovať schopnosť diskutovať o pripomienkach a moderovať podľa záverov diskusie navrhované riešenia. Nie je to o politike, aj keď snahu politikov „pretlačiť“ do legislatívy politické alebo osobné predsavzatia priechiace sa neraz nielen zdravému rozumu, ale aj elementárnej logike smerujú často k legislatívnym nezmyslom. Legislatívcom sa človek nestane narodením, ani nástupom do funkcie. Potrebuje na to individuálne schopnosti a myriady multidisciplinárnych vedomostí, dlhodobá skúsenosť a účasť na legislatívnom procese. Je zjavné, že spracovatelia nedisponujú dostatočnými týmito vlastnosťami a pokrívajú aj ich predstava o legislatíve ako takej. Zákonom č. 575/2001 Z. z. organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (ďalej aj „zákon č. 575/2001 Z. z.“) bola explicitne vytvorená funkcia podpredsedu vlády, ktorý neriadi žiadne ministerstvo, ale na prvom mieste patrí do jeho pôsobnosti usmerňovať a koordinovať legislatívu, zabezpečovať koordináciu ústredných orgánov štátnej správy v oblasti tvorby legislatívy vrátane koordinácie pripomienkového konania a zabezpečovať legislatívne činnosti podľa § 24, tohto zákona, a to už od prijatia zákona č. 134/2020 zo 14. mája 2020, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Takže profesionalita v legislatíve a vôbec legislatíva by nemali byť v núdzovom stave.

Masmédia umožnili aj „ľudu“, resp. „občianskej spoločnosti“ sledovať vlastné legislatívne prerokúvanie návrhu novely ústavy, mať pocit byť pri tom, aj keď sprostredkovane, ako „očitým“ svedkami tohto prerokúvania, pretože inak sa všetky zásadné komunikácie a závery ústavných reprezentantov tohto štátu zverejňujú prioritne a najlepšie na sociálnych sieťach.

Z pohľadu teórie práva a ústavného práva hodnotenie celého legislatívneho procesu smeruje k záveru o premrhanej šanci skvalitniť ústavnoprávne prostredie nášho ústavného systému s osobitným zreteľom na upevnenie princípov demokracie a právneho štátu, ako aj na neznižovanie významu ochrany základných práv a slobôd ako elementárneho predpokladu demokratického fungovania spoločnosti pri zachovaní dôstojnosti človeka, ktorej dnes nastavujú zrkadlo opatrenia prijímané vládou predovšetkým v situácii celosvetovej pandémie v čase opakovaného vyhlasovania núdzového stavu „v duchu“ znenia ústavného zákona č. 227/2020 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu novelizovaného, ústavným zákonom č. 414/2020 Z. z. z 29. decembra 2020, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (opäť fungujeme na sociálnych sieťach a autentický výklad tvorcov ústavných zákonov a zákonov absentuje).

„Dobyvatelia ústavy“ rezignovali na hlbšie poznanie súvislosti ústavnoprávneho charakteru, preferovali (pevne veríme, že nie z neznalosti, ale z dôvodu úmyselného jednostranného a jednosmerového vnímanie riešenia nimi „vybraných“ ústavnoprávnych otázok pri ignorovaní tých, ktoré vytvárajú základ pre nachádzanie akceptovateľných riešení nastolených problémov.

Okrem iného, napríklad

- obišli problém výkladu ústavy a ústavných zákonov a ich všeobecnej záväznosti podľa čl.128 ústavy (zdá sa totižto podľa reakcie ústavodarcu, že na ústavnoprávne názory, má ústavný súd ústavnoprávny nárok/právomoc len podľa čl. 128 ústavy a teoreticky a aj prakticky je možný a vyjadruje ho len podľa čl. 128 ústavy, tj. rozhodnutím ktoré je všeobecne záväzná Ústavný súd, ale vyjadruje porovnateľné právne názory aj podľa čl. 125 ods. 1 ústavy v konaní o súlade právnych predpisov vo svojich nálezochoch, hoci jeho právne závery týkajúce sa neraz aj výkladu ústavy nie sú v konaní o súlade právnych predpisov všeobecne záväzná. Pre zákonodarcu sú však záväzná prostredníctvom priameho ústavného príkazu zákonodarcovi/normotvorcovi. Pri menej formalizovanom prístupe ústavného súdu pri posudzovaní došlých podaní, uplatňujúc materiálnu

ochranu ústavnosti a princíp materiálneho demokratického a právneho štátu (PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 29/05, PL. ÚS 17/08, PL. ÚS 21/08, PL. ÚS 3/09, PL. ÚS 2/2013 atď. a pri rešpektovaní tohto princípu žiadne rozhodnutie ústavného súdu nemôže prehliadnuť, či právny predpis alebo rozhodnutie o sťažnosti fyzickej alebo právnickej osoby zodpovedá (neodporuje) základným ústavným princípom ako konštitutívnym hodnotám, ktoré sú nedotknuteľné a ktoré demokratický a právny štát rešpektuje a chráni. V súlade s čl. 124 ústavy by vôbec nemuselo dôjsť k zamedzeniu rozhodovania ústavného súdu o súlade ústavných zákonov s ústavou. Ústavný súd je jediným ústavným orgánom, ktorému ústavodarca priamo v ústave explicitne zakázal v ústave posudzovať ústavnosť ústavných zákonov namiesto toho, aby sa prioritne vyrovnal s materiálnym jadrom ústavy a jeho nemeniteľnosťou a až potom riešil ďalšie ústavnoprávne otázky. Je to navyše v dobe, keď sa vďaka koalícnej ústavnej väčšine v parlamente prijímajú ústavné zákony, ktorých obsah problematiky si ústavnú úroveň vôbec nevyžaduje.

- celkom sa vyhli riešeniu inovácie toľko kritizovanej inštitucionálnej zložky „ochrany zákona a spravodlivosti“, a to prokuratúry, ktorá s reformou súdnictva bytostne súvisí a ponechali ju asi nie celkom nevedome „napospas“ možným zásahom zo strany vládnej moci, hoci jej nezávislosť nie je ústavne garantovaná;
- neodstránili legislatívno-právne faux pas postavenia verejného ochrancu práv v čl. 151a odseku 1 a odseku 2, ktoré sa stáva pri formalistickom prístupe väčšiny členov pléna ústavného súdu v konaní podľa čl. 151a ústavy, v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy, iba fikciou (pozri napr. PL.ÚS 5/2014, PL.ÚS 36/2015, PL.ÚS 44/2015);

Toto naše relatívne nie veľmi optimistické konštatovanie/hodnotenie postupu a výstupu zatiaľ jednej z najväčších ústavných zmien, dotýkajúcich sa dokonca podstaty del'by moci v parlamentnej demokracii, je ťažko vyvrátiteľné argumentami odvolávajúcimi sa na súčasnú celosvetovú pandémiu CORONy-19 (ktorá by akoby bola schopná vygenerovať nielen mutácie tohto vírusu, ale aj ďalšiu, inú pandémiu, napr. právneho štátu). Nemožno sa v tomto smere odvolávať ani na nové, a teda neskúsené politické zoskupenie ústavodarcu. Mnohí členovia parlamentu, ale aj vlády majú dostatočné praktické skúsenosti s parlamentnou formou vládnutia, pretože sú dlhodobou politicky činní, aj keď možno v iných politických zoskupeniach, nie sú teda neskúsení nováčikovia, najmä pokiaľ ide o lídrov novej vládnucej reprezentácie.

V súvislosti s prijatými ústavnými zmenami, ktoré ovplyvnili postavenie ústavného súdu, nemožno opomenúť aj niektoré doterajšie rozhodnutia a postupy parlamentu ako ústavodarcu, resp. zákonodarcu do

právomoci a rozhodovania ústavného súdu, ktoré možno považovať za predchodcu týchto zásadných zmien. „Po novom“ podľa dôvodovej správy (s. 7) „*Ústavodarca navrhovanou zmenou robí explicitným formát, v ktorom ústavodarnú činnosť priamo legitimizovaných zástupcov ľudu nepreskúmava ústavný súd. Naopak, je ňou viazaný ako referenčnou a hodnotovou rovinou, na pozadí ktorej vykonáva svoju činnosť, a ktorú chráni. Ak teda ústavodarca výslovne ústavný súd poveruje kontrolou zákonodarcu, a to aj s vedomím, že nevolený súdny orgán bude „rušiť“ činnosť priamo legitimovaného normotvorcu, pnutie medzi princípom demokracie a právneho štátu rieši v strete ústavodarcu a ústavného súdu naopak, v prospech ústavodarcu. Ústavný súd je totiž produktom ústavodarnej činnosti, rovnako ako zákonodarca. Ústavodarca je jej predpokladom. To neznamená, že v ústave neexistujú poistky proti činnosti ústavodarcu. Prvým a posledným ochrancom „ústavnosti ústavy“ však v zvolenej koncepcii nie je ústavný súd, ale ľud, respektíve občianska spoločnosť“.*

Ako to teda, aspoň príkladmo, dosiaľ bolo...

V náleze PL.ÚS 4/06 z 19. októbra 2005 uverejneného 30. decembra 2005 pod č. 638/2005 Z. z. ústavný súd vyslovil nesúlad § 30 ods. 4 až 7 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 a čl. 46 ods. 1 ústavy, kde za ústavne nesúladným „*považoval komisiu Národnej rady Slovenskej republiky [(ďalej len „národná rada“) pozn.] ustanovenú podľa § 30 zákona, ktorá rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach v individuálne určených veciach fyzických osôb; pôsobí ako osobitný správny odvolací orgán vo vzťahu k rozhodnutiam úradu v osobitnom správnom (administratívnom) procese. Podľa názoru ústavného súdu aj keď ide o rozhodnutia osobitnej povahy, nie je dôvod na to, aby národná rada ako orgán s presne vymedzenou ústavnou právomocou (čl. 86 ústavy) zriaďovala takýto správny orgán, síce so zákonom vymedzenou právomocou, ale mimo rámca čl. 86 ústavy. Okrem toho na individuálne správne rozhodovanie sa vzťahujú všeobecné princípy správneho procesu (ako je princíp legality, neustrannosti, voľného hodnotenia dôkazov atď.), diametrálne svojím charakterom odlišné od systému rozhodovania národnej rady a jej orgánov. Preto komisiu konštituovanú na základe § 30 zákona nemožno zaradiť medzi orgány uvedené v čl. 92 ods. 1 ústavy zriaďované na výkon právomocí národnej rady uvedených v čl. 86 ústavy. Úlohou komisie totiž nie je realizovať ani kontrolnú právomoc národnej rady vo vzťahu k orgánu výkonnej moci, ani vyvažovať jednotlivé druhy moci (systém vzájomných brzd a protiváh, na ktorom je založená del'ba moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu), a teda nemôže plniť ani jednu z uvedených funkcií. Spôsob kreovania (pomerné*

zastúpenie podľa politických strán), riziko nestabilnosti (politická nominácia členov a možnosť vzdať sa mandátu), finančné zabezpečenie činnosti komisie (výdavky spojené s činnosťou komisie hradí úrad) vylučujú, aby komisia mohla fungovať ako štandardný správny orgán, navyše pri takej závažnej činnosti, aká jej je zverená. Tento deficit nemožno konvalidovať ani procesným postupom v ďalšej inštancii, ani v inej sústave preskúvania opravných prostriedkov, napr. tým, že rozhodnutia komisie bude preskúmať najvyšší súd. Podľa názoru ústavného súdu preskúvanie správnych rozhodnutí (medzi ktoré rozhodnutie úradu bezpochyby patrí) všeobecným súdom predstavuje reálnu a dostatočnú záruku objektívneho a nestranného rozhodovania aj bez vytvorenia nesytemového medzičlánku v podobe komisie. Status komisie, jej začlenenie do štruktúry orgánov národnej rady a riziká spojené s jej rozhodovaním, ale predovšetkým nevhodná analógia s použitím princípu delby moci vyplývajúca z kontextu namietaných ustanovení pri odôvodnení opodstatnenosti takéhoto orgánu.“

Národná rada „obišla“ nález ústavného súdu tak, že ústavným zákonom č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu s účinnosťou 11. mája 2006 a . na ústavnej úrovni riešila mimo rámca realizácie nálezú ústavného súdu zriadenie osobitného výboru Národnej rady Slovenskej republiky Zákonom č. 255/2006 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou 11. mája 2006 novelizovala nesúladný § 30.. To bolo asi prvý raz , keď národná rada nie ako zákonodarca, ale národná rada ako ústavodarca obišla nález ústavného súdu, ktorý sa mu zjavne nepáčil. Návrh na začatie konanie o súlade podal generálny prokurátor.

V náleze PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009 uverejnenom 17. júla 2009 pod č. 290/2009 Z. z. išlo o riešenie konfliktu o Špeciálnom súde na úrovni poslancov národnej rady ako zákonodarcu. Návrh na začatie konanie o súlade podala skupina 46 poslancov. Ústavný súd vyslovil nesúlad zákona č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a súvisiacich ustanovení príslušných právnych predpisov upravujúcich otázku Špeciálneho súdu s v náleze uvedenými článkami ústavy. Zákonodarca ešte pred uverejnením nálezú ústavného súdu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky prijal 18. júna 2009 zákon č. 291/2009 Z. z. o Špecializovanom trestnom súde a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým s účinnosťou (asi nie náhodou) od 17. júla 2009 (dňom vyhlásenia) zriadil Špecializovaný trestný súd, ktorý kontinuálne nahradil Špeciálny súd. Zaujímavé je, že k nálezú ústavného súdu podalo

spoločne 6 sudcov ústavného súdu odlišné stanovisko.. Nález ústavného súdu stratil týmto svoju relevanciu.

Nálezom PL.ÚS 7//2017 z 31. mája 2017 ústavný súd riešil z podnetu ústavodarcu kauzu, ktorá dlhodobo traumatizovala spoločnosť, a to zrušenie tzv. Mečiarových amnestií. Ústavný súd na základe ústavodarcom špeciálne na tento prípad prijatým ústavným zákonom č. 71/2017, z 30. marca 2017, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov a ktorý nadobudol účinnosť 4. apríla 2017 rozhodol, že „uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 570 z 5. apríla 2017 o zrušení článku V a článku VI rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky z 3. marca 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 55/1998 Z. z., rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky zo 7. júla 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 214/1998 Z. z. a rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky v konaní o milosť pre obvineného zo dňa 12. decembra 1997 č. k. 3573/96-72-2417 je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky.“ Ústavná úprava založila síce právomoc ústavného súdu v čl. 129a ústavy tak, že „Ústavný súd rozhoduje o súlade uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti prijatého podľa čl. 86 písm. i) s Ústavou Slovenskej republiky. Ústavný súd začne konanie vo veci podľa prvej vety bez návrhu; čl. 125 sa použije primerane.“, čo veľký priestor pre vlastné/samostatné rozhodovanie ústavného súdu určite neprinieslo. Išlo opäť o prípad dominancie ústavodarcu nad rozhodovaním ústavného súdu..

Nález ústavného súdu PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019, ktorým ústavný súd rozhodol o ústavnosti ústavného zákona, dokonca ústavného zákona, ktorým sa novelizuje Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), rozdelilo právnickú obec na dva tábory: zástancov materiálneho chápania ústavnosti, ktorí sú prívržencami možnosti preskúmavania aj ústavných zákonov a druhú, ktorú zastával/zastáva aj predkladateľ novely ústavy o reforme súdnictva, t. j. vláda. Predkladateľ sa v dôvodovej správe ani nenamáhal prezentovať právne názory prvej skupiny prívržencov materiálneho chápania a uplatňovania ústavnosti, preto treba s rezervou pristupovať k jeho argumentácii, ktorej chýba akákoľvek objektivnosť. Svoju argumentáciu v prospech svojho právneho názoru minimalizoval a poukázal:

- na odborný príspevok.- Kvasničková, Jana: Skryté možnosti konania o súlade právnych predpisov. In: Justičná revue, 1999, č. 1, s. 2,

- na odlišné stanoviská, napr. disentujúceho bývalého sudcu ústavného súdu Lajosa Mészároša k nálezu PL.ÚS 21/2014, ako aj

-na výstup riešenia APVV - Káčer, M. – Neumann, J.: Materiálne jadro v slovenskom ústavnom práve. Doktrinálny dissent proti zrušeniu sudcovských previerok. Praha: Leges, 2019, s. 20 a nasl. Tento výstup

APVV nepôsobí ako vedecký, ale skôr ako politický výstup, podstatu ktorého tvorí tvrdá až dehonestujúca kritika zástancov iného právneho názoru so silným politickým a znevažujúcim akcentom.

Akoby predkladateľ, ministerka spravodlivosti, nepovažovala za hodné povšimnutia právne názory takých kapacít teórie a filozofie práva, ako sú Prof. JUDr. Pavol Holländer, DrSc a Prof. JUDr. Alexander Brösl, CSc., navyše s bohatými skúsenosťami ich pôsobenia v ústavnom súdnictve, ktorí sú celosvetovo akceptované a známe authority, nielen u našich blízkych susedov.. Vzhľadom na uvedené, ako aj vzhľadom na ich intelektuálnu úroveň, odbornú výbavu a morálny kredit nie je férové a ani rozumné ignorovať ich právne názory Navyše ich stanoviská k preskúmvaniu ústavnosti ústavných zákonov sú všeobecne známe.. Kiež by sme mali viac takýchto osobností.⁶

Osobitnou témou ostatného obdobia bol výber a voľba kandidátov na sudcov ústavného súdu. Hľadanie riešenia výberu a voľby kandidátov na sudcov ústavného súdu, ktorým je venovaný v dôvodovej správe k novele ústavy o reforme súdnictva pomerne veľký priestor, je zrejme inšpirované škandalóznym výberom a voľbou kandidátov na sudcov ústavného súdu v zásade od roku 2017 až do roku 2019, keď sa stali sa hračkou a fraškou v rukách politikov ignorujúcich elementárne pravidlá parlamentnej a politickej kultúry,. Tieto „politické „hrátky“ a bojkotovanie výberu a voľby kandidátov na sudcov ústavného súdu ochromili a reálne znefunkčnili činnosť ústavného súdu. Nakoniec sa podarilo ústavný súd konštituovať , ale aj to za cenu ústavnoprávnych prešľapov ústavných orgánov. Vzniknutá situácia bola vyvrcholením tendencií, ktoré sa prejavovali aj predtým., ale „v plnej kráse“ sa ukázali pri tomto výbere a tejto voľbe Zdá sa, akoby to nikomu nevadilo.

Príčinou absolútneho skolabovania mechanizmu výberu a voľby kandidátov na sudcov ústavného súdu, v tomto období, paradoxne viac ako po uplynutí polstoročia od kreovania prvého ústavného súdu samostatnej Slovenskej republiky zvíťazil politický kalkul a politikárčenie.

Systém voľby dvojnásobného počtu kandidátov má svoje korene ešte z čias federácie, keď 27. októbra 1968 bol schválený ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii (čl. 86-čl.102), ktorý vytvoril ústavné základy pre vznik ústavného súdnictva v bývalom Československu. V modifikovanej forme sa tento model pretavil aj do Ústavy Slovenskej republiky. Uplynulé obdobie však ukázalo, že tento mechanizmus kreovania ústavného súdu je zraniteľný a nie je odolný voči politickým šarvátkam a kalkulom. Zjavne však hlavnou príčinou nie je dvojnásobný počet uchádzačov na kandidátov ústavného súdu, ani nedostatočná odborná

⁶ Osobný názor E. Gajdošíkovej, spoluautorky príspevku, pozn.

vybavenosť nominovaných osôb. Nakoniec novo formulované predpoklady a požiadavky navrhovateľa v novele ústavy o reforme súdnej moci v čl. 134 ods. 4 prvej vete na osobu sudcu ústavného sudcu sú skôr všeobecné ako výnimočné. Pri tejto novele ústavy o reforme súdництва bol priestor tento zraniteľný systém a vôbec celý mechanizmus zmeniť a nahradiť ho novým, pretože ten náš je skutočne jedinečný.

Parlament, vzhľadom na jeho charakter a zloženie, či už ako ústavodarca alebo ako zákonodarca je vždy politickým zoskupením a prejavy politikárčenia sa nikdy nepodarí z jeho činnosti celkom odstrániť. Nemalo by však mať taký priestor, aby vyvolalo nefunkčnosť/kolaps jedného z ústavných orgánov, tak ako to bolo v minulom prípade. Pri takej veľkej reforme súdництва/justície bol priestor porozmýšľať aj o iných modeloch kreovania ústavného súdu. V parlamente prešiel pozmeňovací návrh, aby aj na voľbu kandidáta na sudcu ústavného súdu bol potrebný súhlas aspoň trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov. V prípade ak národná rada nezvolí touto väčšinou potrebný počet kandidátov na sudcov ústavného súdu ani v opakovanej voľbe, v novej voľbe a každej ďalšej voľbe postačuje na voľbu kandidáta na sudcu ústavného súdu súhlas aspoň nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov (čl.84 ods.5 ústavy) . Znamená to, že sa zachovala reťaz nekonečných „nových“ volieb

Na druhej strane podľa nového čl. 134 ods.2 ústavy celkom nekorešponduje s týmto s čl. 84 ods.5 ústavy, podľa ktorého ak národná rada nezvolí potrebný počet kandidátov na sudcov ústavného súdu do dvoch mesiacov od uplynutia funkčného obdobia sudcu ústavného súdu alebo do šiestich mesiacov od zániku funkcie sudcu ústavného súdu z iných dôvodov, prezident môže vymenovať sudcov ústavného súdu zo zvolených kandidátov na sudcov ústavného súdu.

Ústavodarca zastal niekde na polceste. Dosiahnutie akceptovateľného cieľa nemôžu vyriešiť ani nezmyselne navrhnuté prechodné ustanovenia s časovým horizontom aplikovateľným až do roku 2045 (súce v snahe zabezpečiť rotáciu sudcov, ale žiaľ, politickú). V roku 2045 možno už naša ústava nebude a pri dnešnom nazeraní ústavodarcu na ústavný súd možno ani ten. Vzhľadom na „čerstvosť“ dnešných sudcov ústavného súdu je časový priestor pre hľadanie a nájdenie čo najmenej otrasiteľného modelu, keď už nebola vôľa urobiť tak pred predvídateľnou obmenou sudcov ústavného súdu vzhľadom na ukončenie 12- ročného funkčného obdobia až deviatich sudcov vo februári 2019.

Skúsenosti so zlyhaním parlamentu pri výbere a voľbe kandidátov na sudcov ústavného súdu nabádajú/ evokujú myšlienku, že je tu ústavný orgán - prezident, ktorý je podľa čl. 101 ods. 1 ústavy zodpovedný za chod ústavných orgánov a podľa čl.102 ods.1 písm. s) ústavy „vymenúva a odvoláva sudcov ústavného, predsedu a podpredsedu ústavného súdu,

prijíma sľub sudcov ústavného súdu. Možno treba ísť touto cestou a hľadať nejaký kompromis medzi eliminovaním politikárčenia a možným individuálnym subjektivismom.

Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. priniesol aj zmeny, ktoré sa týkajú zániku funkcie sudcu. Bol zavedený vekový strop pre výkon funkcie sudcu ústavného súdu. Podľa čl. 138 ods.3 ústavy sudcovi ústavného súdu zaniká funkcia posledný deň mesiaca, v ktorom sudca ústavného súdu dosiahol vek 72 rokov. pre vykonávanie funkcie sudcu ústavného sudcu, t. j. zánik funkcie vyplýva priamo z ústavy. Nie je to niečo neobvyklé, dokonca to umožňujú pre určité skupiny zamestnancov (policajtov, vojakov a „štátnych“, „správnych“ resp. verejných“ zamestnancov vekové limity) aj medzinárodné dokumenty⁷ Nezodpovedanou otázkou ostáva, prečo je rôzny vekový strop pre zánik funkcie sudcu ústavného súdu (72 rokov) a sudcu všeobecného súdu (70rokov).ani dôvodová správa nedáva na to odpoveď.

Na základe pozmeňovacieho návrhu čl. 134 ods. 3 ústavy funkčné obdobie sudcu ústavného súdu je dvanásť rokov. Sudca ústavného súdu ostáva vo funkcii aj po uplynutí funkčného obdobia do zloženia sľubu novým sudcom ústavného súdu. Aplikácia tohto ustanovenia môže spôsobiť v praxi problémy aj v kontexte čl. 134 ods. 2 a čl. 84 ods. 5 ústavy..

Pre štandardné ústavné súdy v Európe sú charakteristické predovšetkým dve právomoci.

- konanie o súlade právnych predpisov a
- konanie o sťažnostiach (konanie o individuálnych podaniach fyzických alebo právnických osôb, ktorí sa domáhajú ochrany svojich základných práva slobôd.

Ústavný súd od samého začiatku patrí medzi súdy s najväčším rozsahom právomocí, ktoré sa neustále rozširujú. Je pravda že novela ústavy o reforme súdnej moci oslobodila ústavný súd napr. vo volebných veciach územnej samosprávy , na druhej strane rozšírila právomoc ústavného súdu o nové “kompetencie“. Asi najzásadnejšou je založenie právomoci senátu ústavného súdu podať návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy Podmienkou pritom je, že sťažovateľ spolu so sťažnosťou podal návrh, „*aby senát ústavného súdu podal návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1, že všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka podanej sťažnosti, odporuje ústave, ústavnému*

⁷ Napríklad, v Medzinárodnom pakte o hospodárskych sociálnych a kultúrnych právach platí všeobecný zákaz diskriminácie (čl. 2 ods. 2), ale poskytuje aj možnosť(čl. 8 ods. 2) ukladať obmedzenia. pre príslušníkov ozbrojených síl alebo polície alebo správnych orgánov štátu,...

zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu“. Ak senát ústavného súdu „ dospeje k záveru, že tento návrh je dôvodný, konanie o sťažnosti preruší“ a podá návrh podľa čl. 125 ods. 1 ústavy. „Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre senát ústavného súdu záväzný.“.

Táto ústavná zmena má nadobudnúť účinnosť od 1. januára 2025.

Zákonodarcia sa vysporiadali s novelou ústavy o reforme súdnej moci podľa čl. 140 ústavy taktiež novelizovaného novelou ústavy o súdnej moci, podľa ktorého „podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním, o postavení jeho sudcov a ich bezúhonnosť“. Po prijatí novely ústavy o reforme súdnej moci boli prijaté dve novely zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tá prvá bol zákon č. 415/2020 Z. z., z 28. decembra 2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z., platného a účinného 29. decembra 2020, ktorý bol spojený s núdzovým stavom. Tou druhou novelou, ktorá nadväzovala na novelu ústavy o reforme súdnej moci, bol zákon č. 423/2020 Z. z. z 9. decembra 2020 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva, ktorý bol vyhlásený tiež 29. decembra s postupným nadobúdaním účinnosti, a to čl. XXVIII bodov 49 až 53 a 55 až 57, od 1. augusta 2021, a čl. XXVIII bodov 28, 41, 47 a 48, od 1. januára 2025. Ostatné body čl. XXVIII nadobudli účinnosť 1. januára 2021..

Namiesto happy endu...

Nová národná rada, ako aj vláda, ktoré vzišli z parlamentných volieb v roku 2020 si okrem iného predsavzali „napraviť“ ústavu. Najmä „ústavnou cestou“ pristihnúť krídla ústavnému súdu a jeho základnej právomoci ochraňovať ústavu. Jeho snahám stavať sa nad parlament, teda hlavne nad parlament s tvárou ústavodarcu. Ostatné dve kľúčové už spomínané rozhodnutia ústavného súdu (zrušenie Mečiarových amnestií a kauza „previerky sudcov“), akoby ohlasovali krízu systému ústavného súdnictva. V prvom prípade sa ústavný súd ocitol v úlohe štatistu, ktorému nezostalo nič iné iba potvrdiť ústavnosť cesty, ktorú si zvolila Národná rada v úlohe ústavodarcu, v druhom prípade si priamo dovolil siahnuť na ústavný zákon a označiť niektoré jeho časti za protiústavné. A to podľa parlamentu nemal robiť.

Trochu sa možno vrátiť do histórie ústavného súdnictva. Ústavný súd Spolkovej republiky Nemecko, o ktorom sa hovorilo ako o modelovom

súde aj pre nás, prežil viaceré kritické obdobia.⁸ A prežil. Cieľom otcov a matiek Základného zákona bol nepochybne silný ústavný súd. „*Tak sme si to teda nepredstavovali,*“ vyhlásil už v roku 1952 spolkový kancelár Konrad Adenauer, keď sa dostal do sporu so súdom v otázkach opätovného vyzbrojenia Spolkovej republiky Nemecko. Tento spor mal za následok reformu súdu. Minister spravodlivosti vtedy na adresu ústavného súdu povedal: „Spolkový ústavný súd otrasným spôsobom opustil cestu práva, a tým spôsobil prvú vážnu krízu.“ Keď v roku 1953 Adenauer s prevahou vyhral voľby, pomocou dvojtretinovej väčšiny v Bundestagu poľahky dosiahol zmenu ústavy...

Druhá veľká kríza prišla v roku 1995. V auguste 1995 bolo vyhlásené rozhodnutie vo veci *Krucifix-urteil* (o umiestnení kríža na stene v školských triedach). A vtedy začala mela! V Bavorsku a v Bonne zdesenie. To sa stupňovalo až po verejne vyhlásený odpor. Vláda Slobodného bavorského štátu oznámila, že predloží krajinskému snemu nový zákon, ktorý bude takmer navlas rovnaký ako bavorský školský poriadok, ktorý súd vyhlásil za protiústavný. To sa aj stalo a bolo potvrdené parlamentom. „*Kríž zostáva.*“ Tento postup zostane v dejinách ústavného súdnictva bezprecedentnou ukážkou pohrdnutia Spolkovým ústavným súdom. Spolkový kancelár sa vyjadril k rozhodnutiu kriticky, ale primerane. Inak ho pochopil hovorca frakcie CDU/CSU v Bundestagu Norbert Geis. Označil rozhodnutie za protiústavné, čo potom viedlo podpredsedu CSU k vysloveniu záveru, že ak je to tak, tak nadišiel čas na aktívny odpor podľa čl. 20 ods. 4 Základného zákona: „Proti každému, kto usiluje o odstránenie tohto poriadku, majú všetci Nemci právo na odpor, ak iná pomoc nie je možná.“

Vo veľkom protestovalo aj obyvateľstvo a ministerský predseda Edmund Stoiber sa v septembri postavil na čelo demonštrácie, na ktorej sa zúčastnilo dvadsať až tridsaťtisíc občanov pred mníchovskou *Feldherrnhalle*, ktorá je neslávne známa v spojitosti s Hitlerovým pučom v roku 1923. Na tomto mieste mníchovský arcibiskup prirovnal sudcov z Karlsruhe k onému Adolfovi Hitlerovi, ktorý dal tiež odstrániť kríže zo škôl – bavorský ministerský predseda stál pokojne vedľa neho.

V tomto prípade sa však spolkové ministerstvo spravodlivosti postavilo na stranu súdu. Deviaty spomedzi šestnástich krajinských ministrov spravodlivosti ho podporilo. Kritiku rázne odmietlo aj Nemecké združenie sudcov. Ale hranice, ktoré právny štát vymedzuje svojim

⁸ Ďalšia pasáž je spracovaná podľa publikácie Uwe Wesela *Strážcovia ústavy*. Pozri Wesel, U.: *Die Hüter der Verfassung. Das Bundesverfassungsgericht: seine Geschichte, seine Leistungen und seine Krisen*. Frankfurt am Main 1996, s. 61-62.

ústavným orgánom, svojimi vyhláseniami a reakciami prekročili predstavitelia bavorskej krajinskej vlády

Verejná diskusia stačila na to, aby sa presadila požiadavka na odvolanie predsedu 2. senátu, ktorý túto vec rozhodol a na zavedenie trojštvrтинovej väčšiny pri hlasovaní v konaniach o ústavnosti zákonov (Kruzifix-Urteil bol prijatý pomerom hlasov 5 : 3).

Toľko pohľad do histórie.

Podme do reality. Niekoľko viet vo vzťahu k právomoci ústavného súdu posudzovať súlad ústavných zákonov s ústavou. Známy právny vedec Julius von Kirchmann (1802-1884) vo svojej prednáške z roku 1848 v Berlíne na provokatívnu tému *Bezcennost' právnej vedy ako vedy* (Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft) napísal slávnu vetu: „(Stačia) tri opravné slová zákonodarcu a celé knižnice sa razom premenia na bezcenné tlačoviny makulatúry.“

Národnej rade (resp. vládnemu návrhu) ústavného zákona) stačili dve slová: „ústavný zákon.“ Išlo o to, že exitovali dve možnosti kam ich umiestniť. Do odseku o veciach, o ktorých ústavný súd rozhoduje, alebo do odseku o veciach, o ktorých nerozhoduje. Jednou z možností bolo doplniť ich v rámci čl. 125 ods. 1 ústavy tak, aby vznikol tento doplnený text:

„Ústavný súd rozhoduje o súlade

a) *ústavných zákonov* a zákonov s ústavou...“

Národná rada odhlasovala druhú možnosť, vsunutie týchto dvoch slov do inej časti čl. 125 ods. 4 ústavy, ktorá má v súčasnosti túto slovnú podobu:

„... Ústavný súd nerozhoduje ani o súlade ústavného zákona s ústavou.“

Ako sa Vám páčia tieto dve možnosti, teda – ktorá z nich je lepšia? Z hľadiska ochrany ústavnosti, či ochrany ústavy.

Je poľutovania hodné, že „legislatívci“ sa nezaoberali týmito dvomi možnosťami ako rovnocennými, pretože mali za cieľ presadiť zmenu. Takto rozohrali príliš jednostrannú komédiu (tragikomédiu, frašku), hru o ústavu, či s ústavou, ktorá môže byť plná omylov. Okrem povrchnej znalosti argumentácie v prospech návrhu na rozhodovanie o súlade ústavných zákonov s ústavou je ďalším omylom, zachyteným aj v dôvodovej správe k príslušnému ústavnému zákonu. Kľúčové je nepochopenie alebo nesprávne pochopenie rozdielu medzi ústavodarnou právomocou a právomocou meniť ústavu ústavnými zákonmi, napokon aj nepochopenie teórie delby moci, bŕzd a protiváh, otázky “vyššej alebo väčšej“ legitimacy parlamentu v porovnaní s ústavným súdom, toho, že ústava by si zaslúžila hlavu o zmenách ústavy. Domnievam sa tiež, že viaceré z doteraz prijatých ústavných zákonov, aj tých, ktoré smerovali k novelizácii, či zmene ústavy, nezodpovedali procesným požiadavkám a kritériám a pri možnosti posudzovania mali a mohli byť zrušené z dôvodu ich rozporu s ústavou.

K reforme všeobecného súdnictva iba jedna poznámka. Naozaj niekto z legislatívcov novej generácie verí tomu, že reorganizácia územných obvodov súdov pomôže zásadným spôsobom v boji s korupciou? Pamodaj šťastia, hlavička!

Zoznam použitej literatúry

Brejchová Lapčáková, M.: Ústava a ústavné zákony. Bratislava 2013..

Brejchová Lapčáková, M.: Nezrušiteľné ústavné princípy vo viacúrovňovom právnom systéme. Košice 2020.

Bröstl, A.-Gajdošíková L: O parlamentnej kultúre. In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Parlamentná kultúra, Trnavské právnické dni 2020 Parlamentná kultúra . Právna politika a legislatíva, s.76-94.

Bröstl, A.: Ekklesia alebo dikasterion- kto má byť „pánom všetkého?“ Súčasné dimenzie staršieho problému. In: Demokracia, dôstojnosť, diverzita:. Zborník z prezentácií Slovenskej sekcie pred 29. svetovým kongresom IVR Košice 2020, s.29-38.

Bröstl, A.: On the Third Power. Taking Independence of the Judiciary Seriously. Gdańskie Studia Prawnicze. Rok XXIV, Nr 4 (48)/ 2020, p. 12-26..

Bröstl, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky.. upravené vydanie. Plzeň 2021.

Káčer, M. – Neumann, J.: Materiálne jadro v slovenskom ústavnóm práve. Doktrínálny dissent proti zrušeniu sudcovských previerok .Praha 2019.

Ľalík, T.: Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. Bratislava 2015.

Procházka, R.: Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň2011.

Roznai, Y.: Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers. Oxford 2017.

Wesel, U.: Die Hüter der Verfassung. Das Bundesverfassungsgericht: seine Geschichte, seine Leistungen und seine Krisen. Frankfurt am Main 1996,

Kontaktné údaje

prof. JUDr. Alexander Bröstl, CSc.,

alexander.brostl@upjs.sk

riaditeľ Ústavu teórie práva Gustava Radbrucha UPJŠ v Košiciach

Kováčska 26

040 75 Košice

Slovenská republika

JUDr. Ľudmila Gajdošíková, CSc.,

usapduda@savba.sk

vedecká pracovníčka ústavu štátu a práva SAV
Ústav štátu a práva SAV
Klemensova 19
813 64 Bratislava
Slovenská republika

Justičná novela Ústavy Slovenskej republiky (solídne zámery - rozpačité závery)

Judicial amendment to the Constitution of the Slovak Republic (solid intentions - embarrassing conclusions)

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach¹

Abstrakt

Príspevok je venovaný tzv. justičnej novele Ústavy Slovenskej republiky z 9. decembra 2020, ktorá bola publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 422/2020. Z.z. Autor v prvej časti kriticky analyzuje priebeh ústavodarného procesu. Zvlášť negatívne hodnotí záverečnú fázu ústavodarného procesu na plenárnej schôdzi Národnej rady SR, na ktorej boli predložené zásadné pozmeňujúce návrhy nad rámec pôvodného zámeru predkladateľa (vlády). Druhá časť príspevku je venovaná kritickému zhodnoteniu schválených ústavných zmien v časti týkajúcej sa Ústavného súdu SR

Abstract

The article is dedicated to the so-called judicial amendment to the Constitution of the Slovak Republic of 9 December 2020, which was published in the Collection of Laws under no. 422/2020. Z.z. In the first part, the author critically analyzes the course of the constitutional process. He particularly negatively assesses the final phase of the constitutional process at the plenary session of the National Council of the Slovak Republic, at which fundamental amendments were submitted beyond the original intention of the submitter (government). The second part of the paper is devoted to a critical evaluation of the approved constitutional changes in the part concerning the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Kľúčové slová

Novela Ústavy, ústavodarný proces, súdna moc, Ústavný súd Slovenskej republiky

Keywords

¹ Emeritný sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Úvod

Rozhodnutie o tematickom zameraní IX. ústavných dní celkom logicky vyplynulo z programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na roky 2020 – 2024 (ďalej len „vládny program“), v ktorom bola ako kľúčová ústavodarná aktivita vlády I. Matoviča formulovaná úloha pripraviť a predložiť do ústavodarného procesu návrh novely Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústava“) týkajúcej sa zmien v organizácii súdnej moci, ako aj zmien v postavení sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) a sudcov všeobecných súdov.²

Pôvodným zámerom organizátorov ústavných dní bolo zorganizovať medzinárodnú vedeckú konferenciu v čase, keď sa ústavodarný proces o tzv. justičnej novele Ústavy dostane do finálnej fázy, za ktorú možno považovať rokovanie o nej na pôde ústavodarného orgánu. Organizátori usilovali o vytvorenie platformy pre konštruktívnu odbornú diskusiu medzi renomovanými predstaviteľmi domácej a zahraničnej ústavnej teórie, sudcami Ústavného súdu i všeobecných súdov, ako aj zástupcami dotknutých ústavných orgánov o obsahu navrhovaných ústavných zmien, ktorá by disponovala potenciálom vyústiť do súboru námetov, pripomienok, ale i výhrad k návrhu justičnej novely, podloženým autoritou súdneho orgánu ochrany ústavnosti, na pôde ktorého sa IX. ústavné dni mali uskutočniť.

Tento ambiciózny zámer organizátorov konferencie stroskotal (tak ako množstvo iných vedeckých podujatí v minulom roku) z dôvodu nebezpečne sa rozširujúcej pandémie Covid -19, ktorá vyvolala potrebu zrušiť vlnajšie ústavné dni a aspoň ako určitú kompenzáciu ponúknuť jej potenciálnym účastníkom formulovať svoj pohľad na justičnú novelu Ústavy v podobe príspevku do vedeckého zborníka. Tieto okolnosti vyvolali ale aj časový posun v reagencii na objekt, ktorý mal byť stredobodom záujmu účastníkov IX. ústavných dní, keďže justičná novela Ústavy medzičasom bola 9. decembra 2020 schválená a po publikácii v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 422/2020 nadobudla platnosť, pričom jej podstatná časť je od 1. januára 2021 už aj účinná. Za takejto situácie ponúka tento zborník možnosť premietnuť pôvodne mienené námety, pripomienky, či výhrady účastníkov IX. ústavných dní k návrhu justičnej novely Ústavy do podoby hodnotiacich poznámok, ako aj upozornení na

² Vzhľadom na vecný rámec tejto novely Ústavy sa už na počiatku ústavodarného procesu vžilo pre ňu označenie „justičná novela Ústavy“, ktoré sa premieta aj do názvu tohto príspevku.

úskalí, ktoré môžu uvádzať v poradí 19-tej priamej novelizácie Ústavy do života sprevádzať. Využívajúc tento priestor, a pritom rešpektujúc požadovaný rozsah príspevkov, sa v ňom chcem zamerať najprv na zhodnotenie procesu prípravy a schvaľovania justičnej novely Ústavy a v jeho druhej časti formulovať hodnotiace poznámky k tej jej časti, ktorá sa dotýka zmien a doplnkov v I. oddiele VII. hlavy, teda jej dopadov na spôsob kreovania sudcov Ústavného súdu a kompetencie Ústavného súdu.

I. K procesu prípravy a schvaľovania justičnej novely Ústavy

Začiatok procesu prípravy analyzovanej novely Ústavy možno v porovnaní s prípravou väčšiny ostatných priamych novelizácií slovenskej ústavy považovať za takmer vzorový. Mám pritom na mysli v prvom rade skutočnosť, že **jej ideový rámec bol zrozumiteľne a obsažne načrtnutý vo vládnom programe.**³ Za ocenenia hodnú považujem aj skutočnosť, že **ambíciou vlády bolo predložiť do ústavodarného procesu relatívne ucelený návrh ústavných zmien týkajúci sa ústavnej regulácie súdnej**

³ V zásade hneď po úvodných formuláciách sa vo vládnom programe uvádza „*Vláda SR v záujme obnovy dôvery v právny štát a s cieľom očisty justície presadí ústavný zákon v oblasti justície ... Ústavný zákon v oblasti justície bude zahŕňať:*

reformu zloženia Súdnej rady SR v podobe zavedenia regionálneho princípu pri voľbe jej členov sudcami tak, aby sa zvýšila jej reprezentatívnosť,

v záujme vyváženosti zloženia Súdnej rady SR zavedenie pravidla, že zákonodarná a výkonná moc budú nominovať vždy len osoby, ktoré nie sú sudcami, a zákonodarná moc až po ich riadnom vypočutí v príslušnom výbore,

vysporiadanie sa s rozhodnutiami Ústavného súdu SR vo veciach odvolávania členov Súdnej rady SR,

zavedenie povinnosti pre Súdnu radu SR vykonať v novom zložení previerky majetkových pomerov všetkých sudcov, vrátane majetkových prírastkov ich rodinných príslušníkov a vrátane vykonania previerok všeobecnej spoľahlivosti u tých sudcov, ktorých majetkové preverenie zanechalo u členov súdnej rady dôvodné pochybnosti o legálnom nadobudnutí sledovaného majetku, Súdna rada musí dostať okrem nástrojov na preverenie majetku aj nástroje na preverenie spoľahlivosti, resp. na vyhodnotenie previerok spoľahlivosti, pričom budú využívané všetky dostupné informácie,

reformu zloženia Ústavného súdu SR s brzdami proti pasivite parlamentu pri nezvolení kandidátov na ústavných sudcov, ako aj s brzdou proti koncentrácii moci v rukách jednej politickej reprezentácie, aby nebola väčšina ústavných sudcov volená jednou politickou garnitúrou, pričom reforma bude zahŕňať verejnú voľbu ústavných sudcov a požiadavku na ich vysoký morálny a odborný kredit,

zrušenie súhlasu Ústavného súdu ako podmienky na vzatie sudcu a generálneho prokurátora do väzby, zruší sa rozhodovacia imunita sudcov,

prirodzenú obmenu sudcov zavedením vekového cenzu pre sudcov všeobecných súdov (65 rokov) a Ústavného súdu (70 rokov),

zriadenie Najvyššieho správneho súdu SR, ktorý bude plniť aj funkciu disciplinárneho súdu pre sudcov, prokurátorov, exekútorov, notárov, správcov, prípadne aj pre iné právnické profesie, a v súvislosti s jeho zriadením možné odbremenenie Ústavného súdu SR.

moci, ktorý zodpovedá hodnotovým preferenciám novo konštituovanej vládnej koalície, ktorá získala na presadenie týchto ústavných zmien legitimitu v parlamentných voľbách. Drvivá väčšina ústavodarných iniciatív, ku ktorých uplatnenia došlo od schválenia Ústavy bola totiž podľa môjho názoru charakteristická veľmi úzkym vecným záberom (spravidla s monotematickým charakterom), teda bez ambície komplexnejšie regulovať určitú sféru ústavnej úpravy. Práve z takto úzko koncipovaných návrhov bol zjavne čitateľný kľúčový zámer ich predkladateľov, ktorí predložením návrhu ústavných zmien do ústavodarného procesu primárne sledovali upútanie mediálnej pozornosti a tým aj pozornosti potenciálnych voličov a až sekundárne (ak vôbec) aj skvalitnenie ústavnej úpravy.⁴

Gestorské ministerstvo spravodlivosti sa naplnenia úlohy obsiahnutej vo vládnom programe (rešpektujúc jeho obsah) expresne zhostilo a už v júli 2020 predložilo jeho návrh (po predchádzajúcom prerokovaní so zástupcami dotknutých ústavných orgánov) na medzirezortné pripomienkové konanie, v rámci ktorého sa objavil celý rad námetov na jeho skvalitnenie, ale i viacero výhrad.⁵ Pôvodná podoba justičnej novely Ústavy, za ktorú považujem jej návrh v podobe pred predložením do medzirezortného pripomienkového konania (ďalej len „pôvodný návrh“)⁶ sa v priebehu ústavodarného procesu pomerne výrazným spôsobom modifikovala. **Bez ohľadu na viacero výhrad, ktoré možno k pôvodnému návrhu formulovať, si dovoľím konštatovať, že bol vo viacerých smeroch kvalitnejší, ako jej finálna podoba.**

Už z porovnania pôvodného návrhu s vládnym návrhom justičnej novely Ústavy (ďalej len „vládný návrh“), ktorý bol doručený do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) 1. októbra 2020 a vedený ako pŕč. 270⁷, vyplýva, že **pred predložením vládného návrhu do parlamentu došlo v pôvodnom návrhu k nie bezvýznamným zmenám**, z ktorých cítiť nielen konštruktívny prístup k výhradám uplatnením v pripomienkovom konaní, ale predovšetkým presadzovanie určitých politických preferencií vládných partnerov, ktoré vyvoláva potrebu

⁴K tomu pozri podrobnejšie pozri OROSZ, L.: *Spôsoby presadzovania ústavných zmien v doterajšej ústavno-politickej praxi v Slovenskej republike*. In: Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom kontexte. Bratislava: Lonfinger, s.r.o., 2012, s. 110 a nasl., tiež PROCHÁDZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava: N Press, s.r.o., 2018, s. 75 a nasl.

⁵Celkovo bolo predložených 241 pripomienok, z toho 79 zásadných, a to napriek tomu, že pripomienkové konanie trvalo necelé 3 týždne, čo z pohľadu rozsahu navrhovaných ústavných zmien nemožno považovať za dostatočný časový priestor.

⁶Pôvodný návrh vedený pod č. /PI/2020/77 je dostupný na internete: Legislatívny proces – SLOV-LEX (slov-lex.sk).

⁷Vládný návrh je dostupný na internete: Dokumenty: Parlamentné tlače: Parlamentná tlač 270 - Národná rada Slovenskej republiky (nrsr.sk).

hľadania politických kompromisov . Vo vládnom návrhu sa oproti pôvodnému návrhu (okrem iných zmien) už ustanovil pre Ústavný súd výslovný zákaz preskúmať súlad ústavných zákonov s Ústavou, vypustilo sa pôvodne zamýšľané rozšírenie oprávnenia verejného ochrancu práv iniciovať bez vecných obmedzení konanie o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom, čo podľa môjho názoru významne redukovalo pozitívne prínosy justičnej novely Ústavy,⁸ došlo tiež k (veľmi nešťastnej) korekcii antiblokačného mechanizmu pri ustanovovaní sudcov Ústavného súdu, k zmenám v ustanovení vekového cenzu (vekového stropu) pre výkon funkcie sudcu Ústavného súdu a sudcu všeobecných súdov, ako aj k zásadnému posunu nadobudnutia účinnosti kompetencie senátu Ústavného súdu iniciovať konanie o súlade právnych predpisov v spojení s rozhodovaním o ústavných sťažnostiach (k niektorým s týchto zmien sa vrátim v druhej časti tohto príspevku).

Vo vzťahu k priebehu ústavodarného procesu na pôde národnej rady, treba v prvom rade kriticky poznamenať, že bol vzhľadom na rozsah a význam justičnej novely Ústavy neprimerane krátky. Od predloženia vládneho návrhu národnej rady po jeho schválenie v III. čítaní uplynulo len 69 dní, pričom lehota na jeho prerokovanie vo výboroch národnej rady v II. čítaní bola určená len na 32 dní.⁹ Navyše pŕč. 270 bola pridelená na prerokovanie len Ústavnoprávnemu výboru národnej rady (ďalej len „ÚPV“) ako gestorskému výboru, hoci doterajšia štandardná prax

⁸Samotné zavedenie oprávnenia verejného ochrancu práv iniciovať konanie o súlade právnych predpisov, ktoré sa stalo súčasťou ústavnej úpravy na základe novelizácie Ústavy uskutočnenej ústavným zákonom č. 92/2006 Z.z., nepochybne možno považovať za pozitívny krok vo vývoji ochrany ústavnosti, keďže ním došlo k rozšíreniu inštitucionálnych mechanizmov slúžiacich k zabezpečeniu ústavnej ochrany ľudských práv a základných slobôd. Výhrady však bolo možné formulovať k jeho ustanoveniu vo vecne obmedzenému rozsahu („...ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe“), vrátane spôsobu jeho legislatívno-technického stvárnenia, ktoré založilo priestor k jeho reštriktívnej interpretácii Ústavným súdom i (k tomu OROSZ, L.: *Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie*. In. 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni. I. Zväzok. Košice: UPJŠ, 2012, s. 138 - 139), čo sa v ústavnej praxi aj významným spôsobom prejavilo (o tom viac PATAKYOVÁ, M.: *K aktívnej legitímácii verejného ochrancu práv v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy*. In. Ústavná a zákonná úprava konania pred súdnym orgánom ochrany ústavnosti v štátoch V4 – VIII. Ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2020, s. 39 – 57, k tomu tiež KRESÁK, P.: *Reštriktívny formalizmus ako dôvod zužovania ochrany ľudských práv a slobôd v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR*. In. Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. Ústavné dni, Košice: UPJŠ, 2014, s. 194 – 2011).

⁹ Podľa druhej vety § 74 ods. 2 zákona č. 350/1006 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších prepisov „*Táto lehota nesmie byť kratšia ako 30 dní odo dňa pridelenia*“ (!).

bola v zásade vždy taká, že návrhy ústavných zákonov prerokovali všetky výbory Národnej rady (okrem Mandátového a imunitného výboru). Gestorský výbor navrhol uznesením z 25. novembra 2020 Národnej rade schváliť vládny návrh v znení 5 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov (ďalej len „pozmeňujúce návrhy“). Národná rada všetky pozmeňujúce návrhy predložené ÚPV schválila.¹⁰

Z pozmeňujúcich návrhov schválených gestorským výborom považujem za potrebné venovať pozornosť aspoň dvom, prostredníctvom ktorých sa justičná novela oproti podobe obsiahnutej vo vládnom návrhu nie bezvýznamne posunula. Mám na mysli v prvom rade pozmeňujúci návrh, ktorým sa rozšírila právomoc prezidenta vymenúvať vysokoškolských profesorov o právomoc vysokoškolských profesorov aj odvolávať [čl. 102 písm. h) Ústavy]. Vďaka jeho schváleniu **sa narušil (chvályhodný) zámer vlády koncentrovať do tejto novely Ústavy len zmeny v ústavnej úprave súdnej moci**. Druhý pozmeňujúci návrh predložený ÚPV a následne schválený Národnou radou, na ktorý sa žiada tiež upozorniť, sa týkal rozšírenia možnosti uchádzať sa o funkciu predsedu (touto novelou Ústavy zriadeného) Najvyššieho správneho súdu aj osobám, splňajú podmienky uchádzania sa o funkciu sudcu Ústavného súdu, ale nie sú sudcami [čl. 154g. ods. 7 Ústavy], čo z môjho pohľadu predstavuje ešte výraznejší zásah do platnej ústavnej úpravy, než rozšírenie kreačnej právomoci prezidenta.

Najväčšie rany (v prvom rade z procesného hľadiska) však vládny návrh justičnej novely Ústavy utrpel počas plenárnej schôdze Národnej rady v rámci II. čítania. Z kvantitatívneho hľadiska išlo síce „len“ o 6 pozmeňujúcich návrhov, z ktorých len 2 boli schválené, ale oba si zaslúžia tvrdú kritiku. V tejto časti môjho príspevku sa chcem venovať len pozmeňujúcemu návrhu skupiny vládnych poslancov, ktorý v jej mene predložil poslanec M. Svrček z poslaneckého klubu Sme rodina (druhým zo schválených pozmeňujúcich návrhov sa budem zaoberať v druhej časti môjho príspevku, keďže sa týka ustanovovania sudcov Ústavného súdu, pozn.). **Prostredníctvom tohto pozmeňujúceho návrhu došlo k zásadnej modifikácii čl. 39 Ústavy v časti týkajúcej sa starobného dôchodku.** Impulz k predloženiu tohto pozmeňujúceho návrhu zaznel verejne až na schôdzi Národnej rady v II. čítaní od ministra práce, sociálnych vecí a rodiny M. Krajňáka (Sme rodina), ktorého argumenty skupina vládnych poslancov „pohotovo“ a „poslušne“ premietla do pozmeňujúceho návrhu. Tento príspevok neposkytuje priestor na detailnú analýzu tohto

¹⁰ Text týchto pozmeňujúcich návrhov obsahuje Správa ÚPV o prerokovaní vládneho návrhu v druhom čítaní (ptč. 270a) dostupná na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=488030>.

pozmeňujúceho návrhu, preto sa obmedzím na jeho podstatu, ktorá spočíva v ustanovení nových ústavných zásad pre odchod do starobného dôchodku a jeho výpočet, ktoré zároveň negujú (aj keď len s účinnosťou od 1.1. 2023) podstatnú časť bezprostredne predchádzajúcej novely Ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 99/2019 Z.z. v časti týkajúcej sa ustanovenia vekového stropu pre odchod do starobného dôchodku, ktorý by nebol schválený, ak by ho v záverečnom hlasovaní nepodporili aj poslanci za Sme rodina (!).

Bez ambícií vecne zhodnotiť obsah zmien v čl. 39 Ústavy chcem zdôrazniť, že schválenie tohto pozmeňujúceho návrhu predloženého na poslednú chvíľu, bez predchádzajúcej odbornej diskusie a nad vecný rámec výsostne „justične“ koncipovaného vládneho návrhu novely Ústavy a navyše vo sfére, ktorá sa dotýka (skôr, či neskôr) v zásade každej fyzickej osoby dôchodkovo poistenej v Slovenskej republike, považujem za trestuhodné a neospravedliteľné. Považujem to za **jeden z najzávažnejších prešľapov [či politických obchodov (?)], ku ktorým došlo v ústavodarných aktivitách Národnej rady od vzniku samostatnej Slovenskej republiky.**¹¹ Absolútne neobstojí (skôr naopak priťažuje) argumentácia ministra Krajňáka, že jeho rezort (ešte len) pripravuje ústavný zákon o starobnom dôchodku (Ústava prijatie takéhoto ústavného zákona nepredpokladá, pozn.), s ktorého obsahom súvisí aj potreba dielčích zmien v čl. 39 Ústavy (!).¹² Presadením schválenia tohto pozmeňujúceho návrhu minister Krajňák v podstate dostal vládnych poslancov do pozície „rukojemníkov“, najvypuklejšie by sa totiž trestuhodnosť predčasného presadenia tejto ústavnej zmeny mohla prejavíť vtedy, ak ústavný zákon o starobnom dôchodku po svojom predložení do ústavodarného procesu nezíska kvalifikovanú ústavnú podporu, čo nemožno vzhľadom na politicky vážne naštrbené vzťahy vo vládnej koalícii (!).¹³

¹¹ Za tento pozmeňujúci návrh hlasovalo 91 poslancov, 52 poslancov bolo proti a 1 poslanec sa zdržal hlasovania.

¹² Podľa osvedčených zásad organizácie procesu tvorby by mala byť prípadná zmena Ústavy v časti týkajúcej sa starobného dôchodku prerokovaná a prijímaná spolu s návrhom ústavného zákona, ktorého účelom bude premietnuť zamýšľané nové ústavné zásady inštitútu starobného dôchodku, vyjadrené v čl. 39 Ústavy, do konkrétnejšej roviny, teda konkrétnejších právnych noriem disponujúcich právnu silou ústavného zákona. Len tak by mohli totiž poslanci disponovať ucelenou predstavou o ústavodarnom zámere vlády a zodpovedne o ňom rozhodnúť.

¹³ Súčasťou pozmeňujúceho návrhu predloženého poslancom M. Svrčekom bolo aj vloženie nového čl. 55a do textu Ústavy. V novom článku 55a Ústavy sa ústavne deklarujú zásady zodpovedného rozpočtového hospodárenia s verejnými financiami a odkazuje sa na podrobnejšiu úpravu pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pôsobnosti Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v samostatnom ústavnom zákone. Samotnú skutočnosť, že podstatná časť čl. 55a Ústavy má charakter ústavnej blankety [aj keď odkazujúcej na už

Stručnú zmienku si na tomto zaslúžia aj ďalšie pozmeňujúce návrhy predložené na schôdzi Národnej rady, ktoré neboli schválené. Tri z nich boli predložené poslancami za opozičné politické strany, a preto boli v podmienkach nevraživej politickej kultúry, ktorá momentálne panuje v slovenskom parlamente už v zárodku odkázané na neúspech. Potenciálna možnosť schválenia však bola spojená s pozmeňujúcim návrhom poslanca A. Baránika (SaS)¹⁴, ktorým sa pokúsil koncepčne (aj keď zahmlene) vstúpiť do ústavného postavenia prokuratúry, čo bolo taktiež zjavne nad rámec zámerov sledovaných vládnym návrhom novely Ústavy.¹⁵

II. K schváleným ústavným zmenám týkajúcim sa Ústavného súdu a jeho sudcov

Podstatná časť ústavných zmien, ktoré prináša Národnou radou schválené znenie justičnej novely Ústavy sa týka kompetencií Ústavného súdu a ustanovovania jeho sudcov. Najprv sa budem venovať tým ustanoveniam novely Ústavy, ktorá sa týkajú jeho kompetencií. Z týchto ustanovení najviac pozornosti, vrátane ostrej kritiky predovšetkým zo strany opozičných politických strán, ale i niektorých politických komentátorov, viacerých predstaviteľov domácej ústavnej teórie, ako i predsedu Ústavného súdu¹⁶ (a zrejme tiež ostatných sudcov Ústavného súdu)¹⁷ vyvolalo doplnenie čl. 125 ods. 4 o poslednú vetu, ktorá znie

platný ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti(!)] možno z hľadiska požiadavky sprehládňovania ústavného systému oceniť. Na druhej strane však nemožno akceptovať, že takýto koncepčný návrh úzko súvisiaci aj s presadenými zmenami v čl. 39 Ústavy bol predložený až vo finálnej fáze ústavodarného procesu, teda bez predchádzajúcej odbornej diskusie.

¹⁴ Za tento pozmeňujúci návrh hlasovalo 80 poslancov, 55 bolo proti a 7 poslanci sa zdržali hlasovania.

¹⁵ V prípade schválenia pozmeňujúceho návrhu poslanca A. Baránika by čl. 149 Ústavy znel nasledovne:

„(1) Prokuratúra Slovenskej republiky zastupuje verejnú obžalobu v trestnom konaní pres súdom a vykonáva ďalšie úlohy, ak tak ustanoví zákon.

(2) Verejnú kontrolu nad činnosťou prokuratúry vykonáva parlament a vláda alebo v jej mene člen vlády, podrobnosti ustanoví zákon“.

¹⁶ Pozri záznam z jeho vystúpenia na 18. schôdzi Národnej rady zo dňa 3. decembra 2020. Dostupné na internete: Schôdze: Rozprava: Textový prepis rozpravy – Národná rada Slovenskej republiky (nr.sr.sk).

¹⁷ Negatívny postoj sudcov Ústavného súdu k tomuto zásahu do Ústavy je pochopiteľný, keďže ústavný doplnok lokalizovaný do čl. 125 ods. 4 Ústavy predstavuje vo svojej podstate vo vzťahu k nim preventívne vyslovenie nedôvery, ktoré by malo zabrániť ich potenciálnemu neprimeranému ústavnému aktivizmu zasahujúcemu do výsostných vôd ústavodarného orgánu, inšpirovaného rozhodnutím väčšiny ich predchodcov v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 21/2014 (týkajúcom sa tzv. bezpečnostných previerok sudcov), v ktorom vyslovili nesúlad časti Ústavy s jej materiálным jadrom. V tejto súvislosti sa zdá vhodné pripomenúť, že väčšina súčasných sudcov Ústavného súdu bola

„*Ústavný súd nerozhoduje ani o súlade ústavného zákona s ústavou.*“ Z citovaného vyplýva, že ústavodarný orgán výslovne zakázal Ústavnému súdu rozhodovať o súlade s ústavného zákona s Ústavou. Kľúčový argument kritikov tohto doplnenia ústavného textu je založený na tvrdení, že vylúčením akýchkoľvek ústavných zákonov z prieskumu ich súladu s Ústavou sa vo svojej podstate odníma Ústavnému súdu možnosť plniť svoju základnú funkciu súdnej ochrany ústavnosti v prípadoch, ak by Národná rada „stratila hlavu“, resp. bola ovládnutá extrémistickými politickými silami a schválila ústavný zákon, resp. ústavnú zmenu, ktorou by zasiahla do kľúčových ústavných hodnôt (materiálneho jadra Ústavy) určujúcich jej identitu a konštituovala legálnou procedúrou autokratický ústavný režim. Aj keď tento argument má racionálne jadro, nepatrím k tým, ktorí drammatizujú, skutočnosť, že Národná rada výslovne zakázala Ústavnému súdu preskúmať ústavnosť ústavných zákonov.

V prvom rade chcem poznamenať, že **kritizovaný počin ústavodarného orgánu predstavoval priamu a vo svojej podstate prirodzenú a aj očakávanú reakciu na nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019**, ktorým si súdny orgán ochrany ústavnosti atrahoval právomoc, ktorú mu Ústava zjavne nepriznávala. Navyše to urobil vo veci, v ktorej mohol nešťastne a nevhodne formulovanú časť Ústavy, ktorá sa stala súčasťou ústavného textu po schválení ústavnej novely vykonanej ústavným zákonom č. 161/2014 Z.z., neutralizovať ďaleko miernejšími právnymi prostriedkami.¹⁸ Ústavný súd prijal podľa môjho presvedčenia nález vo veci PL. ÚS 21/2014 predčasne,¹⁹ nerešpektujúc pritom požiadavku, že použitie jeho „jadrovej zbrane“ (o jej latentnej existencii osobne nepochybujem) „*musí mať charakter ultima ratio, t.j. prichádza do úvahy len vtedy, ak neexistuje iný menej radikálny prostriedok ústavnej ochrany.*“²⁰ Aj preto išlo o rozhodnutie, ktoré malo vysoký potenciál vyvolať konflikt medzi ústavodarným orgánom a Ústavným

v čase uchádzania sa o túto funkciu (počas ich verejného vypočúvania) konfrontovaná s požiadavkou poslancov Národnej rady, aby vyjadrili svoj postoj k tomu, či schvaľujú, že si ich predchodcovia v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 21/2014 atrahovali právomoc derogovať ústavný zákon. Podľa môjho pozorovania žiaden z kandidátov, ktorí sú v súčasnosti sudcami Ústavného súdu nevyslovil verejne súhlas s takýmto postupom svojich predchodcov.

¹⁸ Pozri k tomu odlišné stanoviská sudcov k nálezu vo veci PL. ÚS 21/2014. Dostupné na internete: Vyhľadávanie rozhodnutí – Ústavný súd Slovenskej republiky (ustavnysud.sk).

¹⁹ Pozri k tomu aj BERDISOVÁ, L.: *Úž len Ústavný súd nás zachráni?* Denník SME: Fórum, 12. 12.2020, s. 13.

²⁰ OROSZ, L.: *Ústavný systém Slovenskej republiky a ochrana ústavnosti po 30. januári 2019*. In. Bratislavské právnické fórum 2020. Princíp právneho štátu ako súčasť materiálneho jadra Ústavy. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave Právnická fakulta, 2020, s.27.

súdom a to aj s ďaleko ostrejším priebehom, než k akému došlo. Nemožno prehliadať ani to, že proti tvrdeniu, že predchádzajúca ústavná úprava tzv. bezpečnostných previerok sudcov (čo ako nevhodne ústavodarcom artikulovaná) predstavovala zásah do materiálneho jadra Ústavy, možno ponúknuť silné protiargumenty.²¹

V súvislosti s analýzou a hodnotením tej časti justičnej novely Ústavy, ktorá výslovne deklaruje zákaz Ústavného súdu preskúmať súlad ústavných zákonov s Ústavou sa žiada poznamenať, že ponúka (minimálne nepriamo) paradoxný záver, ktorý disponuje spôsobilosťou dodatočne legalizovať a legitimizovať nález Ústavného súdu vo veci PL. ÚS 21/2014. Doplnenie čl. 125 ods. 4 Ústavy sa totiž dá interpretovať aj tak, že Národná rada ním v podstate dodatočne uznala, že Ústavný súd právomoc preskúmať súlad ústavných zákonov s Ústavou mal, a preto mu jej výkon *pro futuro* zakázala.

Justičná novela Ústavy v časti týkajúcej sa doplnenia čl. 125 ods. 4 Ústavy nepochybne predstavuje ďalší významný impulz pre pokračovanie doktrínalnej diskusie o materiálnom jadre ústavy a spôsoboch jeho ochrany v domácej odbornej literatúre. Priestorovo obmedzený a pritom vecne oveľa širšie koncipovaný príspevok do vedeckého zborníka nedáva možnosť podrobnejšie sa týmto problémom zaoberať. Obmedzím sa preto len na vyjadrenie podstaty svojho postoja k otázke súdneho prieskumu ústavnosti ústavných zákonov v podmienkach Slovenskej republiky. Jeho základom je východisko, že slovenský Ústavný súd nedisponoval ani pred 30. januárom 2019 a ani potom právomocou rozhodovať o nesúlade ústavného zákona s Ústavou. To však nevyučovalo a ani v súčasnosti nevyučuje, aby Ústavný súd artikuloval svoj postoj k rozhodnutiam iných ústavných orgánov, ktoré podľa jeho presvedčenia (presvedčenia väčšiny jeho sudcov) zásadným spôsobom zasahuje do identity Ústavy a popiera základné hodnoty, na ktorých je založená. Naopak, ak k takémuto zásahu do základného zákona štátu dôjde, či už normatívnym právnym aktom odvodeného ústavodarcu alebo iného ústavného orgánu, tak je povinnosťou sudcov Ústavného súdu vyplývajúcou aj z dikcie ich ústavného sľubu (čl. 134 ods. 5 Ústavy) vyjadriť svoj kategorický nesúhlas s takýmto zásahom a to aj v podobe rozhodnutia, ktoré z hľadiska požiadaviek platného pozitívneho práva možno spochybňovať. Inými slovami, **Ústavný súd môže a musí vystúpiť na ochranu Ústavy a to nielen v prípade, ak k tomu nemá výslovne zverenú rozhodovaciu právomoc, ale aj vtedy, keď mu**

²¹ Najviac argumentačne podložených protiargumentov ponúka v súčasnosti zrejme publikácia dvojice autorov KÁČER, M. – NEUMANN, J.: *Materiálne jadro v slovenskom ústavnom práve. Doktrínálny dissent proti zrušeniu sudcovských previerok*. Praha: Leges, 2020.

jej výkon ústavodarný orgán explicitne zakázal. Je inou otázkou, či rozhodnutie Ústavného súdu založené na atrahovanej právomoci vyvolá aj zamýšľané právne účinky. To však už je otázka, ktorá má aj (a zrejme predovšetkým) mimoprávnu dimenziu, ktorá je spojená v prvom rade s prirodzenou autoritou Ústavného súdu, ale aj s politickou a právnou kultúrou aktuálnych nositeľov verejnej moci, ako aj inými obrannými mechanizmami vyvierajúcimi z občianskej spoločnosti. Ak tieto faktory nie sú prítomné, tak aj v prípade, ak Ústavný súd svoju „jadrovú zbraň“ použije, tak „...*sa jednoducho sa neaktivuje*“.²²

Justičná novela Ústavy priniesla zmenu aj v úprave právomoci Ústavného súdu rozhodovať kompetenčné spory, ktorá bola dovtedy ustanovená len v subsidiárnej podobe, pričom v ústavnej praxi doposiaľ nedošlo k jej uplatneniu. S účinnosťou od 1. januára 2021 sa táto právomoc rozšírila o oprávnenie rozhodovať „*kompetenčné spory medzi Najvyšším súdom Slovenskej republiky a Najvyšším správnym súdom Slovenskej republiky*“ (prvá veta čl. 126 ods. 1 Ústavy). Vzhľadom na potenciál vzniku kompetenčných konfliktov medzi týmito najvyššími súdnymi orgánmi možno doplnenie čl. 126 ods. 1 Ústavy hodnotiť pozitívne o to viac, že zverenie rozhodovania o týchto sporoch do právomoci Ústavného súdu zodpovedá jeho ústavnému postaveniu.

Aj keď sa v priebehu ústavodarného procesu objavili aj zo strany právnickej obce výhrady k ustanoveniu oprávnenia senátu Ústavného súdu prerušiť konanie o ústavnej sťažnosti a predložiť plénu Ústavného súdu návrh na preskúmanie súladu sťažovateľom označeného ustanovenia všeobecne záväzného právneho predpisu s právnymi predpismi vyššej právnej sily,²³ ide podľa môjho názoru o krok správnym smerom. Vychádzam pritom nielen z pozitívnych poznatkov, ktoré majú už dlhodobo z uplatňovania v zásade identického oprávnenia senátov ústavného súdu v Českej republike, ale predovšetkým z mojich praktických skúseností získaných počas výkonu funkcie sudcu Ústavného súdu, keď sa senát, ktorého som bol členom viackrát dostal do „bezvýchodiskovej situácie“, keďže viazaný prezumpciou ústavnosti a nemožnosťou atrahovať si pôsobnosť pléna Ústavného súdu nemohol rozhodnúť v prospech sťažovateľov, hoci bolo zjavné, že napadnuté rozhodnutie príslušného orgánu verejnej moci bolo založené na aplikácii právnej normy, ktorej nesúlad s Ústavou bol očividný (k tomu pozri aj Dôvodovú správu k vládne návrhu). **Vzhľadom na očakávaný pozitívny efekt tohto nového ustanovenia Ústavy (nový odsek 5 článku 127 Ústavy) je pre**

²² BERDISOVÁ, L., opak. c.d., s. 13.

²³ Pozri napr. HAULÍK, Š.: *Novela Ústavy ohrozuje stabilitu ústavného systému*. Denník N: Komentáre, 9. 10. 2020, s. 8.

mňa nepochopiteľné, že Národná rada rozhodla o tom, že nadobudne účinnosť až 1. januárom 2025, t.j. s odstupom štyroch rokov (!). Nerád by som pripisoval toto rozhodnutie ústavodarného orgánu efektívnemu lobingu vedenia Ústavného súdu, v každom prípade však odôvodnenie posunu účinnosti jeho účinnosti v Dôvodovej správe je z môjho pohľadu nielen nepresvedčivé, ale aj celkom zjavne neakceptovateľné.²⁴ Argumentovať zvýšeným nápadom a potrebou vysporiadať sa s nahromadenou rozhodovacou agendou spôsobenou 9 mesačným fungovaním v nekompletnom zložení v porovnaní so situáciou v predchádzajúcom funkčnom období Ústavného súdu, keď bol nápad vecí mnohonásobne vyšší²⁵ a Ústavný súd pôsobil v nekompletnom 10 člennom zložení viac ako 3 roky (2014 – 2017) za „nenáležitý žart.“ To platí o to viac, že tou istou novelou Ústavy bol Ústavný súd odbremený od jednej zo svojich kvantitatívne, ale i kvalitatívne najexponovanejších kompetencií – rozhodovania o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy.

Vo vzťahu k už avizovanému odňatiu pôsobnosti rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy Ústavnému súdu a jej zvereniu do pôsobnosti novo konštituovaného súdu Najvyššieho správneho súdu nemám z hľadiska ústavnej úrovne právnej regulácie v zásade žiadne pripomienky. Odporúčal som ho v jednom zo svojich publikačných výstupov už v roku 2011,²⁶ pričom táto idea sa v domácej ústavnej doktríne stretla vo všeobecnosti s pozitívnou odozvou. Treba podčiarknuť, že k jej presadeniu významne napomohlo zriadenie Najvyššieho správneho súdu, keďže do rozhodovacej agendy

²⁴ V Dôvodovej správe k vládnomu návrhu sa uvádza: „*Predkladateľ má za to, že tento odklad je dôvodný aj s ohľadom na aktuálnu situáciu na ústavnom súde z hľadiska jeho zaťaženia. Zavedenie individuálnej kontroly ústavnosti môže so sebou priniesť zvýšený nápad na ústavnom súde. Vzhľadom na to, že v predchádzajúcom období ústavný súd „fungoval“ v provizórnom režime (reálne boli obsadené len štyri miesta sudcov), je namieste, aby ústavný súd dostal priestor vysporiadať s nápadom nahromadeným v tomto období.*“

²⁵O mimoriadnom náraste rozhodovacej agendy Ústavného súdu v minulom decéniu som písal vo viacerých svojich publikačných výstupoch. Niektoré štatistické údaje z tohto obdobia [napr. v období rokov 2008–2013 predstavoval priemer 14 025 podaní doručovaných za kalendárny rok, (k tomu pozri OROSZ, L.: *Ústavný súd Slovenskej republiky ako manufaktúra na ústavné sťažnosti*. In: *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi*. III. ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2014, s. 221)]. Niektoré hroziví štatistické údaje z uplynulého funkčného obdobia Ústavného súdu pozri aj v štúdií MACEJKOVÁ, I.: *Ústavný súd Slovenskej republiky a jeho premeny*. In: 25 výročie Ústavy Slovenskej republiky – VI. Ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2018, s. 16.

²⁶OROSZ, L: *Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (II.)*. Justičná revue, 63, 2011, č. 11, s. 1231.

správneho súdництва možno systémovo zaradiť aj volebné súdnictvo. K tomu, aby sa Najvyšší správny súd zhostil tejto svojej rozhodovacej agendy na požadovanej kvalitatívnej úrovni bude v prvom rade dôležité, aby jeho budúce personálne zloženie disponovalo primeranými kvalifikačnými a osobnostnými predpokladmi, ale aj racionálna právna regulácia²⁷ a nepochybne aj optimálna organizácia práce tohto súdu.

Vo svojom komentári k justičnej novele Ústavy nemôžem obísť ani vypustenie tretej vety z čl. 131 ods. 1 Ústavy („Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne“), ktorého účelom je **zrušenie možnosti „...tzv. procesného zamietania pri rozhodovaní ústavného súdu“**, a teda „...predchádzať prípadom odmietnutia spravodlivosti (*denegatio iustitiae*). V dôsledku toho úlohou ústavného súdu bude povinnosť v rámci delibračného procesu vždy nájsť najlepšiu možnú zhodu a nájsť kvórum pre pozitívne alebo negatívne rozhodnutie o danom návrhu“ (citované z Dôvodovej správy k vládnemu návrhu). Na rozdiel od väčšiny pozitívnych odoziev na túto úpravu, **ide podľa môjho názoru o legislatívne riešenie, ktoré nebolo komplexnejšie domýšľané**. Kľúčovým impulzom pre jeho presadzovanie bolo zrejme niekoľkomesačné pôsobenie Ústavného súdu v nekompletnom zložení v roku 2019, ktoré spôsobilo, že v aktuálnom čase nebolo možné meritórne rozhodnúť o závažnej volebnej sťažnosti Kresťanskodemokratického hnutia, smerujúcej proti voľbám do Európskeho parlamentu konaným 25. mája 2019 (tzv. kauza Lexman)²⁸.

²⁷ Vážne pochybnosti o tom, či má gestorské ministerstvo spravodlivosti ujasnenú predstavu o tejto časti budúcej súdnej agendy Najvyššieho správneho súdu u mňa vyvolal vládný návrh zákona o reforme súdництва v priebehu legislatívneho procesu bol jeho názov upravený na základe pozmeňujúceho návrhu ÚPV a v Zbierke zákonov bol publikovaný ako zákon č. 423/2020 Z.z. o zmene a doplnení zákonov súvisiacich s reformou súdництва, pozn. – ptč.. 271 (dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484604.>),

ktorý vo svojom článku II, týkajúcom sa novelizácie Správneho súdneho poriadku v časti označenej „Konanie vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do územnej samosprávy“ obsahoval viacero ustanovení formulovaných v podobe, ktorá vyvolávala pochybnosti o tom, či si predkladateľ zákona vôbec uvedomil, že volebná agenda má v porovnaní s inými vecami, ktoré patria do pôsobnosti správnych súdov určité neprehraditeľné osobitosti. Len na základe skutočnosti, že Národná rada schválila pozmeňujúci návrh ÚPV [pozri Správu ÚPV o prerokovaní vládneho návrhu zákona o reforme súdництва (tlač 271) v druhom čítaní (dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=488031>)], na podnet ktorý som mal možnosť formulovať na zasadnutí Komisie ÚPV pre tvorbu práva a následne tiež z pozície predsedu Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán, sa podarilo eliminovať vážne nedostatky vládneho návrhu zákona, ktoré by v ústavnopolitickej praxi s vysokou pravdepodobnosťou vyvolali vážne problémy.

²⁸ Pozri uznesenie Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 15/2019 z 26. júna 2019 o zamietnutí volebnej sťažnosti KDH (vrátane odlišného stanoviska sudcu I. Fiačana) a následne tiež

V prospech tvrdenia, že vypustenie vyššie citovanej vety z čl. 131 ods. 1 Ústavy nebolo celkom domyslené považujem za žiaduce v prvom rade uviesť, že k vzniku situácií, keď hrozilo zamietnutie návrhu z dôvodu nedosiahnutia nadpolovičnej väčšiny všetkých sudcov Ústavného súdu mohlo v zásade reálne dôjsť len vtedy, ak Ústavný súd nie je kompletný (nie sú obsadené všetky sudcovské miesta), pričom aj v takejto situácii bolo možné v zásade vždy predísť racionálnym vedením rokovania predsedom Ústavného súdu (napr. odložením rozhodovania o takých veciach, pri ktorých sa dá reálne predpokladať nedosiahnutie súhlasu požadovanej väčšiny sudcov).²⁹ Za najzávažnejšiu skutočnosť vyvolanú derogáciou možnosti zamietnuť návrh na začatie konania však považujem to, že **vyvoláva potenciálne neprimeraný tlak na nezávislosť sudcovského rozhodovania**. Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu totiž prináša aj situácie, keď priestor na kompromis medzi postojmi sudcov je značne obmedzený, či dokonca vylúčený. Dosiahnuť za týchto okolností Ústavou požadovanú väčšinu hlasov sudcov (nadpolovičnú väčšinu všetkých sudcov) v prospech určitého rozhodnutia v nekompletnom personálnom zložení, môže vyvolať neriešiteľný rébus.³⁰

Bezvýhradne sa nemožno stotožniť ani so zásahom justičnej novely Ústavy do čl. 136 ods. 3 Ústavy, prostredníctvom ktorého bolo Ústavnému súdu odňaté oprávnenie udeľovať súhlas so vzatím do väzby sudcu všeobecného súdu a generálneho prokurátora. Nejednoznačnosť tohto reštrikčného zásahu do kompetencií Ústavného súdu potvrdzuje nepriamo aj protirečivosť Dôvodovej správy k vládnemu návrhu,

uznesenie o opakovanej volebnej sťažnosti KDH sp. znb. PL. ÚS 21/2019 z 29. apríla 2020 (vrátane odlišného stanoviska sudcu P. Straku).

²⁹Ak zvlášť v období rokov 2016 – 2017 došlo zo strany Ústavnému súdu k zamietnutiu relatívne vysokého počtu návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy, tak to možno pripísať aj zúfalému pokusu Ústavného súdu aj touto formou signalizovať dotknutým ústavným orgánom (Národnej rade a prezidentovi), že ich dlhotrvajúci spor o obsadenie miest 3 sudcov je z pohľadu požiadavky zabezpečovania ochrany ústavnosti v primeranom čase neutržateľný. V tejto súvislosti si treba uvedomiť, že samotné zamietnutie návrhu v konaní o súlade právnych predpisov nebolo nezvratné, keďže nepredstavovalo prekážku *res iudicata*, t.j. umožňovalo subjektom oprávneným iniciovať konanie podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy predložiť bezprostredne po zamietnutí predchádzajúceho návrhu nový návrh na začatie konania.

³⁰ Nepriamo to potvrdzuje aj krkolomná dikcia § 9 ods. 3 zákona o Ústavnom súde, zavedená jeho novelizáciou vykonanou zákonom č. 423/2020 Z. z. v bezprostrednej nadväznosti na schválenie justičnej novely Ústavy, podľa ktorého „*Ak žiaden návrh nezískal podporu potrebnej väčšiny (§ 8 ods. 5), hlasovanie sa opakuje tak, že predseda ústavného súdu na základe priebehu rozpravy rozdelí návrhy na jednotlivé časti alebo jednotlivé sporné otázky, o ktorých sa hlasuje jednotlivo. Rozhodnutie o takejto otázke zaväzuje sudcov ústavného súdu pri hlasovaní o ďalších častiach alebo ďalších sporných otázkach návrhu.*“.

v ktorej sa na jednej strane konštatuje, že ide o právnu úpravu, ktorá je „historicky prekonaná“, ale na druhej strane sa priznáva, že „udeľovanie súhlasu ústavného súdu so vzatím do väzby sudcu všeobecného súdu a generálneho prokurátora je konštitucionalistikou vnímané ako súčasť procesných garancií ochrany nezávislosti samotnej súdnej moci pred pokusmi o neústavné zásahy do tejto zo strany iných zložiek moci“, pričom argumentácia vyúsťuje do kritiky ostatných rozhodnutí Ústavného súdu o neposkytnutí súhlasu so vzatím do väzby, ktoré podľa názoru predkladateľa „neboli ...dostatočne a presvedčivo odôvodnené a materiálne naviazané na doktrínálne vymedzenie dôležitosti inštitútu súhlasu (pozri PL. ÚS 4/2020 týkajúce sa ôsmych sudcov všeobecného súdu, pri ktorých Ústavný súd odmietol udeliť súhlas na vzatie do väzby).“

Justičná novela Ústavy prináša aj závažne zásahy do ustanovovania sudcov Ústavného súdu, z ktorých niektoré boli vo finálnej podobe schválené až na základe pozmeňujúceho návrhu skupiny poslancov, predloženého predsedom ÚPV M. Vetrákom na plenárnej schôdzi Národnej rady v rámci II. čítania.³¹ Ide v prvom rade o **ustanovenie požiadavky súhlasu 3/5 väčšiny všetkých poslancov potrebnej k zvoleniu kandidáta na sudcu a to aj pri opakovanej voľbe**, ktorá vyznieva na prvý pohľad avantgardne. **K jej zmierneniu dochádza až pri každej ďalšej voľbe, pri ktorej postačuje súhlas aspoň nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov.** Realistický pohľad na túto legislatívnu konštrukciu možno cynicky poznamenať, že v stave právnej a politickej „nekultúry“ dôjde k vo väčšine prípadov k zvoleniu kandidátov až po prvých „dvoch povinných cvikoch“ založených na požiadavke ústavnej väčšiny, čo v konečnom dôsledku len predlží proces volieb kandidátov na sudcov. Na druhej strane treba oceniť aspoň to, že oproti stavu pred justičnou novelou, keď postačoval k zvoleniu kandidáta na sudcu Ústavného súdu súhlas bežnej väčšiny poslancov, vyznieva novú ústavnú úpravu progresívnejšie.

Zámerom predkladateľa bolo zahrnúť do novej ústavnej úpravy aj **brzdy proti pasivite parlamentu pri nezvolení dostatočného počtu kandidátov na ústavných sudcov** (antiblokačný mechanizmus)³² spočívajúci vo vyvinutí účinného tlaku na parlament **v podobe posilnenia oprávneniu prezidenta** v prípade, ak parlament v Ústavou určenej lehote nezvolí dostatočný (dvojnásobný) počet kandidátov, vymenovať sudcov ústavného súdu „... aj bez návrhu Národnej rady Slovenskej republiky z osôb navrhnutých Národnou radou Slovenskej republiky a verejne vypočutých Národnou radou Slovenskej republiky alebo prezidentom Slovenskej

³¹Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=488821>.

³² Podrobne k tomu pozri Dôvodovú správu k vládnemu návrhu.

republiky“ (bod 10 pôvodného návrhu). Domnievam sa, že v takejto podobe by pôsobil antiblokačný mechanizmus mimoriadne efektívne. V priebehu ústavodarného procesu sa však objavili obavy z neprimeraného posilnenia postavenia prezidenta, čo vyústilo do korekcie citovaného riešenia, ktoré bolo zakomponované do vládneho návrhu. Podľa tejto novej konštrukcie (schválenej aj parlamentom) bude môcť prezident svoje „antiblokačné oprávnenie“ uplatniť len na Národnou radou „zvolených kandidátov na sudcov ústavného súdu.“ Opäť ide o nedomyšlené riešenie. Ak totiž nedôjde v dohľadnej dobe k zásadnejším zmenám v politickej a právnej kultúre, tak v praxi môže **Národnou radou schválené riešenie viesť v zásade k faktickému vylúčeniu reálneho vplyvu prezidenta na ustanovovanie sudcov**, keďže umožňuje Národnej rade zvoliť len toľko kandidátov na ústavných sudcov, koľko je voľných miest a takto „tlačiť“ prezidenta k akceptovaniu všetkých ňou zvolených kandidátov (!).

Diskutabilné sa javí aj ďalšie ustanovenie justičnej novely Ústavy, ktorého účelom je zabrániť, v prípade zlyhania procesu ustanovovania nových ústavných sudcov, pôsobeniu Ústavného súdu v nekompletnom zložení; podľa druhej vety nového znenia čl. 134 ods. 3 Ústavy „*Sudca ústavného súdu ostáva vo funkcii aj po uplynutí funkčného obdobia do zloženia sľubu novým sudcom ústavného súdu.*“ Ide síce o riešenie, ktoré nie je v komparatívnom porovnaní ojedinelé, ale **v zahraničných ústavných úpravách je spravidla spájané s ustanovením maximálnej lehoty pretrvávania mandátu doterajších sudcov.** Ak takáto lehota nie je ustanovená, tak to môže viesť v našich podmienkach k tomu, že parlamentná väčšina, ktorej aktuálne personálne zloženie Ústavného súdu vyhovuje, ponechá „svojich sudcov“ vo funkciách „doživotne“.³³

Vo vládnom programe, ako aj samotnom vládnom návrhu bolo obsiahnuté tiež opatrenie, ktoré malo viesť k vytvoreniu „brzdy proti koncentrácii moci v rukách jednej politickej reprezentácie, a to tak, aby väčšina ústavných sudcov nebola volená jednou politickou garnitúrou“ (citované z Dôvodovej správy k vládnemu návrhu), t.j. **ustanoviť priebežnú obmenu sudcov.** Ide nepochybne o progresívnu ideu, tvoriacu minimálne nepriamo príspevok do uplatňovania princípu del'by moci, ale požiadavka konštruovať k jej naplneniu všeobecne akceptovateľný legislatívny mechanizmus (bez zásahu do aktuálneho personálneho zloženia Ústavného súdu) je len ťažko splniteľná. Napriek tomu sa vláda o to vo vládnom návrhu pokúsila (bod 11 vládneho návrhu) a predseda ÚPV sa ho pozmeňujúcim návrhom (Národnou radou schváleným), lokalizovaným do

³³ Možno je v tejto súvislosti vhodné pripomenúť viac ako trojročné presluhovanie bývalého predsedu Najvyššieho kontrolného úradu Jána Jasovského (2005 – 2012), ktorý očividne jednofarebnéj vláde Róberta Fica (SMER-SD) vyhovoval.

prechodných ustanovení Ústavy, pokúsil „vylepšiť“, avšak spôsobom, ktorý vyvoláva minimálne rozpaky, ak už nie „ironický úškrn“.³⁴

Na druhej strane popri kritických poznámkach k novej konštrukcii ustanovovania sudcov Ústavného súdu **sa žiada oceniť ústavnú fixáciu (už v praxi osvedčeného) verejného vypočúvania uchádzačov o funkciu ústavného súdu (čl. 134 ods. 2 Ústavy), ako aj precizáciu podmienok uchádzania sa o túto funkciu.**³⁵ Nevieť sa však celkom stotožniť s ustanovením vekového limitu pre výkon funkcie ústavného súdu (72 rokov). Aj pri rešpektovaní objektívnej skutočnosti, že s vyšším vekom je u každej fyzickej osoby neodvratne spojený aj postupný úbytok fyzickej ale i mentálnej energie, sa dá zhodnúť na tom, že tento proces je u každého jedinca (vrátane uchádzačov o funkciu ústavných sudcov) významne individualizovaný, na čo môžu (individuálne) prihliadnuť tak Národná rada, ako aj prezident pri kreovaní nového personálneho zloženia Ústavného súdu aj bez nepochybne citlivého ustanovenia obligatórneho zániku po dovŕšení Ústavou ustanoveného veku.

Záver

Podnadvpis môjho príspevku („solídne zámery – rozpačité závery“) do značnej miery vystihuje aj môj hodnotiaci postoj k justičnej novele Ústavy (aspoň jej analyzovanej časti). Priznám sa, že by má úprimne potešilo, ak by sa niektoré moje obavy a výhrady načrtnuté v tomto príspevku v ústavnopolitickej praxi nepotvrdili. Skúsenosti, ktoré som získal počas môjho pôsobenia vo verejných funkciách mi ale žiaľ signalizujú, že optimistický

³⁴ Ide o ustanovenia čl. 154g ods. 9 až 11, ktoré znejú:

„(9) *Funkčné obdobie v poradi*

a) *prvých štyroch sudcov ústavného súdu vymenovaných po 1. januári 2021 uplynie 30. októbra 2037,*

b) *d’alších štyroch sudcov ústavného súdu vymenovaných po 1. januári 2021 po sudcoch ústavného súdu podľa písmena a) uplynie 30. októbra 2041,*

c) *d’alších piatich sudcov ústavného súdu vymenovaných po 1. januári 2021 po sudcoch ústavného súdu podľa písmena b) uplynie 30. októbra 2045.*

(10) *Ak má funkčné obdobie sudcu ústavného súdu podľa odseku 9 presiahnuť 15 rokov, funkcia sudcu ústavného súdu zanikne uplynutím 12 rokov; na zvyšok funkčného obdobia podľa odseku 9, najmenej však na šesť rokov, sa vymenuje nový sudca ústavného súdu.*

(11) *Pri súčasnom vymenovaní viacerých sudcov ústavného súdu na rôzne funkčné obdobia podľa odseku 9 poradie vymenovaných sudcov ústavného súdu sa určí podľa počtu hlasov získaných vo voľbe v Národnej rade Slovenskej republiky; v prípade rovnosti hlasov sa rozhodne žrebom.*

³⁵ Podľa prvej vety čl. 134 ods. 4 Ústavy „*Za sudcu ústavného súdu môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do Národnej rady Slovenskej republiky, dosiahol vek 40 rokov, je bezúhonný, má vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa, najmenej 15 rokov vykonával právnu prax a jeho doterajší život a morálne vlastnosti sú zárukou, že funkciu sudcu ústavného súdu bude vykonávať riadne...“.*

pohľad na uplatňovanie analyzovaných častí justičnej novely Ústavy v ústavno-politickej praxi nie je namieste. Aj to ma motivovalo k artikulácii mojich obáv v tomto príspevku.

Zoznam použitej literatúry

BERDISOVÁ, L.: *Úž len Ústavný súd nás zachráni ?* Denník SME: Fórum, 12. 12.2020.

HAULÍK, Š.: *Novela Ústavy ohrozuje stabilitu ústavného systému.* Denník N: Komentáre, 9. 10. 2020.

KÁČER, M. – NEUMANN, J.: *Materiálne jadro v slovenskom ústavnom práve. Doktrínálny dissent proti zrušeniu sudcovských previerok.* Praha: Leges, 2020.

KRESÁK, P.: *Reštriktívny formalizmus ako dôvod zužovania ochrany ľudských práv a slobôd v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR.* In. Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. Ústavné dni, Košice: UPJŠ, 2014.

Niektoré hroziví štatistické údaje z uplynulého funkčného obdobia Ústavného súdu pozri aj v štúdií MACEJKOVÁ, I.: *Ústavný súd Slovenskej republiky a jeho premeny.* In. 25 výročie Ústavy Slovenskej republiky – VI. Ústavné dni. Košice: UPJŠ2018.

OROSZ, L.: *Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (II.).* Justičná revue, 63, 2011, č. 11.

OROSZ, L.: *Spôsoby presadzovania ústavných zmien v doterajšej ústavno-politickej praxi v Slovenskej republike.* In. Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom kontexte. Bratislava: Lonfinger, s.r.o., 2012.

OROSZ, L.: *Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie.* In. 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni. I. Zväzok. Košice: UPJŠ, 2012.

OROSZ, L.: *Ústavný súd Slovenskej republiky ako manufaktúra na ústavné sťažnosti.* In. Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi. III. ústavné dni. Košice: UPJŠ.

OROSZ, L.: *Ústavný systém Slovenskej republiky a ochrana ústavnosti po 30. januári 2019.* In. Bratislavské právnické fórum 2020. Princíp právneho štátu ako súčasť materiálneho jadra Ústavy. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave Právnická fakulta, 2020

PATAKYOVÁ, M.: *K aktívnej legitímácii verejného ochrancu práv v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy.* In. Ústavná a zákonná úprava konania pred súdnym orgánom ochrany ústavnosti v štátoch V4 – VIII. Ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2020.

PROCHÁDZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku.* Bratislava: N Press, s.r.o., 2018.

Kontaktné údaje

doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.,

ladislav.orosz@upjs.sk

Katedra verejnoprávnych disciplín

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66

040 11 Košice

Disciplinárna zodpovednosť sudcov a súdna moc – úvahy o disciplinárnom orgáne pre sudcov všeobecných súdov

Disciplinary responsibility of judges and judicial power - consideration of a disciplinary body for judges of general courts

doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.

Katedra teórie práva a sociálnych vied

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Abstrakt:

Dôležitou a tradičnou súčasťou (nielen) právnických profesií je disciplinárna zodpovednosť ako druh právnej zodpovednosti. Aktuálne je v legislatívnom procese návrh mnohých zmien, ktoré sa majú dotknúť súdnej moci a disciplinárnej zodpovednosti sudcov a niektorých ďalších právnických povolání, a to návrh novely ústavy a návrh zákona o reforme justície. Príspevok sa venuje úvahám o disciplinárnej zodpovednosti sudcov všeobecných súdov, najmä s ohľadom na zloženie disciplinárneho orgánu a uplatnenia samosprávnych prvkov, a to z pohľadu minulého, súčasného a budúceho, v kontexte zmien v ústavnej úprave súdnej moci a prípadných dopadov na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Abstract:

An important and traditional part of (not only) the legal professions is disciplinary responsibility, as a type of legal liability. Many changes are currently being proposed in the legislative process to affect the judiciary and disciplinary liability of judges and some other legal professions, namely a draft amendment to the Constitution and a draft law on judicial reform. The paper deals with considerations on the disciplinary liability of judges of general courts, especially with regard to the composition of the disciplinary body and the application of self-governing elements, from the past, present and future perspective, in the context of changes in constitutional regulation of the judiciary and possible impacts on the decision-making activities of the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Kľúčové slová

Disciplinárna zodpovednosť, sudca, súdna moc

Key words

Disciplinary responsibility, judge, judicial power

Úvod

Zodpovednosť¹ sa viaže na jedinca v spoločnosti zasadeného v jednotlivých normatívnych systémoch. „Zodpovednosť je spôsobilosť subjektu, podliehajúceho osobnej pôsobnosti nejakého pravidla, znášať následky buď konania, alebo stavu, ktorý takémuto pravidlu odporuje.“² Najčastejšie sa ako tá najvšeobecnejšia označuje spoločenská zodpovednosť a v rámci nej, ako podskupiny sa uvádzajú zodpovednosť politická, morálna a právna³. Nájďme aj iný výpočet: Spoločenská zodpovednosť okrem právnej zodpovednosti „zahŕňa tiež politickú, národnú, historickú, stranícku (partajnú) a mnohé ďalšie druhy zodpovednosti.“⁴

Disciplinárna⁵ zodpovednosť je druhom právnej zodpovednosti a tradične sa radí k zodpovednosti vo verejnoprávnej oblasti. „Právna zodpovednosť je osobitná forma právneho vzťahu, v ktorom dochádza na základe porušenia právnej povinnosti ku vzniku novej právnej povinnosti sankčnej povahy“.⁶ Právna zodpovednosť sa viaže tak k protiprávnemu konaniu ako aj k protiprávnemu stavu. „Právna zodpovednosť je spôsobilosť subjektu, podliehajúceho osobnej pôsobnosti právnej normy,

¹ Zodpovednosť má vo svojom slovnom základe zakomponované *odpovedať*, tak je to aj v češtine, *odpovědnost*, v ruštine *ответственность*, v angličtine *responsibility*, vo francúzštine *responsabilité*, (latinské *responsum* = odpoveď), v nemčine, maďarčine a i. Teda je zjavné, že ide o akúsi reakciu na čosi, odpovedáme na požiadavky na nás kladené v rôznych spoločenských vzťahoch; Zodpovednosť podľa Krátkeho slovníka slovenského jazyka je vyjadrený pri prídavnom mene zodpovedný, teda ktorý je povinný niesť následky za niečo, ručiť za niekoho, a/alebo ktorý má správny vzťah k plneniu povinností; svedčiaci o tejto vlastnosti (2003)

<https://slovník.juls.savba.sk/?w=zodpovednos%C5%A5&s=exact&c=c549&cs=&d=kssj4#>

² Procházka, R., Káčer, M.: *Teória práva*. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 272

³ Fábry, B., Kasinec, R., Turčan, M.: *Teória práva*, 2. preprac. vyd., Bratislava : Wolters Kluwer, Právnická fakulta UK Bratislava, 2019, s. 241; Gerloch, A.: *Teorie práva*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 161; Brösl, A. a kol.: *Teória práva*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 145

⁴ Marčenko, M. N., Derjabina, E. M.: *Teorija gosudarstva i prava*. Učebnik dlja bakalavrov. Moskva : M30 spekt, Moskovskij gosudarstvennyj universitet imeni M. V. Lomonosova, Juridičeskij fakul'tet, 2016, s. 298

⁵ *Disciplína* má latinský pôvod, znamená vyučovanie, vychovávanie, vzdelanie, poučenie, cvik, výcvik, znalosť, umenie, ale aj predmet, vyučovací odbor, náuka, poriadok, sústava, tiež trestanie, spôsob života, zásady, mravy, štátne zriadenie; sloveso *disciplino* znamená trestať, vyškoliť, vzdelat' – in: *Fürst, K.*: Slovník latinsko – český, Praha, Nakladatelství Kvasnička a Hampl, 1940, s. 111; Podľa Krátkeho slovníka slovenského jazyka (2003) sa výrazom *disciplína* v našom zmysle rozumie dodržiavanie pravidiel, predpisov, povinností, napr. pracovná, vojenská disciplína, porušiť, vyžadovať disciplínu; <https://slovník.juls.savba.sk/?w=disciplin%C3%A1rny&s=exact&c=rccc&cs=&d=kssj4#>

⁶ Večeřa, M., Gerloch, A., Schlosser, H., Beran, K., Rudenko, S.: *Teória práva*. Bratislava : Eurokódex, s.r.o., 2011, s. 239

znášať právne následky buď vlastného protiprávneho konania, alebo protiprávneho stavu, ktorý vznikol bez jeho priameho pričinenia“.⁷ Disciplinárna zodpovednosť sa považuje za „zodpovednosť za porušenie disciplíny v rámci interných vzťahov (často tiež za porušenie paraprávných predpisov). Tu neplatí zásada ne bis in idem.“⁸

Jedným konaním môže vzniknúť niekoľko druhov právnej zodpovednosti.

„Dôležitý pojem súvisiaci so zodpovednosťou (,teda aj disciplinárna, M.G.) je povinnosť.“⁹ V rámci disciplinárnej zodpovednosti sa jej vyvodzovanie viaže na porušenie právnej povinnosti alebo povinnosti právom predpokladanej, a to právom určeným subjektom. Disciplinárna zodpovednosť sa tradične nevyvodzuje ako právna zodpovednosť objektívna, ako zodpovednosť za výsledok, prípadne za riziko, ale práve ako právna zodpovednosť subjektívna. Disciplinárna zodpovednosť je zodpovednosťou za porušenie právnej povinnosti, vždy však špecifickej povinnosti viažucej sa ku špecifikovanej osobe, kde ide o zavinené konanie, minimálne nedbanlivostné. Právna úprava určuje v jednotlivostiach podrobnejšie.

Hoci sa disciplinárna zodpovednosť priradzuje k verejnoprávnej zodpovednosti, napriek tomu pôsobí v širokej sfére právnych vzťahov, od tých výsostne súkromnoprávných až po verejnoprávne, akokoľvek vyskytuje a uplatňuje sa vždy v istom spoločenstve¹⁰. Disciplinárna zodpovednosť v užšom zmysle sa viaže na isté spoločenstvo osôb, ktoré si v medziach zákonov vytvorilo vlastný súhrn práv a povinností, ktoré vie vlastnými orgánmi v špecifickom konaní vynútiť, dokonca vie na základe takéhoto mechanizmu osobu spomedzi seba vylúčiť. Disciplinárna zodpovednosť v užšom zmysle spočíva vo vzájomnom vzťahu medzi členom istého spoločenstva a spoločenstvom samotným.

⁷ Procházka, R., Káčer, M.: *Teória práva*. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 273

⁸ Gerloch, A.: *Teorie práva*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 165

⁹ Fábry, B., Kasinec, R., Turčan, M.: *Teória práva*, 2. preprac. vyd., Bratislava : Wolters Kluwer, Právnická fakulta UK Bratislava, 2019, s. 242

¹⁰ Podrobnejšie sa disciplinárnej zodpovednosti autorka venovala na inom mieste, napr. Gajdošová, M.: *Povaha disciplinárnej zodpovednosti*. In: Križan, V. (ed.): *Opus laudat artificem*. Pocta prof. JUDr. Helene Barancovej, DrSc. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity, 2019, s. 125 – 144; dostupné on-line: <http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/07/Pocta-Barancovej.pdf>; Gajdošová, M.: *Združenia a disciplinárna zodpovednosť*. In: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.): *Združenia osôb ako prvok demokracie a sloboda združovania*. Trnava : Typi universitatis tyrnaviensis, 2019, s. 161 – 184, dostupné on-line: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2020/02/Gajdosova-Kosiciarova_Zdruzenia-osob_on-line7.2.2020.pdf

Disciplinárna zodpovednosť v sebe zahŕňa definovanie disciplinárne zodpovedného subjektu, disciplinárnych previnení, disciplinárnych opatrení (trestov), disciplinárneho konania, disciplinárneho orgánu a pravidiel, porušením ktorých dochádza k jej vyvodzovaniu. Disciplinárna zodpovednosť sa viaže na povinnosť subjektu, resp. nesplnenie tejto povinnosti. Disciplinárna zodpovednosť je právom upravená, alebo minimálne právom predpokladaná, preto je jedným z druhov právnej zodpovednosti, a to inou ako napr. občianskoprávnou, administratívnou, trestnou či ústavnoprávnou.

Nemožno hovoriť o akomsi jednotnom disciplinárnom kódexe, pretože disciplinárna zodpovednosť sa vyvodzuje na základe osobitných právnych predpisov, prípadne aj na základe interných normatívnych aktov.

Disciplinárna zodpovednosť sa viaže na spoločenstvo osôb zadaných právom. Právom stanovené alebo právom predpokladané sú pravidlá, pri nedodržaní ktorých sa voči týmto osobám vyvodzuje disciplinárna zodpovednosť, ďalej sú to pravidlá kreácie disciplinárneho orgánu, pravidlá disciplinárneho konania a ukladania disciplinárneho opatrenia. Právom stanovenými alebo právom predpokladanými uvedenými pravidlami možno rozumieť nasledovné alternatívy:

1. tieto pravidlá sú obsiahnuté priamo v právnom predpise;
2. v právnom predpise sú stanovené základné pravidlá a na ďalšie pravidlá tento právny predpis odkazuje, spravidla ide o interné normatívne akty, najčastejšie disciplinárne poriadky, prípadne etické kódexy; akceptujúci či vymedzujúci tak príslušnú mieru samosprávy;
3. právny predpis pripúšťa, že uvedené spoločenstvo osôb si môže vytvoriť interné normatívne akty, podľa ktorých bude vyvodzovať prípadne aj disciplinárnu zodpovednosť (príkladom je úprava práv a povinností členov občianskeho združenia v jeho stanovách).

Takáto škála pre právom regulovanú disciplinárnu zodpovednosť, či už výlučne v právnom predpise, alebo v právnom predpise s odkazom na interné normatívne akty, alebo iba v internom normatívnom akte, je odzrkadlením miery samosprávy, ktorú právom definované spoločenstvo osôb požíva.

Najviac prepojená disciplinárna zodpovednosť so štátom a právom, teda bez samosprávneho vplyvu, sa prejavuje u osôb, ktoré majú na základe niektorého právneho dôvodu obmedzenú osobnú slobodu. Obsah práv a povinností je priamo definovaný zákonom - spoločenstvo sa nijako nepodieľa na tvorbe takých pravidiel a o vyvodzovaní zodpovednosti rozhoduje orgán určený štátom bez spoluúčasti členov tohto spoločenstva. Tu možno podotknúť, že disciplinárne tresty sa upravujú vedno s disciplinárnymi odmenami, čo nie je typické pre ostatné druhy disciplinárnej zodpovednosti. Príklady možno nájsť pri ústavoch pre výkon

trestu odňatia slobody (ústavný poriadok)¹¹, ústavoch na výkon väzby¹², špeciálnych výchovných zariadeniach - diagnostických a reedukačných centrách¹³.

Na druhej strane škály – s najmenším zásahom štátu pri vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti – stoja občianske združenia. Zákon¹⁴ v povinných náležitostiach stanov združenia, teda interného normatívneho aktu, určuje i.a. úpravu práv a povinností členov a určenie orgánov, ktoré sú však ďalej viazané princípom dobrovoľnosti, samosprávy, autonómneho charakteru a oddelenosti od štátu. Tu prípadné vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti členov závisí výlučne od vôle členov zhmotnenej v orgánoch a stanovách daného združenia.

Niekde v priestore uprostred stojí disciplinárna zodpovednosť v jednotlivých povolaniach.¹⁵

Keďže je aktuálne v legislatívnom procese návrh mnohých zmien, ktoré sa majú dotknúť súdnej moci a disciplinárnej zodpovednosti sudcov a niektorých ďalších právnických povolání, príspevok sa venuje úvahám o disciplinárnej zodpovednosti sudcov všeobecných súdov, najmä z pohľadu zloženia disciplinárneho orgánu a uplatnenia samosprávnych prvkov.

Disciplinárna zodpovednosť sudcov – disciplinárny orgán a podiel samosprávy - krátky historický pohľad

Disciplinárna zodpovednosť sudcov nie je novodobým pojmom. Keď nazrieme do našej histórie len z obdobia po vzniku Československa v roku 1918¹⁶, už Najvyšší súd zriadený podľa z. č. 5/1918 Sb. z. a n. podľa § 5 písm. f) rozhodoval „v záležitostech disciplinárnych jako soud nalézací

¹¹ Napríklad zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody upravuje disciplinárne odmeny a disciplinárne tresty. Dôležitým je tu okrem tohto zákona a jeho vykonávacích právnych predpisov ústavný poriadok, ktorý však vydáva riaditeľ ústavu a schvaľuje ho generálny riaditeľ, teda nie je to vnútorný predpis vydaný za spoluúčasti prvku samosprávy, resp. osôb, ktorých sa týka. (§ 39) Napr. tiež vykonávacie právne predpisy: vyhláška MS SR č. 437/2006 Z. z., ktorou sa vydáva Poriadok výkonu väzby

¹² Z. č. 221/2006 Z. z. o výkone väzby

¹³ § 121, 122 z. č. 245/2008 Z. z., o výchove a vzdelávaní (školský zákon), § 125 výchovné opatrenia so zameraním na motiváciu detí zlepšovať svoje správanie a ochranné opatrenia na predchádzanie ohrozeniu zdravia dieťaťa a jeho nevhodným správaním; § 11 vyhl. č. 323/2008 Z. z. o špeciálnych výchovných zariadeniach

¹⁴ Z. č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov

¹⁵ Samozrejme, ďalšie podoby disciplinárnej zodpovednosti možno nájsť napr. v pracovnoprávných vzťahoch, v štátnej správe, vo verejnej službe, u študentov základných, stredných či vysokých škôl, policajtov a iné.

¹⁶ Podrobnejšie k histórii disciplinárnej zodpovednosti sudcov v rokoch 1918-1992: Kosař, D., Papoušková, T.: *Kárná odpovědnost soudce v přerodu: Ponaučení z České republiky*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 3-16

a jako soud odvolací“. Na Slovensku boli súdne tabule (Bratislava a Košice) prvostupňovou inštanciou v disciplinárnych veciach. Organizáciu súdnictva vtedy tvorili okresné sudy, sedrie a tabule, ktoré sa v dôsledku z. č. 201/1928 Zb. z. a n. premenovali na vrchné sudy, v roku 1939 bratislavský vrchný súd sa stal hlavným súdom.

V rámci rozdelenia agendy na veci prezidiálne a veci senátne (veci oddelení) tabule, (neskôr vrchného súdu a potom hlavného súdu), disciplinárne a platové záležitosti sudcov patrili do agendy prezidiálnej. Oddelenia sa členili na senáty a komisie, kde možno uviesť i.a. disciplinárny senát pre sudcov a disciplinárny senát pre verejných notárov. V rozvrhu práce Hlavného súdu pre rok 1940 sa v jeho organizácii nachádzali i.a. disciplinárny súd pre sudcov a disciplinárny súd pre verejných notárov. Na okraj možno dodať, že Najvyšší správny súd v Bratislave¹⁷ (1939 – 1952) s kompetenciou pre územie Slovenska, rozhodoval i.a. v disciplinárnych veciach, a to v senátoch, „V. Disciplinárna komisia – Agenda: Disciplinárne veci sudcov NSS, VI. Disciplinárny senát – Agenda: Disciplinárne veci nesudcovských úradníkov a zriadencov NSS“¹⁸.

Disciplinárna zodpovednosť sudcov sa vyvodzovala na úrovni realizácie súdnej moci, na osobitnom senáte súdu, vyvodzovala sa sudcami, (pre väčšinu sudcov) v dvojinštančnom konaní.

V socialistickom období sa disciplinárna zodpovednosť sudcov, nazývaná aj kárna,¹⁹ v zásade upravila v rokoch 1950, 1957 a 1961²⁰. Pre tento účel si budeme všimáť predovšetkým zloženie disciplinárnych orgánov. **Koncentrovaným** disciplinárnym orgánom bol od roku 1950 Najvyšší súd ako kárny súd v senáte zloženom z predsedu Najvyššieho súdu (jeho zástupcu), z dvoch sudcov z povolania ustanovených na Najvyššom súde a z dvoch sudcov z ľudu ako prísediach. Kárny senát zostavoval predseda Najvyššieho súdu (jeho zástupca), pričom prísediaci sudcovia z povolania boli určení na celý rok vopred. Bolo znakom socialistického súdnictva, že jeho súčasťou boli aj sudcovia z ľudu, teda **laický prvok** bol prítomný tiež pri vyvodzovaní disciplinárnej

¹⁷ Vl. nar. č. 62 z 12.4.1939, z. č. 120/1940 Sl. z.; Správny súd sa skladal z predsedu, senátnych predsedov a senátnych radcov NSS. Týchto sudcov menoval prezident z osôb znalých práva na návrh vlády.

¹⁸ Najvyšší správny súd – NSS – 1939 – 1952. Štátny slovenský ústredný archív v Bratislave, Inventár. In: SNA

¹⁹ Podľa Krátkeho slovníka slovenského jazyka (2003) sa pri výraze kárny označuje správne: disciplinárny

<https://slovník.juls.savba.sk/?w=k%C3%A1rny&s=exact&c=J4ea&cs=&d=kssj4#>

²⁰ Z. č. 67/1950 Zb. sudcovský zákon, z. č. 37/1957 Zb. o kárnej zodpovednosti sudcov ľudových súdov a z. č. 142/1961 Zb. o kárnej zodpovednosti sudcov z povolania;

zodpovednosti sudcov. Zaujímavosťou tohto obdobia bolo, že kárnu obžalobu podával generálny prokurátor. Odkaz na mimoprávne normatívne systémy pri vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti sudcov možno identifikovať v niektorých ustanoveniach zákona.²¹

Od roku 1957 vstúpil do platnosti samostatný zákon upravujúci disciplinárnu zodpovednosť sudcov ľudových a krajských súdov. Aktuálne pre osobitné povšimnutie stojí ustanovenie, podľa ktorého „*sudcovia nemôžu byť kárne stíhaní pre vlastné rozhodovanie*“²². Disciplinárna zodpovednosť sa **dekoncentrovala**, čo je zrejmé z organizácie disciplinárnych senátov, ktoré boli zriadené na krajských súdoch a na Najvyššom súde. Disciplinárne senáty na krajskom súde boli trojčlenné, predsedom bol predseda tohto súdu a členovia boli sudcovia daného súdu. Zákon nedefinoval výslovne účasť sudcov z ľudu, preto možno uzavrieť, že šlo o senáty tvorené profesionálnymi sudcami. Na Najvyššom súde bol predsedom senátu predseda (zástupca) tohto súdu a členovia dvaja sudcovia tohto súdu. Celkovo potrebný počet členov pre obsadzovanie senátov určil predseda daného súdu na celý rok a z nich určoval senát pre jednotlivé zasadania. Pôsobnosť senátov bola určená hierarchicky – disciplinárne konanie proti sudcom ľudového súdu vykonával disciplinárny senát zriadený na krajskom súde a pre sudcov krajských súdov bol príslušný disciplinárny senát na Najvyššom súde. Disciplinárny návrh mohol podať minister spravodlivosti, predseda krajského alebo ľudového súdu²³. Opravný prostriedok bolo možné podať iba proti rozhodnutiu disciplinárneho senátu krajského súdu, o ktorom rozhodoval disciplinárny senát na Najvyššom súde.

Možno upozorniť na skutočnosť, že priamo tento predpis určil uplatnenie zásady *ne bis in idem* – ak bol sudcovi právoplatne uložený pre ten istý čin trest v trestnom konaní alebo v trestnom konaní správnom, konanie sa zastavilo a nemohol sa uložiť disciplinárny trest.²⁴ Zároveň

²¹ Z. č. 67/1950 Zb. Napr. § 1. Účel zákona. Zákon upravuje pracovné a platové pomery sudcov z povolania, prokurátorov a sudcovských čakatel'ov tak, aby bol zaistený riadny výkon súdnictva v duchu socializmu.; § 7. Základné povinnosti. (1) Sudca je povinný byť verný Československej republike, jej ľudu, jej ľudovodemokratickému zriadeniu, jej prezidentovi a jej vláde. (2) Pri výkone súdnej moci je sudca povinný zachovávať zákony a nariadenia, vykladať ich v duchu Ústavy i zásad ľudovodemokratického zriadenia a rozhodovať nestranne. Svoje politické a odborné znalosti na to potrebné je povinný stále zdokonaľovať. Pri výkone justičnej správy je povinný dbať na služobné príkazy. (3) Sudca je povinný chovať sa vždy tak, aby to zodpovedalo jeho úlohám a podporovalo pracujúcu pospolitosť.

²² § 2 ods. 3 z. č. 37/1957 Zb. o kárnej zodpovednosti sudcov ľudových súdov a krajských súdov

²³ § 4, 5, 6 z. č. 37/1957 Zb.

²⁴ § 17 z. č. 37/1957 Zb.

zákon ustanovil, že členovia disciplinárneho senátu rozhodujú nezávisle a sú viazaní len kárnym poriadkom.²⁵ Odkaz na iné normatívne systémy pri vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti sudcu možno znova nájsť priamo v niektorých ustanoveniach zákona.²⁶

V roku **1961** v dôsledku zmeny organizácie súdov sa disciplinárny senát krajského súdu vzťahoval na sudcov okresných súdov a disciplinárny senát na Najvyššom súde vzťahoval na sudcov krajských súdov a Najvyššieho súdu. Od roku 1970 to boli disciplinárne senáty krajských súdov, disciplinárne senáty najvyšších súdov oboch republík a Najvyššieho súdu ČSSR. Utváranie senátov zostalo v podstate bez zmeny. Disciplinárny návrh mohol podať minister spravodlivosti, predseda najvyššieho súdu, krajského alebo okresného súdu. Opravný prostriedok sa mohol podať len proti rozhodnutiu disciplinárneho senátu krajského súdu, rozhodoval o ňom disciplinárny senát na najvyššom súde. Obdobne bola zakotvená zásada *ne bis in idem*²⁷. Zákon ustanovil, že členovia disciplinárneho senátu sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a sú viazaní len právnym poriadkom Československej socialistickej republiky.²⁸ Opätovne odkaz na mimoprávne normatívne systémy pri vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti sudcov možno nájsť priamo v zákone.²⁹

Sudcovia vojenských súdov a vojenského kolégia Najvyššieho súdu podliehali disciplinárnej zodpovednosti podľa vojenských predpisov.³⁰

²⁵ § 4 ods. 5 z. č. 37/1957 Zb.

²⁶ Z. č. 37/1957 Zb., napr. § 1 *Zodpovedné úlohy súdov vyžadujú, aby sudcovia boli vzorom občianskej bezúhonnosti a oddanosti k ľudovodemokratickému zriadeniu. Porušovanie pracovnej disciplíny, závädy v sudcovskej práci a chovanie nedôstojné sudcu podrývajú autoritu súdov, založenú na dôvere občanstva, poškodzujú záujmy štátu a môžu byť i na ujmu právam občanov. Treba preto stanoviť kárnu zodpovednosť sudcov.; Druhý oddiel, Všeobecné ustanovenia, § 2 Kárne previnenie, (1) Sudcov ľudových a krajských súdov (ďalej len „sudcovia“) možno kárne stíhať pre a) porušenie pracovnej disciplíny, b) vážne závädy v sudcovskej práci spôsobené úmyselne alebo vzniknuté ich hrubou nebanlivosťou, c) chovanie nedôstojné sudcu.*

²⁷ § 17 z. č. 142/1961 Zb.

²⁸ § 4 z. č. 142/1961 Zb.

²⁹ Z. č. 142/1961 Zb.; napr. § 1 *Úvodné ustanovenie, Súdny Československej socialistickej republiky plnia významné úlohy pri upevňovaní socialistickej zákonitosti a presadzovaní zásad socialistickeho spoločenstva v našej spoločnosti. Zodpovedné úlohy súdov vyžadujú, aby každý sudca bol spoluobčanom vzorom svojou oddanosťou socialistickej zriadeniu, socialistickým vzťahom k plneniu sudcovských povinností, občianskou bezúhonnosťou i svojim osobným životom. Porušovanie sudcovských povinností alebo správanie sa nedôstojné na sudcu narušuje vážnosť súdov u občanov a poškodzuje záujmy štátu i spoločnosti. Proti sudcom, ktorí sa takto previnia, možno preto použiť kárne opatrenia ako výchovné prostriedky.; § 2 Kárne previnenie, (1) Sudcu možno kárne stíhať a) ak sa v jeho sudcovskej práci vyskytnú vážne závädy, b) ak sa správa spôsobom nedôstojným na sudcu a narušujúcim vážnosť jeho sudcovskej funkcie.*

³⁰ § 18 z. č. 142/1961 Zb.

Po novembri 1989 nastala zmena aj v právnej úprave disciplinárnej zodpovednosti sudcov, od decembra 1991 nadobudol účinnosť na nasledujúce desaťročie zákon č. **412/1991 Zb.** o kárnej zodpovednosti sudcov. Disciplinárne orgány pre sudcov, tzv. kárne sudy, boli **naďalej dekoncentrované**, a to na úrovni súdov krajských, republikových a na federálnom. Kárnymi súdmi boli krajské sudy pre sudcov okresných súdov, Najvyšší súd Českej republiky a Najvyšší súd Slovenskej republiky boli pre sudcov krajských súdov a sudcov príslušného najvyššieho súdu, Najvyšší súd ČSFR bol pre sudcov tohto súdu. Kárne sudy rozhodovali v 5-členných kárnych senátoch, pričom predsedu senátu, jeho zástupcu, členov a potrebný počet náhradníkov vymenúval na 3 roky predseda príslušného kárneho súdu zo sudcov daného súdu. Disciplinárny návrh mohol podať predseda NS ČSFR, minister spravodlivosti, predseda republikového najvyššieho súdu, predseda krajského alebo okresného súdu. Opravný prostriedok bolo možné podať proti rozhodnutiu krajského súdu, o ňom rozhodoval najvyšší súd republiky³¹. Hodnotové odlišenie od predošlého režimu zabezpečovalo ustanovenie, podľa ktorého „*Rozhodnutia kárnych sudcov alebo kárnych senátov vydané v čase od 25.2.1948 do 31.12.1989 proti sudcom pre ich demokratické politické zmýšľanie alebo preto, že sa pri svojom rozhodovaní riadili princípmi sudcovskej nezávislosti, sa zo zákona zrušujú.*“³² Po rozdelení federácie boli na Slovensku kárnymi súdmi krajské sudy a Najvyšší súd SR, pričom zloženie senátov zostalo obdobné. Disciplinárne senáty pre sudcov boli dekoncentrované, zložené zo sudcov a boli súčasťou sústavy súdov.

Novela účinná od roku 1996 priniesla prvý raz formuláciu disciplinárneho previnenia naviazaného aj na správanie nezlučiteľné so **zásadami etiky sudcovského povolania**³³. História etických zásad sudcov pamätá Etický kódex sudcu prijatý Hlavným zhromaždením Združenia

³¹ Do roku 2009 boli súčasťou systému vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti aj sudcovia jednotlivých vojenských súdov, prirodzene, so špecifikami.

³² § 23 ods. 1 z. č. 412/1991 Zb.

³³ Z. č. 412/1991 Zb. Pôvodne bolo kárne previnenie formulované nasledovne: § 2 Kárne previnenie, (1) *Kárnym previnením je zavinené porušenie služobných povinností sudcu alebo správanie, ktorým sudca narušuje dôstojnosť svojej funkcie alebo ohrozuje dôveru v nezávislé, nestranné a spravodlivé rozhodovanie súdov.*; v dôsledku novely č. 307/1995 Z. z. bolo znenie nasledovné: § 2 Kárne previnenie, (1) *Kárnym previnením je zavinené nesplnenie alebo porušenie povinností sudcu ustanovených osobitnými zákonmi,^{1a}) správanie, ktoré vzbudzuje oprávnené pochybnosti o nezávislosti sudcu, o svedomitosti a nestrannosti sudcu pri rozhodovaní, o nezaujatosti sudcu voči účastníkom konania a o úsilí ukončiť súdne konanie spravodlivo a bez zbytočných prieťahov, alebo také správanie sa sudcu, ktoré je nezlučiteľné so zásadami etiky sudcovského povolania.*

sudcov Slovenska v roku 1999³⁴. Ku kárnym súdom na úrovni krajov pribudol Mestský súd v Bratislave.

V súčasnosti je disciplinárna zodpovednosť sudcov súčasťou statusového zákona pre sudcov, v **zákone č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príseďiacich**, (tretia časť Disciplinárna zodpovednosť sudcov, § 115 - § 138³⁵). Vzhľadom na komplexnosť právnej úpravy, tento zákon zaznamenal veľké množstvo novelizácií, nielen pre oblasť disciplinárnej zodpovednosti (celkom 53). Sudca všeobecného súdu teda podlieha zodpovednosti trestnoprávnej, administratívnej, občianskoprávnej a disciplinárnej,³⁶ pričom stále väčší rozsah pravidiel týkajúci sa zodpovednosti sudcu sa stáva súčasťou ústavnej úpravy.

Do disciplinárnej zodpovednosti sudcov bol znova vložený prvok **koncentrácie**. Na vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti a ukladanie disciplinárnych opatrení sa určil disciplinárny súd, pričom na účely disciplinárneho konania bol disciplinárnym súdom Najvyšší súd SR. Zaviedla sa celková dvojinštančnosť a vložil sa prvok samosprávy sudcov. Sudcov disciplinárneho súdu na 3 roky volila Rada sudcov SR³⁷

³⁴ Znenie dostupné on-line: https://www.sudnarada.gov.sk/data/files/686_historia_eticky-kodex-schvaleny-hlavnym-zhromazdenim-zdruzenia-sudcov-slovenska-zss-v-roku-1999.pdf; Združenie sudcov Slovenska je dobrovoľná nepolitická stavovská organizácia sudcov Slovenskej republiky, registrovaná ako občianske združenie ministerstvom vnútra pod č. VVS/1-900/90-29660, dňom 31.1.1992.

³⁵ Samozrejme, podstatné sú aj povinnosti sudcu formulované v statusovom zákone, nielen v § 30.

³⁶ Konštatuje tak aj ústavný súd, sp. z. PL. ÚS 21/2014 z 30.1.2019, b. 138: *Voči sudcom na Slovensku je možné v súčasnosti uplatniť zodpovednosť trestnoprávnou, administratívno-právnou, občianskoprávnou a disciplinárnu. Trestnoprávnou zodpovednosť je možné uplatniť voči sudcom, ktorí zneužili svoju funkciu na páchanie trestnej činnosti. Na vzatie do väzby sudcu všeobecného súdu sa síce aj naďalej vyžaduje súhlas ústavného súdu (čl. 136 ods. 3 ústavy), ale samotné trestné stíhanie sudcu je možné zo strany orgánov činných v trestnom konaní už bez akýchkoľvek obmedzení. Administratívno-právnej zodpovednosti (za priestupky a iné správne delikty) sú sudcovia rovnako vystavení bez akýchkoľvek obmedzení. Podobne je to tak aj v prípade občianskoprávnej zodpovednosti a disciplinárnej zodpovednosti sudcov. Právny poriadok Slovenskej republiky takto vytvára náležitý právny základ pre uplatnenie trestnoprávnej, administratívno-právnej, občianskoprávnej a disciplinárnej zodpovednosti voči sudcom všeobecných súdov.*

³⁷ Rada sudcov SR a sudcovské rady boli zriadené v dôsledku z. č. 335/1991 Z. z. o súdoch a sudcoch, a to novelou č. 307/1995 Z. z., § 58, 58a, 58b. Sudcovské rady sa zriadili na krajských súdoch, na Mestskom súde v Bratislave, Vyššom vojenskom súde a na najvyššom súde ako poradné orgány predsedov týchto súdov pri výkone štátnej správy súdov. Samosprávny prvok bol vyjadrený tým, že 2/3 členov volilo zhromaždenie sudcov daného súdu a 1/3 tvoril predseda súdu a ním vymenovaní sudcovia. Rada sudcov SR vznikla ako koordinačný orgán sudcovských rád a ako poradný orgán ministra spravodlivosti pri výkone štátnej správy súdov.; Sudcovské rady ako orgány sudcovskej

z kandidátov navrhnutých príslušnými sudcovskými radami tak, aby mali v ňom primerané zastúpenie sudcovia všetkých druhov a stupňov všeobecných súdov. Sudcom disciplinárneho súdu mohol byť sudca s 5-ročnou praxou, ktorý nebol disciplinárne stíhaný.³⁸ Počet disciplinárnych senátov disciplinárneho súdu určovala Rada sudcov SR a predsedami senátov boli vždy sudcovia najvyššieho súdu. V 5-člennom prvostupňovom disciplinárnom senáte okrem predsedu boli 2 sudcovia krajských súdov a 2 sudcovia okresných súdov, odvolací disciplinárny senát bol 7-členný a zložený len zo sudcov najvyššieho súdu. Návrh mohol podať minister spravodlivosti, alebo predseda súdu. Členstvo v disciplinárnom orgáne nebolo možné pre členov Rady sudcov SR, členov sudcovských rád, predsedov a podpredsedov súdov.

V našej histórii zaznamenávame ďalší dokument, ktorý nie je právnym predpisom, ale interným normatívnym aktom, viaže sa na disciplinárnu zodpovednosť sudcov a na jeho tvorbe sa podieľal štát i zástupcovia sudcovskej samosprávy. Rada sudcov SR a minister spravodlivosti SR v roku 2001 uzavreli dohodu o „Zásadách sudcovskej etiky“.³⁹

V roku 2002⁴⁰ pribudlo pravidlo, že voči predsedovi a podpredsedovi najvyššieho súdu disciplinárnym súdom je ústavný súd. Táto zmena sa zachovala do súčasnosti a počíta sa s ňou i do budúcnosti.

Podstatnou zmenou bol vznik Súdnej rady SR, zakotvený do našej ústavy. Súdna rada sa stala orgánom, ktorý postupne na seba prebral mnoho oprávnení v disciplinárnej zodpovednosti sudcov. Súdna rada volí na 3-ročné obdobie sudcov disciplinárneho súdu navrhnutých príslušnými sudcovskými radami. Počet členov disciplinárnych senátov sa znížil. V 3-člennom prvostupňovom senáte bol naďalej predsedom sudca najvyššieho súdu, jeden člen sudca krajského a jeden člen sudca okresného súdu. V odvolacom senáte bolo 5 členov, všetci sudcovia najvyššieho súdu. Aktívne legitimovanými podať disciplinárny návrh sa stala aj súdna rada a verejný ochranca práv.

Ohľadom vývoja formovania povahy disciplinárneho orgánu je potrebné spomenúť konštatovanie ústavného súdu, podľa ktorého

samosprávy dnes majú svoju pôsobnosť upravenú v statusovom zákone i v z. č. 757/2004 Z. z. o súdoch.

³⁸ § 119 z. č. 385/2000 Z. z. vo vyhlásenom znení

³⁹ Znenie dostupné on-line: https://www.sudnarada.gov.sk/data/files/685_historia_zasady-sudcovskej-etiky-schvalene-radou-sudcov-slovenskej-republiky-dna-14042001.pdf

⁴⁰ Z. č. 185/2002 Z. z.

disciplinárny súd nie je súdom,⁴¹ ale je orgánom súdneho typu, orgánom samosprávneho riadenia súdnictva.⁴² „Právomoc disciplinárneho súdu nie je (...) vykonávaním oprávnení a plnením povinností, ktoré súvisia s podielom všeobecných súdov na výkone štátnej moci rozdelenej aj ústavne na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc.“⁴³

V roku 2003⁴⁴ pribudol prvý raz v našej ponovembrovej histórii tzv. **laický prvok** vo vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti sudcov – laický nie tak celkom, ale právnický, no nesudcovský. Sudcov disciplinárnych senátov začala voliť súdna rada z kandidátov navrhnutých sudcovskými radami, ale tiež z kandidátov navrhnutých ministrom spravodlivosti a národnej rady - zo sudcov všeobecných súdov a z tzv. iných osôb. Na žiadosť súdnej rady títo navrhovatelia navrhujú súdnej rade dvojnásobný počet kandidátov. Zakomponovalo sa pravidlo najviac dvoch nasledujúcich funkčných období v disciplinárnom senáte.

Tzv. iná osoba (iná osoba ako sudca) ako člen disciplinárneho súdu sa stala osoba aspoň 30-ročná, s právnickým vzdelaním (magisterské, na právnickej fakulte v SR alebo s nostrifikovaným diplomom), plne spôsobilá na právne úkony, zdravotne spôsobilá, bezúhonná a s morálnymi vlastnosťami zaručujúcimi riadny výkon funkcie, s trvalým pobytom na

⁴¹ Nález ÚS SR, sp. zn. PL. ÚS 7/02 z 4.3.2002: *Z koncepcie disciplinárneho súdu, zo spôsobu jeho vytvorenia a z jeho kompetencie vyplýva, že disciplinárny súd je síce súdom, ale nie je súdom, ktorý je uvedený v čl. 130 ods. 1 ústavy a v § 18 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, ktoré ustanovujú o súde v súvislosti s jeho rozhodovacou činnosťou. Rozhodovacou činnosťou súdu sa podľa názoru ústavného súdu rozumie iba výkon ústavných právomocí všeobecného súdnictva v zmysle čl. 142 ods. 1 ústavy, podľa ktorého súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon. Iba táto rozhodovacia činnosť je vykonávaním oprávnení a plnením povinností všeobecného súdnictva, ktoré súvisia s podielom všeobecných súdov na výkone štátnej moci ústavne rozdelenej na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc.*

⁴² Nález ÚS SR, sp. zn. PL. ÚS 7/02 z 4.3.2002: *Pôsobenie disciplinárneho súdu je zamerané výlučne na disciplinárne veci, a preto je potrebné zaradiť ho do iného systému, resp. subsystému, než je rozhodovacia činnosť podľa čl. 142 ods. 1 ústavy. Spôsob vytvárania disciplinárneho súdu a pôsobenie dovnútra systému všeobecného súdnictva s účelom, ktorý sleduje ukladanie sankcií sudcom sudcami, sú znaky, ktoré umožňujú záver, že disciplinárny súd je orgánom samosprávneho riadenia súdnictva. Nie je totiž dosť dobre predstaviteľné, aby v systéme nezávislej súdnej moci sudcu disciplinárne stíhal a trestal iný orgán verejnej moci (iný štátny orgán) než orgán súdneho typu, za ktorý treba považovať aj disciplinárny súd.*

⁴³ Nález ÚS SR, sp. zn. PL. ÚS 7/02 z 4.3.2002

⁴⁴ Z. č. 426/2003 Z. z.

území Slovenskej republiky, s minimálne 10-ročnou právnickou praxou a zároveň ne-člen súdnej rady. Šlo o funkciu čestnú, bez nároku na odmenu, tiež s maximálne dvoma po sebe nasledujúcimi funkčnými obdobiami. Takto sa zmenilo zloženie disciplinárnych senátov, kde prvok sudcovského i mimosudcovského vkladu bol zmiešaný aj navrhovateľmi kandidátov na členov disciplinárnych senátov. Trojčlenný prvostupňový disciplinárny senát má predsedu z kandidátov navrhnutých sudcovskými radami, jedného člena z kandidátov navrhnutých národnou radou a jedného z kandidátov navrhnutých ministrom spravodlivosti (dvaja sudcovia a iná osoba). Päťčlenný odvolací disciplinárny senát sa skladá z jedného z kandidátov sudcovských rád a po dvoch z kandidátov od národnej rady a od ministra (traja sudcovia a dve iné osoby). Zabezpečovanie zverejňovania rozhodnutí disciplinárnych senátov na voľne prístupnej internetovej stránke začala zabezpečovať súdna rada.

V roku 2004 disciplinárny návrh mohla podať už aj sudcovská rada proti predsedovi alebo sudcovi daného súdu (od roku 2009 už len proti sudcovi daného súdu, od roku 2019 znovu aj proti predsedovi) a predseda súdu proti sudcovi daného súdu⁴⁵. Zaujímavá zmena, ktorá sa dotkla členstva v disciplinárnom súde, bolo ustanovenie, podľa ktorého sa sudca disciplinárneho súdu môže vzdať tejto funkcie, len ak sa súčasne vzdá aj funkcie sudcu. Od roku 2009 však už platila možnosť vzdať sa funkcie sudcu disciplinárneho súdu bez ďalšieho.⁴⁶

Ďalšia podstatná zmena nastala v roku 2012⁴⁷, kedy sa disciplinárny súd premenoval na **disciplinárny senát**, pričom sa upresnilo, že činnosť disciplinárnych orgánov organizačne a technicky zabezpečuje najvyšší súd (§ 119 ods. 4). Spresnil sa mechanizmus vytvárania disciplinárnych senátov a databáz ich členov a náhradníkov. Od roku 2014 je povinnosťou predsedu súdnej rady zverejňovať na webovom sídle súdnej rady personálne zloženie disciplinárnych senátov a ich zmeny.⁴⁸

Súdnej rade v roku 2014 pribudla ústavná pôsobnosť vydávať zásady sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy.⁴⁹ V roku 2015 súdna rada v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy vydala Zásady sudcovskej etiky⁵⁰. Tieto stanovujú o.i. návod pre správanie sa sudcu, ktorý má možnosť požiadať o pomoc pri riešení etických dilem súdnu radu a príslušné orgány sudcovskej samosprávy (čl. I bod 4). Súdnej

⁴⁵ Z. č. 757/2004 Z. z.

⁴⁶ § 119 ods. 5 z. č. 385/2000 Z. z., účinný od 23.1.2008

⁴⁷ V dôsledku z. č. 467/2011 Z. z.

⁴⁸ § 119c ods. 4); V dôsledku z. č. 462/2013 Z. z.

⁴⁹ Čl. 141a ods. 5 písm. j) Ústavy SR

⁵⁰ Znenie dostupné online: https://www.sudnarada.gov.sk/data/files/680_zasady-sudcovskej-etiky.pdf

rade prislúcha zjednocovanie ich výkladu a metodické a výkladové dopĺňanie. Moment samosprávy v sudcovskom povolani je zrejmý zo záverečných ustanovení, kde sa kladie dôraz na zabezpečenie efektivity týchto zásad jednotným postupom pri ich interpretácii a aplikácii samotnými sudcami, príslušnými orgánmi sudcovskej samosprávy, sudcovských stavovských organizácií a súdnej rady. Zásady odkazujú aj na dokumenty, ktoré tvoria jej neoddeliteľnú časť.⁵¹ Súdna rada Slovenskej republiky je oprávnená prijať k týmto zásadám výkladové pravidlá.⁵² V rámci výkladu Zásad sudcovskej etiky Súdna rada Slovenskej republiky prijala v roku 2018 dve stanoviská k interpretácii Zásad sudcovskej etiky – k etickému správaniu sudcu a slobode prejavu sudcu.⁵³

Od roku 2017 sa disciplinárne senáty celkom, aj organizačne a technicky, oddelili od najvyššieho súdu. Ich postavenie sa stalo úplne samostatným, či osobitým, lebo organizačne a technicky ich začala zabezpečovať súdna rada.⁵⁴ Súdna rada sa stala orgánom dohľadu na dodržiavanie zásad dôstojnosti a plynulosti disciplinárneho konania a na ten účel začala sledovať a hodnotiť pravidelnosť a efektívnosť práce disciplinárnych senátov. Z hľadiska systematiky ústavného členenia, zostáva v siedmej hlave, v súdnej moci, z povahy zákonného zakotvenia ide o osobitné konanie pred orgánom súdneho typu, vyjadrujúcim samosprávne riadenie súdnictva.

Zhrnutie súčasného vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti voči sudcom – disciplinárny orgán a podiel samosprávy

V súčasnosti je vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti voči sudcom statusovým zákonom zverené disciplinárnym senátom, ako orgánom samosprávneho riadenia súdnictva, ktoré organizačne zabezpečuje a nad plynulosťou ich činnosti dohliada Súdna rada SR. Súdny nerealizujú vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti voči sudcom. Samotné

⁵¹ a) Odporúčanie CM/Rec (2010) 12 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť zo dňa 17.11. 2010. b) Londýnska deklarácia Európskej siete súdnych rád (ENCJ) „Sudcovská etika“ z roku 2010, c) Magna charta sudcov (Základné princípy) schválená Poradnou radou európskych sudcov (CCJE) z novembra 2010. d) Stanovisko č. 3 (2002) Poradnej rady európskych sudcov (CCJE) o zásadách a pravidlách profesionálneho správania sudcov, o etike, nezlučiteľnom správaní a nestrannosti.

⁵² Čl. VI. ods. 4) Zásad sudcovskej etiky

⁵³ <http://www.sudnarada.gov.sk/uznesenia-a-stanoviska-sudnej-rady-sr/>; Súdna rada tiež v roku 2016 vydala stanovisko, že duálnym výkonom funkcie predsedov a podpredsedov súdov a členov v súdnej rade v kontexte nálezu ÚS z 18.11.2015, zverejneným pod č. 374/2015 Z. z., nedochádza k porušeniu etických povinností sudcu podľa Zásad sudcovskej etiky.

⁵⁴ § 119 ods. 4 z. č. 385/2000 Z. z., v dôsledku z. č. 152/2017 Z. z.

disciplinárne senáty kreuje súdna rada tak, aby v nej mali zastúpenie sudcovia navrhnutí sudcovskými radami ako predsedovia senátov, sudcovia navrhnutí národnou radou a ministerstvom a iní právnicki navrhnutí národnou radou a ministerstvom, a to ako členovia senátov. Pravidlá disciplinárnej zodpovednosti v podstatnom rozsahu upravuje statusový zákon. Ďalším prameňom disciplinárnej zodpovednosti sudcov sú zásady sudcovskej etiky, ktoré vydala súdna rada v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy.

Takto je možné sumarizovať kladné stránky súčasného modelu: úplná dvojinštančnosť disciplinárneho konania (pre všetkých sudcov všeobecných súdov, okrem predsedu a podpredsedu najvyššieho súdu), oddelenosť (samostatnosť) od priameho výkonu súdnej moci všeobecnými súdmi a celková účasť sudcovských rád na disciplinárnej zodpovednosti – kreácia disciplinárnych senátov, možnosť podať disciplinárny návrh a účasť na tvorbe interných normatívnych aktov, ktoré tvoria súčasť pravidiel pri vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti (jedným z porušení povinností sudcu je porušenie povinnosti dodržiavať zásady sudcovskej etiky, § 30 ods. 2 písm. g) z. č. 385/2000 Z. z.).

Charakteristickou stránkou je aj dočasnosť členstva v disciplinárnom orgáne, teda možnosť jeho personálnej obmeny a prevaha sudcov. Dočasnosť členstva je však svojím spôsobom problematická. V súčasnosti je funkčné obdobie trojročné, maximálne dvakrát za sebou. Tento limit v sebe zahŕňa aj sociálny kontext, je totiž veľmi zaťažujúce dlhodobo posudzovať pochybenia sudcu zo strany kolegu, ale aj inej osoby, na druhej strane však dlhšie skúsenosti v takejto špecifickej agende sú tiež dôležitým faktorom. Nehovoriac o tom, že takúto prácu vykonávajú členovia disciplinárneho senátu popri inej práci. Nedisponujem presnými číslami, ale (aj) z odpozorovaného pohľadu si dovoľím odhadnúť, že dlhodobo najčastejším dôvodom predĺženia disciplinárneho konania na strane senátov je zložitosť ich kreovania. Zabezpečiť plynulosť dopĺňania databáz členov a náhradníkov a permanentné doplňujúce voľby sú jednou zložkou, druhou zložkou je neustále ukončovanie funkčného obdobia jednotlivých členov senátov a priebežné zmeny v zložení senátov.

Zámerné neuvádzam medzi kladné stránky disciplinárneho konania sudcov účasť nesudcov v činnosti disciplinárnych senátov. Nedisponujem štatistickými zisteniami, ani prieskumami verejnej či sudcovskej mienky, ani nemám vedomosť o vedeckých výskumoch v tejto oblasti na Slovensku⁵⁵. Znova len na základe vlastného odpozorovania môžem

⁵⁵ Ako inšpirácia z ČR môže slúžiť: Kosař, D., Papoušková, T.: *Kárná odpovědnost soudce v přerodu: Ponaučení z České republiky*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2017; Zaujímavý pohľad na rozhodovaciu činnosť ústavného súdu slovenského a českého v kontexte (aj)

ponúknuť názor, že niet zvelebovaní, ani hany, skrátka disciplinárne senáty riadne fungujú aj s laickým prvkom. Štúdia z českého prostredia⁵⁶, ktoré má od roku 2008 skúsenosti so zmiešaným zastúpením disciplinárneho orgánu pre sudcov, tiež nehodnotí špeciálne túto stránku. Objektívne zhodnotiť nesudcovský vklad možno až po kvalitatívnom a kvantitatívnom vyhodnotení, čo však nie je cieľom tohto príspevku. V českom prostredí autori spomínajú jednotlivé názory na zmiešanosť senátov, pričom na jednej strane sa uvádza obrana proti falošnej sudcovskej kolegialite, na druhej strane možno až priveľký rešpekt príslušníkov iného povolania voči osobe sudcu a neschopnosť posúdenia dôsledkov sudcovho pochybenia⁵⁷. Českým zistením je skutočnosť, že zavedenie nesudcov do disciplinárnych senátov nevedlo (popri iných porovnávaných kritériách) k prísnejšiemu disciplinárnemu postihu. „Je síce možné, že „nesudcovia“ budú citlivejší na niektoré typy disciplinárnych previnení, ktoré neboli po Pospíšilovej reforme zatiaľ de facto vôbec disciplinárne stíhané (typickým príkladom môže byť alkohol na pracovisku, účasť na problematických večierkach podnikateľov či advokátskej kancelárie, otvorené styky s politikmi či lobistami a pod.), akokoľvek, v spektre disciplinárnych previnení, ktoré sa štandardne v českej disciplinárnej praxi objavujú (typicky prieťahy v konaní, porušenie povinnosti sudcu, ktoré vedie k prepusteniu trestne stíhanej osoby z väzby a pod.), sa to nijako neprejavilo. Ba naopak, po Pospíšilovej reforme došlo skôr k zmierneniu disciplinárneho postihu českých sudcov.“⁵⁸

Akokoľvek, zmiešané zastúpenie v disciplinárnom orgáne sudcov nie je v Európe v súčasnosti ničím nezvyklým.

Úvahy o disciplinárnej zodpovednosti sudcov – zloženie disciplinárneho orgánu a samospráva - najbližšia budúcnosť

disciplinárnych konaní sudcov, ale výlučne so zameraním na slobodu prejavu sudcu, poskytuje: Žalmanová, L.: *Sloboda prejavu a právo na informácie*. Dizertačná práca. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity, 2020

⁵⁶ Vychádza predovšetkým z kvantitatívneho hľadiska analýzy konečných rozhodnutí v disciplinárnom konaní v rokoch 2003-2008 a 2009-2014; Kosař, D., Papoušková, T.: *Přinesla „Pospíšilova“ reforma kárného řízení skutečně správně kárného postihu soudců?*, Časopis pro právní vědu a praxi, XXV, 2/2017, s. 219-240

⁵⁷ Napr. Jirsa, J.: *Soudcovská nezávislost a kárné řízení*. Soudce, 2011, roč. 16, č. 8, s. 8-13, a iné názory citované v pozn. č. 11; tiež in: Kosař, D., Papoušková, T.: *Přinesla „Pospíšilova“ reforma kárného řízení skutečně správně kárného postihu soudců?*, Časopis pro právní vědu a praxi, XXV, 2/2017, s. 222; Kosař, D., Papoušková, T.: *Kárná odpovědnost soudce v přerodu: Ponaučení z České republiky*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2017, s. X

⁵⁸ Kosař, D., Papoušková, T.: *Kárná odpovědnost soudce v přerodu: Ponaučení z České republiky*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 75 (do slovenčiny preložila M.G.)

Dňa 21.10.2020 boli v Národnej rade SR posunuté do druhého čítania návrh novely ústavy a návrh zákona o reforme súdnictva⁵⁹. Tieto dva návrhy formulujú prvú časť zmien vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti, niekoľko zásadných a rámcových, niekoľko konkrétnych. Druhá časť legislatívnych zmien – podrobnejšia – je ešte len v štádiu príprav.

Podstatnou formulovanou zmenou v súvislosti s vyvodzovaním disciplinárnej zodpovednosti sudcov je vytvorenie najvyššieho správneho súdu, ako vrcholného súdu správneho súdnictva. Disciplinárne stíhanie sudcov má prejsť do kompetencie tohto súdu, zároveň má byť aj disciplinárnym súdom pre prokurátorov a aj pre iné osoby, ak tak ustanoví zákon. Najvyšší správny súd má začať fungovať od 1.8.2021. Podľa súčasných návrhov v parlamente sa má v ústave upraviť pravidlo, že o strate predpokladov sudcovskej spôsobilosti sudcu, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne počas výkonu funkcie sudcu, bude rozhodovať disciplinárny súd⁶⁰. Spresňuje sa tiež dôvod odvolania sudcu prezidentom v dôsledku rozhodnutia o strate predpokladov sudcovskej spôsobilosti. Veľkým zásahom do tradičnej koncepcie sudcovskej imunity je navrhované formulovanie čl. 148 ods. 4 „*Za právny názor vyjadrený pri rozhodovaní nemožno sudcu ani prísediaceho z radov občanov stíhať, a to ani po zániku ich funkcie, okrem prípadov, ak by tým bol spáchaný trestný čin; disciplinárna zodpovednosť sudcu tým nie je dotknutá.*“⁶¹ Tieto zmeny je potrebné vnímať v kontexte slov dôvodovej správy, „*od ktorých možno očakávať zvýšenie dôvery v právny štát a spravodlivosť, ako aj spustenie procesu očisty justície*“.

Čo sa týka kreácie disciplinárneho orgánu a spolupôsobenia samosprávy, z ústavy sa má vypustiť pôsobnosť súdnej rady voliť a odvolávať predsedov a členov disciplinárnych senátov, no má jej zostať pôsobnosť vydávať zásady sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy. Podľa návrhu novely z. č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade SR, do pôsobnosti súdnej rady má patriť i.a. v pôsobnosti v rámci

⁵⁹ ČPT 270 a 271

⁶⁰ V súčasnosti čl. 141a ods. 10 Ústavy, navrhované nové znenie čl. 141b Ústavy.

⁶¹ Podľa dôvodovej správy: *Zároveň však ústavodarca explicitne na úrovni textu ústavy stanovuje, že imunita nepokrýva také správanie sa sudcu pri rozhodovaní, ktoré napĺňa znaky skutkovej podstaty trestného činu alebo disciplinárneho previnenia. Sudca totiž musí byť disciplinárne, a v odôvodnených prípadoch aj trestne, zodpovedný, ako už bolo spomenuté, za právny názor frivolný, svojvoľný, ničím nepodložený, ignorujúci znenie právnych predpisov a prípadne ich účel (nie je bez ďalšieho problematické rozhodnúť contra legem, ak je takéto rozhodnutie rozumné odôvodnené), judikatúru, právnu literatúru a pod.* ČPT 270, <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484567>

preverovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti uplatňovanie návrhových oprávnení vo veciach disciplinárnej zodpovednosti sudcov. Dôvodová správa tiež hovorí o celi otvoriť súdny systém – najmä v prípade správneho súdnictva – aj odborníkom z mimojudicijného prostredia, preto navrhuje skrátiť trvanie právnej praxe v prípade odpustenia odbornej justičnej skúšky z 15 rokov na 10 rokov. Toto sa možno dotkne aj personálneho zloženia disciplinárnych senátov.

Disciplinárne konanie voči predsedovi a podpredsedovi najvyššieho i budúceho najvyššieho správneho súdu má naďalej vykonávať ústavný súd, pridáva sa procesná legitímácia prezidentovi podať disciplinárny návrh.

Statusový zákon sa ohľadom vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti voči sudcom zatiaľ v návrhu podstatne nemení. Spresňujú sa niektoré skutkové podstaty disciplinárneho previnenia, závažného disciplinárneho previnenia, disciplinárneho previnenia nezlučiteľného s funkciou sudcu. Ohľadom zloženia senátov pribúda možnosť emeritných sudcov pôsobiť ako predseda alebo člen disciplinárneho senátu. Táto zmena pre zloženie senátov však súvisí len s obdobím do prevzatia disciplinárnej agendy najvyšším správnym súdom. Navrhované prechodné ustanovenia novely ústavy uvádzajú, že oprávnenia súdnej rady (kreovanie disciplinárnych senátov), ako aj činnosť doterajších disciplinárnych senátov skončí momentom začatia vykonávania svojej činnosti najvyšším správnym súdom. Úprava komplexne postihujúca vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti sudcov sa zatiaľ iba pripravuje.

Hoci má vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti voči sudcom prejsť na najvyšší správny súd, tento sa má stať disciplinárnym súdom, zatiaľ navrhovaná novela z. č. 757/2004 Z. z. o súdoch, hovorí iba o možnosti predsedu zriadiť kolégiu na základe predchádzajúceho súhlasu pléna najvyššieho správneho súdu (§ 24e). Takto možno iba predpokladať zriadenie disciplinárneho kolégia, alebo iného kolégia, ktorého vyčlenené senáty budú vykonávať disciplinárnu agendu, alebo pôjde iba o samostatne definované disciplinárne senáty. Navrhovaná podrobnejšia úprava sa má týkať zloženia senátov najvyššieho správneho súdu, ktoré budú vykonávať disciplinárne konanie - môžu mať aj párny počet členov. Zverejňovanie disciplinárnych rozhodnutí bude zabezpečovať kancelária najvyššieho správneho súdu. Ďalšie podrobnosti budúcej úpravy však nateraz zreteľné nie sú.

Čo možno očakávať od budúceho modelu s ohľadom na súčasné navrhované novely? Celkom určite má koncentrácia disciplinárnej agendy na najvyššom správnym súde potenciál k zjednocovacej činnosti v tejto oblasti. Keďže úlohou súdu bude i.a. prijímanie stanovísk k zjednocovaniu výkladu zákonov, iných všeobecne záväzných právnych predpisov, oboznamovanie sa s rozhodovacou činnosťou Súdneho dvora EÚ, Súdu

prvého stupňa ES a ESLP, vydávanie Zbierky stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu SR, teda možno očakávať zlepšovanie možností pre kvalitné rozhodovanie v oblasti disciplinárnej zodpovednosti sudcov, ale aj podávania relevantných návrhov na prípadné legislatívne zmeny.

Očakávaním, zatiaľ síce nijako nenačrtnutým, je aj zachovanie dvojinštančnosti disciplinárneho konania. Toto by mohla priniesť osobitná právna úprava, ktorá zdefinuje pôsobnosť a zloženie prvostupňového a druhostupňového disciplinárneho senátu – dvojinštančnosť na samotnom najvyššom správnom súde sa však už predpokladá⁶². Dá sa očakávať, že budúci model zachová koncentrované disciplinárne súdnictvo, teda nebude počítať s prvostupňovým disciplinárnym konaním na napr. krajských súdoch a s druhostupňovým najvyšším správny súdom. To by mohlo znova vrátiť model dvojinštančnosti len pre časť sudcov. Doterajšie tendencie naznačujú, že najvyšší správny súd má byť koncentrovaným orgánom pre výkon disciplinárneho konania, preto zachovanie úplnej dvojinštančnosti disciplinárneho konania bude potrebné uskutočniť na úrovni rôznych disciplinárnych senátov najvyššieho správneho súdu. Dvojinštančnosť ako podstatnú súčasť disciplinárneho konania možno vyvodit' aj zovšeobecnením z odôvodnenia rozhodnutia ústavného súdu.⁶³

Pre porovnanie s Českou republikou, podľa z. č. 314/2018 Sb. sa disciplinárne konanie pre sudcov prenieslo na Najvyšší správny súd, zaviedla sa jednoinštančnosť, v disciplinárnom senáte sa zaviedlo paritné

⁶² Návrh zákona o reforme súdnictva, ČPT 271: navrhovaná novela z. č. 757/2004 Z. z. o súdoch: § 24b *Senát najvyššieho správneho súdu sa skladá z troch sudcov, z ktorých jeden je predsedom senátu. Ak rozhoduje o riadnych alebo mimoriadnych opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam senátov najvyššieho správneho súdu, skladá sa senát najvyššieho správneho súdu z predsedu a zo štyroch sudcov. Predpis o konaní pred súdmi môže ustanoviť, že senát najvyššieho správneho súdu sa skladá aj z väčšieho počtu sudcov. Senát musí byť vždy zložený z nepárneho počtu sudcov; to neplatí pre disciplinárne konanie. (...)*

⁶³ Vo veľmi diskutovanom rozhodnutí (sp. z. PL. ÚS 21/2014 z 30.1.2019) ústavný súd v bode 127 uvádza: *Individuálna nezávislosť súdnej moci vykazuje medzinárodne uznávané vlastnosti, podľa ktorých sa formovala ústavná úprava súdnej moci na Slovensku ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Individuálna nezávislosť sudcov sa zaručuje stálym funkčným obdobím sudcu a neodvolateľnosťou sudcu s výnimkou závažného disciplinárneho previnenia, spáchania trestného činu sudcom alebo v prípade, keď sudca nemôže ďalej vykonávať svoju funkciu. Pre všetky tieto prípady musí existovať náležitá miera právnej istoty o neodvolateľnosti sudcu z iného právneho dôvodu. Istotu nastoľuje výslovná a presná, jednoznačná právna úprava. Konanie o odvolaní sudcu z ústavou ustanovených príčin sa musí viesť pred nezávislým orgánom verejnej moci alebo pred súdom. V konaní sa musí zaručiť právo na spravodlivý proces s možnosťou sudcu podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu o disciplinárnej zodpovednosti vrátane možnosti podať opravný prostriedok proti uloženej sankcii.*

zastúpenie sudcov a nesudcov (predseda je sudca NSS, členovia: sudca NS, sudca nižšieho súdu, štátny zástupca, advokát, právnik spravidla z akademického prostredia) a disciplinárne konanie sa sprísnilo (napr. zvýšenie sankcií, predĺženie subjektívnych i objektívnych lehôt, zaviedol sa inštitút „trikrát a dost“). Z českého prostredia sú známe názory, že aj napriek potvrdenia ústavnosti týchto zmien⁶⁴, isté pochybnosti pretrvávajú.⁶⁵

Nie je jednoduché polemizovať so skutočnosťou, že disciplinárna zodpovednosť sudcov sa má vrátiť pod krídla súdnej moci štátu, pretože jej konkrétne kontúry prinesie až budúca úprava, ktorá môže zakotviť osobitné postavenie disciplinárnych senátov ako osobitných orgánov samosprávy súdnictva, a to v rámci ich zastrešenia najvyšším správny súdom. Bola tu taká tradícia, už vyše storočná, že disciplinárnu zodpovednosť sudcov zastrešoval najvyšší súd (iba počas Slovenského štátu disciplinárna zodpovednosť sudcov najvyššieho správneho súdu podliehala disciplinárnemu senátu tohto súdu). Disciplinárne súdnictvo nad súdmi realizovala súdna moc, niekedy koncentrovane, niekedy dekoncentrovane. V 21. storočí sme sa dopracovali k jeho osamostatneniu, k oddeleniu od výkonu súdmi štátu, k výraznému podielu sudcovskej samosprávy,

⁶⁴ Český ústavný úst sa vysporiadaval s otázkou jednoinštančnosti a dvojinštančnosti ako atribútu práva na spravodlivý proces obvineného, pričom o.i. podotkol, že jednoinštančný model sa v disciplinárnej zodpovednosti sudcov vyskytuje napr. Holandsku, Nemecku, Rakúsku (k niektorým druhom sudcov), na Cypre – in: Fencel, V., Klíma, K. Ústavní otázka nezávislosti súdnej moci (komparatívni model tzv. sudcovských rad) in: Kysela, J. (ed.): Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku. Kancelář Senátu, Praha, 2008, s. 84; Nález ÚS sp. zn. Pl. 33/09 z 29.9.2010, bod 65; Práve jednoinštančnosť bola dôvodom odlišných stanovísk sudcov Balíka, Formánkovej, Lastoveckej, Nykodíma a Muchu, Židlickej; Ústavný súd tiež zvažil „soft law“ čl. 5.1 Európskej charty o statuse sudcov, ktoré zaručuje právo na odvolanie proti rozhodnutiu orgánu výkonnej moci, tribunálu, či iného orgánu a tiež odporúčenie Výboru Ministrov z 13.10.1994 č. 94, ktorý pod princípom VI. Ods. 3 uvádza, že v disciplinárnom konaní by mal rozhodovať orgán súdneho typu či špeciálny orgán, ktorého rozhodnutie by malo byť súdne preskúmateľné s tým, že prieskum rozhodnutia nie je nutný tam, kde priamo v prvom stupni rozhoduje vysoko postavený (spravidla najvyšší súd). Európska charta o štatúte sudcov potom ohľadom práva na odvolanie v prípade, že v prvom stupni rozhoduje najvyšší súd, mlčí. I keď nepanuje jednoznačná zhoda v „soft law“ Rady Európy, ústavný súd to označil, „že i v opačnom prípade by mohli citované dokumenty sloužit pouze jako podpůrný argument při výkladu ústavního pořádku.“ cit nález, bod 66.

⁶⁵ Kosař, D., Papoušková, T.: Přinesla „Pospíšilova“ reforma kárného řízení skutečně sprášení kárného postihu soudců?, Časopis pro právní vědu a praxi, XXV, 2/2017, s. 219-240; autori uvádzajú, že jedným z dôvodov jednoinštančnosti bola činnosť NS, ktorý tradične iba uložené disciplinárne opatrenia zmiernil, pričom uviedol aj jeden príklad výrazného prejavu „stavovskej solidarity“ ako excesu NS, ktorý bol zrejme najdôležitejším dôvodom novely. Príklady úvah o vhodnosti tejto úpravy sú v odkaze pod čiarou č. 11 daného príspevku.

k prepojeniu s inými zložkami moci v štáte, k laickému (nesudcovskému prvku), k dočasnosti a obmene v zložení disciplinárneho orgánu a k dvojínštančnosti pre každé disciplinárne konanie.

Pri úvahách, ako nastaviť zloženie senátov, ktoré budú vykonávať disciplinárne konanie, je potrebné vychádzať aj z rozhodovacej činnosti ESLP, ktorý taktiež dotvára tému disciplinárnej zodpovednosti sudcov, predovšetkým v kontexte čl. 6 Dohovoru⁶⁶, práva na nezávislý a nestranný súd. Súčasnú kritériá sú nasledovné: väčšinu členov disciplinárneho orgánu by nemali tvoriť nesudcovia, teda aspoň polovicu členov majú tvoriť sudcovia vrátane predsedu, ktorý má mať rozhodujúci hlas.⁶⁷ „Racio tejto podmienky spočíva v tom, že by sudcovských členov disciplinárneho orgánu nemali vyberať z radov sudcov predstaviteľia moci zákonodarnej a moci výkonnej, lebo by to mohlo viesť k politizácii disciplinárneho súdnictva.“⁶⁸ Sudcovia by mali byť primárne súdení sudcami⁶⁹. Disciplinárny orgán musí mať pevne určené pravidlá kreácie a nemožno mlčky predlžovať funkčné obdobie jeho členov.⁷⁰ Disciplinárny orgán má byť kreovaný tak, aby

⁶⁶ Disciplinárne konania sudcov sa podradili pod civilnú vetvu čl. 6 Dohovoru, rozhodnutia disciplinárnych orgánov podliehajú prieskumu ústavného súdnictva a ESLP; in: Kosař, D.: Kárná judikatura se soudci v judikatuře ESLP. Právní rozhledy 19/2015, s. 662-667

⁶⁷ *ESLP rozhodol, že ak aspoň polovicu členov súdu tvoria sudcovia vrátane predsedu s rozhodujúcim hlasom, ide o silný ukazovateľ nestrannosti (pozri Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium, 23. jún 1981, § 58, séria A, č. 43). Je vhodné poznamenať, že pokiaľ ide o disciplinárne konanie proti sudcom, nevyhnutosť toho, aby mali v relevantnom disciplinárnom orgáne podstatné zastúpenie sudcovia, bola uznaná v Európskej charte štatút sudcov (pozri § 78 úplného znenia rozhodnutia); ESLP v rozhodnutí z 9.1.2013, Volkov v. Ukrajina, sťažnosť č. 21722/11, uviedol ako neprípustnú situáciu, že v tom čase väčšinu členov daného orgánu tvorili nesudcovia, ktorí boli priamo menovaní ukrajinskou vládou a parlamentom.; spracoval Mgr. T. Majernik, dostupné na:*

file:///C:/Users/KTP/Desktop/PRAVNICKA%20FAKULTA%20UK%20BA/ESLP2,%20Volkov%20proti%20Ukrajine,%202013.pdf; 109. The Court has held that where at least half of the membership of a tribunal is composed of judges, including the chairman with a casting vote, this will be a strong indicator of impartiality (see Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium, 23 June 1981, § 58, Series A no. 43). It is appropriate to note that with respect to disciplinary proceedings against judges, the need for substantial representation of judges on the relevant disciplinary body has been recognised in the European Charter on the statute for judges (see paragraph 78 above). In: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-115871%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-115871%22]})

⁶⁸ Kosař, D.: Kárná judikatura se soudci v judikatuře ESLP. Právní rozhledy 19/2015, s. 662-667

⁶⁹ Takýto záver v dôsledku rozhodnutia ESLP vo veci Özpınar v. Turecko, z 19.12.2010, sťažnosť č. 20999/04, uvádzajú aj Kosař a Papoušková v citovanej monografii na s. 68.

⁷⁰ *Súlad s princípom „súd zriadený zákonom“ Z judikatúry ESLP vyplýva, že slovné spojenie „zriadený zákonom“ sa vzťahuje nielen na právny základ samotnej existencie „súdu“, ale tiež na zloženie jeho členov v jednotlivom prípade [pozri Buscarini v. San Marino (dec.), č. 31657/96, 4. máj 2000, a Posokhov v. Russia, č. 63486/00, § 39, ECHR*

nekoncentroval v jednej osobe právo iniciovať a zároveň právo prejednať a rozhodovať v disciplinárnom konaní. „Z kauzy *Mitrinovski (Mitrinovski v. Macedónsko, st. č. 6899/12/12, bod 29, rozsudok ESLP z 30.4.2015)* vyplýva, že nemožno kumulovať právomoc začať disciplinárne konanie (v širšom zmysle zahŕňajúcom i podať iba podnet) s členstvom v disciplinárnom orgáne rozhodujúcom o tej istej veci.“⁷¹

Záver

Disciplinárna zodpovednosť sudcov všeobecných súdov má svoju úpravu v ústave, v statusovom zákone a v Zásadách sudcovskej etiky a je dotváraná rozhodovacou činnosťou disciplinárnych orgánov, ale aj rozhodovacou činnosťou ústavného súdu i ESLP. Disciplinárna zodpovednosť sudcov vyjadruje relatívne vysokú mieru samosprávy, pretože sudcovské rady sú účastné na kreácii disciplinárneho orgánu, môžu podať disciplinárny návrh a majú právo sa podieľať na tvorbe etického kódexu sudcov a aj samotný disciplinárny orgán sa považuje za orgán súdneho typu vyjadrujúci samosprávne riadenie súdnictva.

Keďže sa v súčasnosti rysuje nový systém disciplinárnej zodpovednosti sudcov, celkom určite je potrebné mať na pamäti, že systém disciplinárnej zodpovednosti sudcov vyžaduje dostatočné oddelenie súdnictva od ostatných zložiek štátnej moci a má poskytovať primerané záruky proti zneužitiu a zneužívaniu disciplinárnych opatrení na úkor nezávislosti súdnictva.⁷² Rovnako je potrebné zachovať dvojinštančnosť disciplinárneho konania. Nové nastavenie disciplinárnej zodpovednosti by malo zohľadniť predovšetkým skutočnosť, že členom disciplinárneho orgánu by mali byť prevažne sudcovia. Do budúcnosti otvorená „profesionalizácia disciplinárnych sudcov“ alebo iné obsadzovanie disciplinárnych senátov na najvyššom správnom súde by mali zohľadniť

2003-IV]. *Prax tichého predlžovania funkčného obdobia sudcov na neurčitý čas až do doby, kým budú znova menovaní, už bola vyhlásená za porušenie princípu „súd zriadený zákonom“ (pozri Gurov v. Moldova, č. 36455/02, § 37 – § 39, 11. júl 2006). Vo veci Volkov v. Ukrajina (...) podľa znenia § 171-1 správneho poriadku sťažovateľov prípad môže prerokovávať výhradne zvláštna komora správneho súdu. Podľa § 41 zákona o súdnom systéme z roku 2002 táto zvláštna komora mala byť zriadená rozhodnutím predsedu správneho súdu; personálne zloženie tejto komory bolo určené 11 predsedom, s ďalším schválením predsedníctvom tohto súdu. Avšak, kým k tomu v prerokovávanej veci došlo, 5-ročné funkčné obdobie predsedu už uplynulo.* spracoval Mgr. T. Majerník, dostupné:

file:///C:/Users/KTP/Desktop/PRAVNICKA%20FAKULTA%20UK%20BA/ESLP2,%20Volkov%20proti%20Ukrajine,%202013.pdf

⁷¹ Kosar, D.: *Kárná judikatúra se soudci v judikatuře ESLP*. Právni rozhledy 19/2015, s. 662-667

⁷² ESLP, Volkov v. Ukrajina, st. č. 21722/11, 9.1.2013, bod 199

jednak primeranú mieru dočasnosti členstva v disciplinárnom orgáne a maximálnu mieru vplyvu samosprávy sudcov, napokon tiež zohľadniť kritérium dlhoročných osobných skúseností. Inštitucionálne je potrebné stále pamätať na skutočnosť, že v jednej osobe nemožno kumulovať osobu „žalobcu i sudcu“. Celkom určite treba v čo najväčšej miere využiť sudcovské rady a iné prejavy sudcovskej samosprávy, pretože sudcovia samotní najviac pociťujú zodpovednosť za svoj sudcovský stav. V konečnom dôsledku disciplinárna zodpovednosť sudcov spočíva vo vzájomnom vzťahu medzi členom istého spoločenstva a spoločenstvom samotným, teda sudcom a sudcovským stavom, a to aj napriek tomu, že súdna moc je štátna moc a prevažný objem pravidiel disciplinárnej zodpovednosti sudcu je upravený priamo právnymi predpismi štátu.

Kontaktné údaje

doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.

martina.gajdosova@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Šafárikovo nám. č. 6

P.O.Box 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

Všetci prezidentovi sudcovia

All the president's judges

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

Fakulta práva Paneurópska vysoká škola v Bratislave

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

Abstrakt

Príspevok sa venuje tej časti návrhu novely Ústavy SR, ktorá umožňuje prezidentovi vymenovať sudcov Ústavného súdu SR aj bez úplného návrhu Národnej rady SR. Pozerá na tento návrh nielen ako na riešenie ad hoc situácie nezvolenia úplného počtu kandidátov Národnou radou SR, ale hodnotí takýto návrh aj v kontexte postavenia a právomocí Ústavného súdu SR.

Abstract

The article deals with that part of the draft of the Amendment to the Constitution of the Slovak Republic, which allows the President to appoint judges of the Constitutional Court even without the full proposal of the National Council. It views this proposal not only as a solution to the ad hoc situation of non-election of a full amount of candidates by the National Council, but also evaluates such a proposal in the context of the position and powers of the Constitutional Court.

Kľúčové slová

ústava, ústavný súd, prezident, národná rada, menovanie sudcov

Key words

constitution, constitutional court, president, national council, appointment of judges

Úvod

Zmeny ústavy môžeme hodnotiť podľa rôznych kritérií. Môžeme ich hodnotiť o. i. aj podľa toho, ako intenzívne, či dokonca invazívne zasahujú do existujúcej ústavy, jej štruktúry a ústavných inštitútov, ktoré túto štruktúru vzájomnými väzbami a vzťahmi vytvárajú. Môžeme hovoriť o takých zmenách ústavy, ktoré sú len technické, či pracovné. Sú to zmeny, ktoré nezasahujú do štruktúry ústavy a ústavného systému a nezasahujú do

ústavných inštitútov a ich ústavného usporiadania. Na základe praktických skúseností s uplatňovaním ústavy viac, či menej technicky opravujú časť textu ústavy v jeho daných vecných medziach, teda *intra constitutionem*.

Iný charakter má ústavná zmena, ktorá ústavu vecne rozširuje. Jej existujúcu štruktúru nenaruša kvalitatívne, nezasahuje do podstaty ústavy a jej štruktúry, ale predmet ústavnej úpravy rozširuje spôsobom, ktorý pôvodnú ústavnú štruktúru vecne zachováva, ale pridáva k nej nový ústavný komponent, ktorý sa stáva jej vyváženou súčasťou. Napríklad rozšírenie ústavných orgánov o verejného ochrancu práv, ktoré do štruktúry Ústavy SR nesiahla, jej podstaty sa nedotklo a sústavu ústavných orgánov vhodným spôsobom doplnilo pri zachovaní podstaty dovtedajších vzťahov v nej. V takom prípade už ale nejde o zmenu technickú, ale o rozšírenie, či doplnenie ústavy o úpravu *praeter constitutionem*, ktorá sa ale následne stáva jej nedeštruktívnou súčasťou.

Napokon môže mať zmena ústavy charakter zmeny dovtedajšej ústavnej úpravy niektorého ústavného inštitútu s dopadom na ústavný systém ako taký. Takáto zmena predstavuje vecné nahradenie ústavy, resp. jej časti, novou ústavou, ktorá vytvára vecne novú štruktúru ústavy, aj keď pri zachovaní formálnej procedúry zmeny danej ústavy. Z hľadiska danej ústavy a jej štruktúry ide o zmenu vecne *contra constitutionem*.

V predložennom príspevku sa zameriame na návrh novely Ústavy SR z dielne vlády SR, a to vo vzťahu k čl. 134 ods. 2. Bez toho, aby v čase spracovania tohto príspevku bol známy osud tejto novely a jej konečné znenie,¹ už predparlamentný legislatívny proces priniesol výrazné zmeny v dikcii tohto článku.

Pozrieme sa bližšie na znenie čl. 134 ods. 2 Ústavy SR vo vládnom návrhu ústavného zákona, ktorý bol predložený Národnej rade SR, ale aj v návrhu ústavného zákona, ktorý bol predložený Ministerstvom spravodlivosti SR do medzirezortného pripomienkového konania. Oba vyhodnotíme z toho pohľadu, do akej kategórie zmien ústavy z tých, ktoré sme naznačili vyššie, by ich bolo možné zaradiť.

Menovanie sudcov Ústavného súdu SR podľa doterajšej úpravy

Pri vytváraní a formovaní textu návrhu ústavy v roku 1992 v časti upravujúcej menovanie sudcov Ústavného súdu SR mohol ústavodarca vychádzať či už z (skromných) československých tradícií, mohol nachádzať inšpiráciu mimo týchto tradícií inde v Európe, či vo svete, alebo mohol nastaviť vlastný, originálny spôsob ustanovovania sudcov budúceho Ústavného súdu SR.

¹ Ku dňu odovzdania tohto príspevku bol návrh prerokovaný iba v prvom čítaní.

Z hľadiska predchádzajúcich skromných tradícií československých ústavných súdov mal na výber z troch rozličných modelov –

a) eklektický model prvorepublikového ústavného súdu, v ktorom sa ústavný súd skladal zo siedmych členov, z ktorých troch menoval prezident a po dvoch vysielali zo svojich radov najvyšší súd a najvyšší správny súd. Ústavný súd sa vytvoril vyskladaním z členov z rôznych subjektov a rôznych nominačných a menovacích mechanizmov,²

b) socialistický model výlučnej parlamentnej nominácie, v ktorom bol ústavný súd podľa čl. 94 ods. 3 ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o československej federácii volený Federálnym zhromaždením ČSSR. Prezident do procesu ustanovovania sudcov ústavného súdu zapojený nebol. Výlučná tvorba parlamentom bez potreby zapojenia hlavy štátu zodpovedala mocensko-politickej situácii, v ktorej sa neočakávala ani len formálna deľba moci a vyvažovanie záujmov pri vytváraní ústavného súdu a v zásade sa neočakávala ani nijaká činnosť tohto ústavného súdu,

c) havlovský model z doby úpadku federácie - ústavný zákon č. 91/1991 Zb. o Ústavnom súde Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky prvýkrát v čl. 10 ods. 2 obsahoval konštrukciu menovania sudcov ústavného súdu prezidentom na návrh tak federálneho, ako aj národných parlamentov.

Dá sa predpokladať, že keďže u posledne uvedeného išlo o konštrukciu demokratického ústavodarcu, ktorá viedla k vytvoreniu federálneho ústavného súdu, prevzal práve ju slovenský ústavodarca do čl. 134 ods. 2 Ústavy SR. Jej aplikácia v podmienkach unitárneho štátu sa dokonca v porovnaní s federáciou mohla javiť ako jednoduchšia.

Ústavodarca sa v roku 1992 nevydal cestou vytvorenia vlastného, nového, či originálneho modelu ústavného súdnictva, ale zvolil v čl. 134 ods. 2 Ústavy SR konštrukciu, ktorá zostala od roku 1992 dodnes rovnaká – sudcov Ústavného súdu SR menuje prezident z dvojnásobného počtu osôb navrhnutých Národnou radou SR.³

Na menovaní sudcov Ústavného súdu SR sa podieľajú dva ústavné orgány, a to Národná rada SR, ktorá má výlučné návrhové oprávnenie a prezident, ktorý jediný je oprávnený sudcu vymenovať alebo nevyemenovať.

Menovanie sudcov Ústavného súdu SR nie je jedinou personálnou, resp. kreačnou právomocou, pri výkone ktorej dochádza k interakcii

² SVÁK, J. – BALOG, B.: *Sudcovia Ústavného súdu Československej republiky ako (ne)inšpirácia pre súčasnosť*. In: 100 rokov od vzniku ČSR. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. 2018, s. 43-51.

³ K úprave z roku 1992 viac v BALOG, B.: *Návrh zmien Ústavy Slovenskej republiky vo veci ustanovovania sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky - spätná reflexia po krátkej dobe*. In: Bratislavské právnické fórum 2019. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave. 2019, s. 43-51.

Národnej rady SR a prezidenta a tým nie je ani jedinou príležitosťou na vznik polemiky, či priamo sporu o výkone ich vzájomnej kreačnej právomoci.⁴

Dôvodom, resp. príčinou pre takéto spory je skutočnosť, že formálne sa ceremoniálne procedúry menovania sudcov Ústavného súdu SR nezmenili, došlo ale k zásadnej zmene v postavení jedného z týchto subjektov v ústavnom systéme SR. Kým pôvodne bolo možné postavenie prezidenta v tomto vzťahu chápať ako toho, kto z titulu svojho formálne najvyššieho ústavného postavenia menoval sudcov Ústavného súdu SR vybavených materiálne legitimitou od Národnej rady SR a jeho úlohou v tejto konštrukcii nebolo vyvažovanie Národnej rady SR, tak priama voľba prezidenta otvorila úplne novú paradigmu. Prezident vybavený rovnakou priamou demokratickou legitimitou ako Národná rada SR vie sudcom Ústavného súdu SR poskytnúť rovnakú materiálnu legitimitu ako Národná rada SR a už nie je iba tým, kto na jej návrh formálne menuje, ale je tým, kto Národnú radu SR v tomto vzťahu vyvažuje.

Rok 2018 priniesol, aj na pomery dlhodobo a poctivo budovanej politickej nekultúry SR, extrém v neschopnosti zabezpečiť výkonom ústavných právomocí Národnej rady SR a prezidenta personálne fungovanie Ústavného súdu SR, ktoré je nevyhnutným predpokladom výkonu jeho explicitných, ako aj implicitných právomocí.

K riešeniu vzniknutej situácie sa hotovali hneď dva ústavné orgány, a to Národná rada SR z iniciatívy vlády SR a Ústavný súd SR z iniciatívy niektorých prezidentom nevyzmenovaných kandidátov. Úspešnejší v riešení vzniknutej situácie bol Ústavný súd SR, čo vnieslo ďalší nový rozmer do menovania sudcov Ústavného súdu SR, a to, že toto menovanie nie je iba záležitosťou Národnej rady SR a prezidenta, ale aj samotného Ústavného súdu SR, aj keď len na návrh.

Navrhované zmeny Ústavy SR vo vzťahu k menovaniu sudcov Ústavného súdu SR z roku 2018

Koniec roku 2018 sa z hľadiska Ústavného súdu SR niesol v znamení vládneho návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.⁵ Vládny návrh novely Ústavy SR do podstaty konštrukcie menovania sudcov Ústavného súdu SR nezasahoval. Zachovával vzťah Národnej rady SR ako

⁴ BALOG, B. - TRELLOVÁ, L.: *Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky - právo alebo povinnosť? (interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia)*. In: Právnik, roč. 149, č. 8/2010, s. 796-821.

⁵ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6913>, ČPT 1060.

navrhovateľa a prezidenta ako menujúceho, pričom tejto konštrukcii vychádzal ako z danej.

Vládny návrh upravoval postavenie Národnej rady SR v procese menovania sudcov Ústavného súdu SR, tým, že menil kvórum pre voľbu kandidáta na sudcu Ústavného súdu SR. Oproti platnému stavu navrhoval stanovenie požiadavky dosiahnuť súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov Národnej rady SR pre zvolenie kandidáta na sudcu Ústavného súdu SR. Vládny návrh stanovoval, aby pre voľbu kandidáta na funkciu sudcu Ústavného súdu SR bola potrebná absolútna väčšina všetkých poslancov, t.j. aspoň 76 hlasov poslancov.

Zvýšenie kvóra pre voľbu kandidáta na funkciu sudcu Ústavného súdu SR na absolútnu väčšinu všetkých poslancov z doterajšej jednoduchej väčšiny prítomných poslancov sledovalo zabezpečenie širšieho konsenzu poslancov parlamentu pri voľbe kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR. Zvýšenie kvóra by síce mierne voľbu kandidátov skomplikovalo, ale v zásade by vzťah Národnej rady SR a prezidenta nenarušilo.

Zmeny v spôsobe menovania sudcov Ústavného súdu SR predstavené vládou SR sa nezdali dostatočné vtedajšej opozícii, ktoré počas rokovania Národnej rady SR prezentovala vlastné návrhy a predstavy o tom, ako by mal proces menovania sudcov Ústavného súdu SR vyzeráť.

Predstavy opozície boli vyjadrené v rozsiahlom pozmeňujúcom návrhu, ktorý o. i. obsahoval aj zvýšenie kvóra pre voľbu kandidáta na funkciu sudcu Ústavného súdu SR – návrh, s ktorým prišla vláda SR, aby bolo parlamentné kvórum na voľbu kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR zvýšené na nadpolovičnú väčšinu všetkých poslancov parlamentu sa vtedajšej opozícii zdal nedostatočný a navrhla, aby na voľbu kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR bola potrebná ústavná väčšina poslancov. Vtedajšia opozícia tento návrh odôvodňovala najmä tým, že ide o tak závažné personálne rozhodnutie Národnej rady SR, ktoré by nemalo byť len v možnostiach vlády SR, ale mala by do neho byť zapojená aj opozícia.

Vtedajšia opozícia svojím návrhom zachovávala základnú štruktúru menovania sudcov Ústavného súdu SR postavenú na spolupráci Národnej rady SR a prezidenta, ale postavenie Národnej rady SR výrazne menila stanovením požiadavky dosiahnutia ústavnej väčšiny pri voľbe kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR. Iba takto zvolení kandidáti by mohli byť predložení prezidentovi, ktorí by z nich vymenoval polovicu podľa svojho rozhodnutia.

Na prvý pohľad jednoduchá zmena – ustanovenie kvóra ústavnej väčšiny pri menovaní sudcov Ústavného súdu SR – by ale mala dopad na ústavný systém. Ten by sa mohol prejavíť dvojako a rozdielne –

- a) mohlo by to znamenať devalváciu ústavnej väčšiny a tým oslabenie postavenia Národnej rady SR, ktorá by ústavnou väčšinou

nevytvárala konečné rozhodnutie, ale rozhodnutie parlamentu prijaté ústavnou väčšinou by ešte podliehalo konečnému rozhodnutiu prezidenta,⁶ alebo

- b) by to prinieslo vychýlenie vzťahu Národnej rady SR a prezidenta pri menovaní sudcov Ústavného súdu SR v prospech Národnej rady SR a približné obnovenie stavu pred priamej voľby prezidenta. Toto vychýlenie by bolo spôsobené tým, že by sa postavenie Národnej rady SR posilnilo tým, že všetci ňou zvolení kandidáti by disponovali silnou legitimitou danou získanou ústavnou väčšinou, čo by sťažilo rozhodovanie prezidenta a fakticky by to vylúčilo jeho rozhodovanie o tom, že nevymenuje viac ako nadpolovičnú väčšinu kandidátov. Postavenie prezidenta by bolo oslabené práve posilnením faktickej legitimacy všetkých kandidátov.

Nakoniec, zásadné zmeny týkajúce sa spôsobu a postupu menovania sudcov Ústavného súdu SR predstavila vo forme pozmeňujúceho návrhu aj časť poslancov predstavujúcu vtedajšiu vládnu koalíciu. Tento pozmeňujúci návrh obsahoval zmeny v kreovaní sudcov Ústavného súdu SR v tom, že voľbu sudcov Ústavného súdu SR zveroval priamo a výlučne Národnej rade SR. Táto už nemala voliť len kandidátov na sudcov, ale mala voliť samotných sudcov Ústavného súdu SR. Pozmeňujúci návrh si osvojil požiadavku na ústavnú väčšinu a tak výsledkom bol návrh, podľa ktorého by sudcov Ústavného súdu SR volila Národná rada SR, a to ústavnou väčšinou všetkých poslancov.

Národná rada SR by bola vystavená potrebe dosiahnutia ústavnej väčšiny pri počte osôb o polovicu menšom, ako v prípade opozičného návrhu. Ak by túto požiadavku, teda dosiahnutie najmenej ústavnej väčšiny, splnilo viacero uchádzačov ako by bol počet obsadzovaných miest sudcov Ústavného súdu SR, za sudcov Ústavného súdu SR by sa pokladali tí uchádzači, ktorí by získali najvyšší počet hlasov prevyšujúci minimálne požadovanú ústavnú väčšinu všetkých poslancov. Takýto model úplne vylučoval prezidenta.

K zmene Ústavy SR neprišlo.

Riešenie konkrétnej vzniknutej situácie (ale nie riešenie zabraňujúce jej zopakovaniu) priniesol Ústavný súd SR. Tento na základe sťažnosti niektorých nevyzmenovaných kandidátov rozhodol a v odôvodnení nálezu sa aj širšie vyjadril k výkonu menovacieho oprávnenia prezidenta, resp. jeho vzťahu s Národnou radou SR pri menovaní sudcov Ústavného súdu SR.

⁶ K tomuto pozri komplexnejšie v BALOG, B.: *Návrh zmien Ústavy Slovenskej republiky vo veci ustanovovania sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky - spätná reflexia po krátkej dobe*. In: Bratislavské právnické fórum 2019. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. 2019, s. 43-51.

Podľa Ústavného súdu SR „...limity výkonu menovacích právomocí prezidenta vo vzťahu ku kandidátom predloženým národnou radou (sú rovnako dané len možnosťou a zároveň povinnosťou výberu z dvojnásobného počtu kandidátov, z ktorých prezident musí vymenovať presnú polovicu za sudcov ústavného sudu. Samozrejme, to platí za splnenia predpokladu, že ide o kandidátov, ktorí spĺňajú ústavne predpoklady uvedené v čl. 134 ods. 3 ústavy. Výber kandidátov je tak ponechaný moci zákonodarnej a ich potvrdzovanie s konštitutívnymi účinkami patrí moci výkonnej. Sudcov ústavného sudu podľa čl. 134 ods. 2 ústavy menuje (v zmysle povinnosti) prezident na návrh národnej rady, ktorá navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorí majú byť menovaní. Podľa dikcie ústavy je prezident týmto návrhom viazaný a voľnú ruku má len vo výbere v rámci navrhnutej skupiny kandidátov.“.⁷ Miesto prezidenta ale nie je iba v koncovke procesu, keď stojí pred výberom z dvojnásobného počtu kandidátov, ale „Prezident pritom môže spolupracovať s národnou radou a ovplyvniť tak výber tých kandidátov, ktorí sú mu daní na výber. Môže tak robiť oficiálnou či neoficiálnou cestou.“. Oficiálnou možnosťou prezidenta ovplyvniť výber kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR je zapojenie zástupcu prezidenta do verejného vypočutia kandidátov na sudcov pred Ústavnoprávnym výborom Národnej rady SR. Prezident je už v tomto momente prostredníctvom svojho zástupcu tak informovaný o priebehu verejného vypočutia, ale má tiež možnosť prostredníctvom svojho zástupcu vplývať na priebeh tohto verejného vypočutia.

Platí ale, že „Ak však už národná rada svoj výber uskutoční a predloží prezidentovi dvojnásobný počet kandidátov, prezident je povinný vybrať z týchto kandidátov. Prezident je v tomto výbere slobodný (autonómny).“.

Vládny návrh novely Ústavy SR z roku 2020

Keďže k zmene Ústavy SR v roku 2018 nedošlo a rozhodnutie Ústavného súdu SR o sťažnosti nevyvoláva účinky *erga omnes*, prichádza vláda SR vybavená ústavnou väčšinou v Národnej rade SR v septembri 2020 s novým návrhom novely Ústavy SR, ktorý v siedmej hlave o. i. zasahuje aj do čl. 134 ods. 2 upravujúceho menovanie sudcov Ústavného súdu SR.

Dikcia novonavrhaného čl. 134 ods. 2 Ústavy SR vychádza z modelu menovania sudcov Ústavného súdu SR prezidentom na návrh Národnej rady SR. Národná rada SR navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorých má prezident vymenovať (v texte aj ako „pravidlo dvojnásobného počtu“). Návrh novely Ústavy SR zakotvuje

⁷ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. US 575/2016.

výslovnú požiadavku na verejné vypočutie navrhnutých kandidátov, čo predstavuje skôr ornamentálnu úpravu, ktorej by viac svedčilo miesto v zákone.

Návrh novely Ústavy SR tiež prináša výslovné riešenie situácie, ak Národná rada SR nezvolí dostatočný počet kandidátov. Navrhované riešenie spočíva v tom, že ak Národná rada SR nezvolí potrebný počet kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR do dvoch mesiacov od uplynutia funkčného obdobia sudcu Ústavného súdu SR alebo do šiestich mesiacov od zániku funkcie sudcu Ústavného súdu SR z iných dôvodov, prezident môže vymenovať sudcov Ústavného súdu SR zo zvolených kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR.⁸ Je potrebné oceniť, že návrh novely Ústavy SR obsahuje riešenie takejto situácie. Zmena Ústavy SR bez reflexie vážnej politickej a ústavnej krízy by bola príliš luxusná. Neznamená to však, že má alebo môže ísť o riešenie akékoľvek.

V prvom rade je potrebné konštatovať, že vládny návrh novely Ústavy SR je v navrhovanej úprave čl. 134 ods. 2 tým povestným „slabým čajom“ v porovnaní s návrhom novely Ústavy SR, ktorý bol predložený do medzirezortného pripomienkového konania. K tomu neskôr. Vládny návrh novely Ústavy SR dáva prezidentovi možnosť vymenovať sudcov Ústavného súdu SR zo zvolených kandidátov, a to aj keď nebude splnená požiadavka ich dvojnásobného počtu. Pri skúmaní toho, aký intenzívny zásah do ustanoveného spôsobu menovania sudcov Ústavného súdu SR tento návrh prináša, sa zameriame na dve oblasti:

1. Prezident získa možnosť, ale nie povinnosť, menovať sudcov Ústavného súdu SR aj z nižšieho ako dvojnásobného počtu kandidátov. Pôjde o výlučné rozhodnutie prezidenta, či pristúpi k menovaniu sudcov Ústavného súdu SR zo zvolených neúplných kandidátov, alebo počká, kým Národná rada SR zvolí či už všetkých, alebo aspoň vyšší počet kandidátov. Možnosť prezidenta menovať aj z neúplného počtu kandidátov nepriináša nevyhnutne zásah do vzájomných vzťahov Národnej rady SR a prezidenta, ani ich vzťah mocensky výraznejšie nevychýľuje v prospech jedného z nich. Predstavuje mierne širšiu možnosť konania prezidenta, ktorý môže konať aj bez úplného konania Národnej rady SR a využiť, resp. naplniť svoju právomoc, aj bez riadne a úplne vykonanej a naplnenej právomoci Národnej rady SR. Takáto úprava možností jeho konania nepredstavuje výrazné jeho mocenské posilnenie.

Nakoniec, menovanie z neúplného počtu kandidátov nemusí byť ani v záujme samotného prezidenta. Prezident sám môže očakávať zvolenie

⁸ Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7962>, ČPT 270.

d ďalších, lepších v zmysle kvalitnejších, kandidátov osobitne vtedy, ak by nevedel urobiť výber zo zvolených kandidátov. V takejto situácii by sa dokonca misky váh preklopili v prospech Národnej rady SR, ktorá v záujme presadenie svojich kandidátov by úmyselne zvolila ich neúplný počet, dokonca vedome počet rovný počtu voľných miest na Ústavnom súde SR. Národná rada by týmto spôsobom dala by prezidentovi najavo, že ďalších kandidátov už zvoliť nechystá, čím by sa ho snažila vmanévrať do situácie, aby ňou zvolených kandidátov musel akceptovať a následne by ich vymenoval za sudcov Ústavného súdu SR.

Ak by sme brali do úvahy možnosť prezidenta len vymenovať sudcov z parlamentom navrhnutých kandidátov, alebo *a contrario* možnosť takýto postup odmietnuť, t.j. nevymenovať), jeho ústavná povinnosť svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov zostáva nedotknutá.

Teoreticky môže opäť nastať prípad, kedy by na Ústavnom súde SR neboli ustanovení do funkcie sudcovia v dostatočnom počte, to znamená, že malý počet sudcov by reálne ohrozoval, či dokonca až neumožňoval výkon ústavných právomocí Ústavného súdu SR, osobitne ide o prípady kedy by sa nedalo dosiahnuť plenárne kvórum Ústavného súdu SR. Zároveň by však Národná rada SR zvolila len taký počet kandidátov, ktorý by (čo do počtu) umožnil po ich vymenovaní vytvorenie Ústavou SR predpokladaného plenárneho kvóra Ústavného súdu SR, prezident by podľa nášho názoru dokázal len veľmi ťažko obhájiť ich nevymenovanie. Nevymenovanie parlamentom navrhnutých kandidátov by v takejto situácii nedokázal prezident zrejme odôvodniť za žiadnych okolností, logicky ani v takom prípade, kedy by za normálnych okolností prezident nepovažoval parlamentných kandidátov za vhodných na post sudcu, čiže by pri možnosti výberu z plného počtu kandidátov takýchto nominantov za sudcov nikdy nevymenoval. Toto možno zrejme chápať ako spôsob presadenia Národnej rady, kedy by svojím konaním vybrala sudcov Ústavného súdu SR, fakticky by vytvorila Ústavný súd SR. Uvedený prípad postupu parlamentu pri kreácii Ústavného súdu SR nepredstavuje vhodné riešenie, dôvody prečo takto uvažovať, uvedieme ďalej v texte.

2. Nadväzujúc na predchádzajúce úvahy sa dostávame k otázke, či aj pri neúplnom počte kandidátov platí pravidlo výberu polovice z nich, alebo či sa možnosť prezidenta menovať sudcov Ústavného súdu SR z neúplného počtu riadi vôbec nejakým číselným pravidlom? Počet kandidátov, ktorých zvolí Národná rada SR môže byť úplne iný a nezávislý od počtu voľných miest sudcov Ústavného súdu SR (pozn. najviac toľko, aby to bolo v súlade s pravidlom dvojnásobného počtu). Ak prezident pristúpi k menovaniu z neúplného počtu kandidátov, je oprávnený

vymenovať akýkoľvek počet sudcov (prirodzene do výšku počtu voľných miest) len z tých kandidátov, s ktorými bude stotožnený bez obmedzenia pravidlom polovice, alebo je naopak povinný vymenovať toľko sudcov, aby obsadil všetky voľné miesta do rozsahu, ako mu to umožní počet kandidátov alebo sa má riadiť pravidlom polovice kandidátov?

Môžeme pripustiť, že prezident má dve možnosti. Prvou z nich je možnosť slobodne sa rozhodnúť, či oprávnenie menovať sudcov Ústavného súdu SR z neúplného počtu využije alebo nie.

Podľa navrhovanej novely Ústavy SR sa prezidentovi priznáva oprávnenie menovať sudcov Ústavného súdu SR z neúplného počtu.⁹ Prezident sa však môže rozhodnúť nevyužiť ústavne zaručenú možnosť vymenovať sudcov Ústavného súdu SR zo zvolených kandidátov, čo môže *ad absurdum* znamenať, že nikoho z kandidátov nevymenuje za sudcu. Týmto spôsobom sa mierne posilní postavenie hlavy štátu, nakoľko využitím ústavne priznanej právomoci donúti Národnú radu SR opätovne absolvovať proces dovolenia kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR, a to v potrebnom počte.

V prípade, že prezident využije svoje oprávnenie menovať sudcov Ústavného súdu SR z neúplného počtu, mu tu opäť vzniká možnosť slobodne sa rozhodnúť o rozsahu menovania, t.j. koľko sudcov vymenuje. Ak prezident vymenuje, z parlamentom navrhnutého počtu kandidátov, len taký počet sudcov, ktorý by považoval za vhodný a nerešpektoval by tým pravidlo dvojnásobného počtu, môžeme teoreticky uvažovať, že by išlo o posilnenie jeho postavenia v rozsahu voľnej úvahy pri kreácii Ústavného súdu SR.

Uvedené dve teoretické oblasti možného využitia zverenej právomoci zo strany parlamentu a prezidenta môžu vyústiť do dvoch opačných parciálnych ústavnoprávnych posilnení postavenia týchto najvyšších ústavných orgánov. V prvej situácii, v primárnej možnosti

⁹ Podľa vládneho návrhu zákona z roku 2020 novelizovaný čl. 134 odsek 2 znie: „(2) Sudcov ústavného súdu vymenúva na návrh Národnej rady Slovenskej republiky prezident Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorých má prezident Slovenskej republiky vymenovať; o návrhoch hlasuje Národná rada Slovenskej republiky verejne po vypočutí osôb navrhnutých Národnou radou Slovenskej republiky. Ak Národná rada Slovenskej republiky nezvolí potrebný počet kandidátov na sudcov ústavného súdu do dvoch mesiacov od uplynutia funkčného obdobia sudcu ústavného súdu alebo do šiestich mesiacov od zániku funkcie sudcu ústavného súdu z iných dôvodov, prezident Slovenskej republiky môže vymenovať sudcov ústavného súdu zo zvolených kandidátov na sudcov ústavného súdu.“.

prezidenta, ale z nej vyplývajúcej následnej povinnosti menovať sudcov Ústavného súdu SR v maximálne možnom, resp. potrebnom rozsahu by dochádzalo k posilňovaniu Národnej rady SR. V druhej situácii, kedy je prezidentovi parlamentom zvolený a ponúknutý neúplný počet kandidátov vyvstáva otázka, či pre prezidenta platí povinnosť menovať polovicu z kandidátov, alebo či sa prezidentovi ponecháva priestor na voľnú úvahu a posúdenie kandidátov, čo môže vyústiť do menovania takého počtu sudcov, ktorí vyhovujú prezidentovým preferenciám (pokiaľ ide o jeho individuálne posúdenie kvalitatívnych predpokladov kandidátov). V takomto prípade sa mierne posilňuje pozícia hlavy štátu na úkor parlamentu, od ktorého sa nutne čakáva dovolenie ďalších kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR.

Možno konštatovať, že načrtnuté situácie a mierne posilnenie pozície niektorého z dvoch participujúcich ústavných orgánov ani v jednom z nich nepredstavujú výraznejší zásah do ústavného systému. Z tohto dôvodu možno návrh novely Ústavy SR v časti čl. 134 ods. 2 označiť ako novelu *intra constitutionem*.

Venujme ešte pozornosť pôvodnej ambícii Ministerstva spravodlivosti SR, a to takej úprave čl. 134 ods. 2 Ústavy SR, v ktorej by už Národná rada SR za určitých okolností ani potrebná nebola.

Návrh novely Ústavy SR predložený do medzirezortného pripomienkového konania

Návrh novely Ústavy SR predložený do medzirezortného pripomienkového konania bol v otázke riešenia situácie nezvolenia potrebného počtu kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR neporovnateľne radikálnejší. Nepredstavoval len technickú, resp. kozmetickú úpravu súčasného modelu zapojenia Národnej rady SR a prezidenta do menovania, ale prinášal prvok, ktorý nebol súčasťou žiadneho návrhu na zmenu Ústavy SR vo veci menovania sudcov Ústavného súdu SR ani v roku 2018, a to vylúčenie Národnej rady SR v situácii nezvolenia potrebného počtu kandidátov.

Legitimita kandidáta na sudcu Ústavného súdu SR daná jeho voľbou v Národnej rade SR bola pevnou súčasťou každého predloženého návrhu na zmenu čl. 134 ods. 2 Ústavy SR od roku 2018, a to až v rozsahu, ktorý úplne vylučoval prezidenta a postuloval výlučnú parlamentnú legitimizáciu sudcu Ústavného súdu SR danú ústavnou väčšinou.

Prezident mal, podľa návrhu novely Ústavy SR predloženého do medzirezortného pripomienkového konania, v prípade nezvolenia kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR vymenovať sudcov Ústavného súdu SR už aj z navrhnutých kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR, ktorých Národná rada SR verejne vypočula, aj keď ich ako kandidátov

nezvolila. Dokonca mal prezident dostať ústavnú možnosť sám navrhnutých kandidátov vypočítať, ak by aj v tejto veci bola Národná rada SR nečinná alebo neschopná to urobiť.

Návrh novely Ústavy SR predložený do medzirezortného pripomienkového konania už nebol v časti čl. 134 ods. 2 návrhom na zmenu Ústavy SR *intra constitutionem*, ale nahradzoval platné znenie čl. 134 ods. 2 Ústavy SR s intenzitou zásahu *contra constitutionem*.

Legitimitu sudcom Ústavného súdu SR by v takomto prípade poskytoval prezident a Národná rada SR by zostala iba orgánom, ktorému sú predložené návrhy kandidátov. Takýto návrh predstavoval „potrestanie“ Národnej rady SR za jej nečinnosť pri voľbe kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR v extrémnom zásahu spočívajúcom v jej vytesnení. Aj preto takýto návrh hodnotíme ako *contra constitutionem*, pretože v prípade situácie nezvolenia potrebného počtu kandidátov by prezident menoval sudcov Ústavného súdu SR autonómne a bol by viazaný iba rozsahom navrhnutých kandidátov. Dikcia návrhu novely Ústavy SR v slovách „prezident vymenuje“ tomuto dokonca ukladala vymenovať sudcov Ústavného súdu SR, a to bez možnosti jeho úvahy o tom, či by v takejto situácii chcel alebo nechcel svoje ústavné oprávnenie využiť. Ak by takáto situácia nastala, došlo by k nahradeniu dovtedajšej kombinovanej legitimacy sudcov Ústavného súdu SR. Ide o legitimitu, ktorú čerpajú prostredníctvom priamo volenej Národnej rady SR a prostredníctvom priamo voleného prezidenta. Takýmto spôsobom sa vytvára tzv. legitimizačná reťaz, prostredníctvom ktorej nevolené orgány odvodzujú svoju legitimitu od voleného orgánu, prípadne od iného nevoleného orgánu, ktorý však odvodzuje svoje postavenie od priamo voleného orgánu. Platí to aj o sudcoch Ústavného súdu SR, kedy sudcovia sú kreovaní v spolupráci Národnej rady SR a prezidenta, t. j. priamo volených orgánov, svoju legitimitu a „napojenie“ na občanov čerpajú práve prostredníctvom nich.¹⁰ V prípade zmeny voľby sudcov Ústavného súdu SR by došlo k zmene v oblasti legitimacy, kde by sa novým legitimizačným základom stala výlučne legitimita prezidenta.

To, že išlo o návrh radikálny si zjavne uvedomil aj navrhovateľ, keďže do Národnej rady SR¹¹ bolo predložené znenie, ktoré sme uvádzali v predchádzajúcej časti príspevku.

¹⁰ DOMIN, M. - TRELLOVÁ, L.: *Priama voľba sudcov Ústavného súdu? Legitimita vs. nezávislosť*. In Bratislavské právnické fórum 2019. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. 2019, s. 36-37.

¹¹ Národná rada SR by s takýmto návrhom nevyhnutne musela mať problém a mohlo by to ohroziť získane potrebnej väčšiny pre návrh novely Ústavy SR ako taký.

Súčasne je ale potrebné doplniť, že návrh na vylúčenie Národnej rady SR z menovania sudcov Ústavného súdu SR predstavuje radikálnu zmenu Ústavy SR, iba ak ho hodnotíme v porovnaní so súčasnou/danou úpravou v čl. 134 ods. 2 Ústavy SR a štruktúrou ústavných vzťahov a väzieb, ktorých je súčasťou. Ústava SR má svoju štruktúru.¹² Nejde iba o imaginárny koncept a nemyslíme tým formálnu štruktúru členenia Ústavy SR. Jej štruktúrou máme na mysli vnútorné usporiadanie a vyváženie ústavného systému vzájomnými vzťahmi, ktoré predstavujú sieť/pavučinu vzťahov a väzieb medzi jednotlivými ústavnými orgánmi. Zásah do danej štruktúry na ktoromkoľvek mieste, aj keď na prvý pohľad iba lokálny, sa cez túto pavučinu väzieb nevyhnutne premietne do celého ústavného systému so schopnosťou jeho väčšieho alebo menšieho narušenia.

Preto zmena ústavy limituje ústavodarcu, formálne alebo implicitne, v požiadavke zachovania základnej štruktúry danej ústavy, inak sa môže zmena ústavy, formálne jej novela, fakticky zmeniť na prijatie novej ústavy. V inej pozícii je originálny ústavodarca, ktorý v momente zrodu ústavy jej základnú štruktúru vytvára. Predstavme si, že vytvárame ústavu od základu bez predchádzajúcej skúsenosti. Návrh, že sudcov Ústavného súdu SR by menoval prezident, ktorý by bol priamo volený, a to úplne bez Národnej rady SR, by sme nemali s čím porovnávať a hodnotiť.

Ešte pred touto úvahou považujeme za vhodné uviesť, že v Európe existujú tri systémy spôsobu ustanovovania sudcov ústavných súdov do funkcie. Ak vychádzame zo staršej správy Benátskej komisie¹³ prvým je systém priamych vymenovaní, ktorý nezahŕňa žiadny hlasovací postup. Tieto vymenovania sú rovnako rozdelené medzi troch predstaviteľov štátu, a to prezidenta republiky a oboch komôr parlamentu. Druhým systémom je voľba parlamentom krajiny. Tretím systémom je hybrid medzi voľbami a priamym vymenovaním.¹⁴ Stretávame sa aj v zásade s podobným rozlišovaním systémov spôsobu ustanovovania sudcov ústavných súdov do funkcie. Prvý model zveruje rozhodnutie o vymenovaní výlučne do rúk parlamentu, v niektorých prípadoch do rúk osobitného parlamentného výboru. V druhom modeli výber a vymenovanie sú spoločnou prerogatívou zákonodarcu a výkonnej moci (hlavy štátu). Ako tretí model je možné

¹² Bližšie k štruktúre ústavy z hľadiska jej zmien pozri napr. ALBERT, R.: The Structure of Constitutional Amendment Rules. 49 WAKE FOREST L. REV. 913, 918-28 (2014).

¹³ Správa Benátskej komisie, december 1997, Science and technique of democracy, No. 20, THE COMPOSITION OF CONSTITUTIONAL COURTS [online], s. 4-5.

¹⁴ DOMIN, M. - TRELLOVÁ, L.: *Priama voľba sudcov Ústavného súdu? Legitimita vs. nezávislosť*. In Bratislavské právnické fórum 2019. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. 2019, s. 34.

chápať výber sudcov ústavného súdu zverený do rúk viacerých verejných inštitúcií, kde nezávisle na sebe každý z nich menuje časť sudcov.¹⁵

Ak sa vrátíme k pôvodnému návrhu, že by sudcov Ústavného súdu SR menoval výlučne prezident bez ingerencie akejkoľvek inej moci v štáte, bola by takáto konštrukcia kreovania Ústavného súdu SR v momente originálnej tvorby ústavy radikálna? Možno. By bola z pohľadu k aplikovaným modelom spôsobu kreácie ústavných súdov v Európe. Avšak ani priama voľba sudcov ústavného súdu ľuďom nie je štátmi preferovaná, neznamená to však, že je nevhodná a nesprávna. Možno je skôr prakticky nerealizovateľná, čo pri prezidentovi štátu nehrozí. Veľa nových myšlienok sa na počiatku stretáva s nepochopením a naráža na odmietnutie, možno preto stojí aspoň za teoretickú úvahu, či by nemala voľba prezidentom dokonca aj racionálne jadro?

Hľadanie racionálneho jadra takej ústavnej úpravy, ktorá by z menovania sudcov Ústavného súdu SR vynechala Národnú radu SR je funkciou otázky, akými právomocami by Ústavný súd SR mal disponovať a v akých konaniach by sa tieto právomoci realizovali? Prezident a Národná rada SR sú vzhľadom na ich postavenie v ústavnom systéme a právomoci Ústavného súdu SR v mnohých prípadoch neodmysliteľnou súčasťou konaní pred ním. Vystupujú či už v pozícii možných navrhovateľov, alebo tých proti komu sa koná. Naposledy uvedené je osobitne významné v konaní o súlade právnych predpisov, kde vo vzťahu k zákonom vystupuje Národná rada SR ako ten, kto napadnutý právny predpis prijal a vydal. A to dokonca aj vtedy, ak napadnutý zákon nevydala (máme na mysli právne predpisy podľa čl. 152 ods. 1 Ústavy SR).

V konaní o súlade právnych predpisov sa s konečnou platnosťou rozhoduje o súlade spochybneného právneho predpisu s Ústavou SR. Význam konania o súlade právnych predpisov pritom bude na základe návrhu novely Ústavy SR narastať. Predložený návrh novely Ústavy SR na to dáva dva predpoklady. Na jednej strane prináša revolučné riešenie v podobe návrhového oprávnenia senátu Ústavného súdu SR (čo nie je predmetom záujmu tohto príspevku) a súčasne modifikuje návrhové oprávnenie verejného ochrancu práv, ktorého súčasné špecifické vymedzenie mení na vymedzenie všeobecné. Možno preto očakávať zvýšenie nápadu podaní podľa čl. 125 Ústavy SR.

Jadrom konania o súlade právnych predpisov je konanie o súlade zákonov s Ústavou SR. Koná sa proti Národnej rade SR, ktorá ale má vo vzťahu k Ústavnému súdu SR bezprostredný vzťah. Národná rada SR spoluvytvára Ústavný súd SR tým, že predkladá prezidentovi návrhy

¹⁵ DE VISSER, M.: *Constitutional Review in Europe. A Comparative Analysis*. Oxford a Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015, s.208-210.

kandidátov. Prezident z nich menuje polovicu, je ale limitovaný predloženými návrhmi a mimo nich menovať nemôže. Národná rada SR nedokáže na 100 % ovplyvniť to, kto sudcom Ústavného súdu SR bude, ale dokáže na 100 % ovplyvniť to, kto ním nebude.

V konaní o súlade zákonov by podľa nášho názoru malo význam prerušenie kreačného vzťahu medzi Národnou radou SR a Ústavným súdom SR a odpojenie legitimacy sudcov Ústavného súdu SR od Národnej rady SR a jej viazanie iba na prezidenta, ktorý zákonodarnú právomoc nemá.

V tejto konštrukcii by súčasne nebolo miesto pre návrhové oprávnenie prezidenta, aby sme z opaku nevystavili sudcov Ústavného súdu SR do situácie, že by konali o návrhu toho, kto ich výlučne vymenoval. Nepriznanie návrhového oprávnenia prezidentovi by z nášho pohľadu predstavovalo prijateľný zásah do konštrukcie konania o súlade právnych predpisov, pretože pre účel tohto konania návrhové oprávnenie prezidenta nevyhnutné nie je, ale Národná rada SR v ňom ako odporca pri zákonoch vystupovať musí a nie je ju možné z tejto pozície vylúčiť.

Záver

Prijatie systémových pravidiel v Ústave SR, ktoré by mali zabrániť zopakovaniu situácie, keď nebolo možné vytvoriť ani plénum Ústavného súdu SR, vnímame pozitívne.

Konštrukcia týchto pravidiel musí byť *intra constitutionem*. Slovenský ústavný systém síce nie je postavený na rozlišovaní originálneho ústavodarcu a delegovaného ústavodarcu a toto postavenie zmiešane zveruje Národnej rade SR, ale ani tá nie je oprávnená prijať akýkoľvek ústavný zákon, ktorým novelizuje Ústavu SR.

Radikálna, či zásadná vecná zmena Ústavy SR celkovo alebo v niektorej jej časti nie je vylúčená, pretože formálne nie je v Ústave SR nič vylúčené z novej zmeny a takáto zmena nie je Národnej rade SR ako jedinému ústavodarnému orgánu odopretá. Zmena Ústavy SR, ktorá by zásadne zasiahla do danej štruktúry Ústavy SR¹⁶ alebo do danej štruktúry niektorého jej komponentu by mala byť podložená vysokou legitimitou získanou pre takúto zmenu vo voľbách ústavodarného orgánu, a to iba vtedy, ak by iné menej invazívne riešenie nebolo možné alebo postačujúce na riešenie problému.

Ako neinvazívne hodnotíme navrhované zmeny v čl. 134 ods. 2 Ústavy SR, pričom vnímame aj ich potenciál na dosiahnutie stanoveného cieľa ústavnej zmeny, teda zabránenie zopakovaniu situácie z roku 2018. Iné návrhy a riešenia menovania sudcov Ústavného súdu SR sa pri danej

¹⁶ Koncept štruktúry ústavnosti nachádza svoje uplatnenie aj v SR – k tomu nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo 14. októbra 2020, bod 42. odôvodnenia.

štruktúre a nastavení ústavných vzťahov legitimacy a postavenia sudcov Ústavného súdu SR a jeho právomocí nejavia ako potrebné, a nemajú ani potrebnú materiálnu legitimitu.

Zoznam použitej literatúry

ALBERT, R.: The Structure of Constitutional Amendment Rules. 49 WAKE FOREST L. REV. 913, 918-28 (2014).

BALOG, B. - TRELLOVÁ, L.: Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky - právo alebo povinnosť? (interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia). In Právnik, roč. 149, č. 8/2010, s. 796-821.

BALOG, B.: Návrh zmien Ústavy Slovenskej republiky vo veci ustanovovania sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky - spätná reflexia po krátkej dobe. In: Bratislavské právnické fórum 2019. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave. 2019, s. 43-51.

DOMIN, M. - TRELLOVÁ, L.: Priama voľba sudcov Ústavného súdu? Legitimita vs. nezávislosť. In Bratislavské právnické fórum 2019. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave. 2019, s. 30- 42.

SVÁK, J. – BALOG, B.: Sudcovia Ústavného súdu Československej republiky ako (ne)inšpirácia pre súčasnosť. In: 100 rokov od vzniku ČSR. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. 2018, s. 43-51.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

Fakulta práva Paneurópska vysoká škola

Tomášikova 20

820 09 Bratislava

boris.balog@paneurouni.com

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

livia.trellova@flaw.uniba.sk

K možnosti Ústavného súdu SR iniciovať konanie o súlade právnych predpisov s súvislosti s rozhodovaním o ústavnej sťažnosti podanej podľa článku 127 Ústavy SR

On the possibility of the Constitutional Court of the Slovak Republic to initiate proceedings on the compliance of legislation in connection with the decision on constitutional complaint filed in accordance with Article 127 of the Constitution of the Slovak Republic

JUDr. Marica Pirošíková

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici¹

Abstrakt

Príspevok autorky sa venuje novoprijatým ústavným zmenám umožňujúcim jednotlivcom v budúcnosti vyvolať konanie o súlade právnych predpisov. Analyzuje zároveň judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý za súčasného právneho stavu s poukazom na aktuálnu judikatúru ústavného súdu dospel k záveru, že jednotlivci v tomto ohľade nemajú účinný vnútroštátny prostriedok nápravy a majú preto priamy prístup k tomuto medzinárodnému súdnemu orgánu.

Abstract

The author's contribution deals with newly adopted constitutional amendments which allows individuals to initiate the proceedings on compliance of legal acts in the future. At the same time, it analyses case-law of the European Court of Human Rights, which in the current state of affairs and with regard to the actual case-law of the Constitutional Court concluded, that individuals do not have effective domestic remedy and therefore they have direct access to this international judicial body.

Kľúčové slová

ľudské práva, individuálna ústavná sťažnosť, Európsky súd pre ľudské práva, preskúmavanie ústavnosti právnej úprav

Key words

human rights, individual constitutional complaint, European Court of Human Rights, review of the constitutionality of legislation

¹ advokátka, bývalá dlhoročná zástupkyňa SR pred EŠLP

Úvod

Ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov sa s účinnosťou od 1. januára 2025 zaviedla v súlade s programovým vyhlásením vlády do ústavnej úpravy tzv. individuálna kontrola ústavnosti. Táto umožňuje sťažovateľovi v konaní podľa článku 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) podať spolu s ústavnou sťažnosťou návrh, aby senát ústavného súdu podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa článku 125 ods. 1 ústavy, ak všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka podanej sťažnosti, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa článku 7 ods. 5 alebo zákonu. Takúto zmenu, na ktorej potrebu sme dlhodobo upozorňovali², vítame, ale vzhľadom na to, že v súvislosti s vyhláseným núdzovým stavom dochádza k významnému zasahovaniu do ľudských práv a základných slobôd na základe všeobecne záväzných právnych predpisov kriticky vnímame fakt, že na rozdiel od ostatných ústavných zmien nenadobudla účinnosť už 1. januára 2021.

1. Situácia v Českej republike

V Českej republike majú sťažovatelia možnosť spolu s ústavnou sťažnosťou podať v zmysle § 74 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavní súde (ďalej len „zákon č. 182/1993 Sb.“) návrh na zrušenie zákona alebo iného právneho predpisu alebo ich jednotlivých ustanovení, ak ich uplatnením nastala skutočnosť, ktorá je predmetom ústavnej sťažnosti, ak sú podľa tvrdenia sťažovateľa v rozpore s ústavným zákonom, prípadne so zákonom, ak ide o iný právny predpis. V pôvodnom znení § 74 bol uvedený aj rozpor s medzinárodnou zmluvou podľa článku 10 Ústavy ČR. Vypustenie prieskumu súladu zákonov s medzinárodnými zmluvami súvisí s tzv. euronovelou ústavy, ku ktorej došlo ústavným zákonom č. 395/2001 Sb., ktorá otvorila český právny poriadok medzinárodnému a komunitárnemu právu. Touto novelou bol zmenený článok 10 Ústavy ČR, podľa ktorého medzinárodné zmluvy, s ktorých ratifikáciou vyslovil súhlas parlament a ktorými je Česká republika viazaná, sú súčasťou právneho poriadku; ak ustanovuje medzinárodná zmluva niečo iné ako zákon, použije sa medzinárodná zmluva. S touto zmenou Ústavy ČR súvisí aj tzv. konkurzný nález PL. ÚS 36/01 z 25. júna 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.),

² Pirošíková, M.: *Komentár k vybraným článkom dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*. 1. vyd. Bratislava : EUROIURIS, 2007, s. 176 – 181; Pirošíková, M. : *Ústavné zmeny a ich prínos z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva a Výboru ministrov Rady Európy*. In. Orozs, L., Grabowska, S., Majerčák, T. (eds.) 25. Výročie Ústavy Slovenskej republiky - VI. ústavné dni, zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice : UPJŠ, 2018, s. 89 – 94.

podľa ktorého sú súčasťou právneho poriadku aj ratifikované a vyhlásené medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách. Z uvedeného vyplýva, že potom ako je ľudsko-právna zmluva ratifikovaná a vyhlásená, stáva sa súčasťou ústavného poriadku a zákon môže byť zrušený pre rozpor s ústavným poriadkom (článok 87 ods. 1 a) Ústavy ČR).

Ústavný súd ČR v takýchto prípadoch najskôr skúma, či uplatnením konkrétneho ustanovenia právneho predpisu nastala skutočnosť, ktorá je predmetom ústavnej sťažnosti. Ak takýto vzťah nebol zistený, tak návrh podaný v zmysle § 74 cit. zákona odmietne buď samostatným uznesením, alebo v rámci meritórneho rozhodnutia o ústavnej sťažnosti. Ak takýto vzťah bol zistený, senát konanie uznesením preruší a postúpi návrh na zrušenie plénu (§ 78 ods. 1 cit. zákona). V konaní o ústavnej sťažnosti ústavný súd pokračuje až po rozhodnutí o návrhu na zrušenie.³ V praxi sa stáva, že obidve meritórne rozhodnutia nie sú rovnaké v tom smere, že sa návrhom vyhovie alebo sa zamietnu.

Možnosťou podať návrh podľa § 74 cit. zákona sa vytvárajú podmienky na zabránenie situáciám, ktoré vznikali za pôsobenia Ústavného súdu ČSFR a ku ktorým dochádza aj u nás, že ústavnej sťažnosti (resp. podnetu) je vyhovené, bez toho, aby sťažovateľ alebo sám ústavný súd mohli vyvolať aj konanie o súlade namietaného právneho predpisu, o ktorý sa zásah orgánu verejnej moci opieral.

2. Situácia v Slovenskej republike

V Slovenskej republike môže za súčasného právneho stavu fyzická osoba alebo právnická osoba vyvolať konanie o súlade právnych predpisov iba nepriamo, a to tak, že v rámci súdneho konania, ktorého je účastníkom, požiada o jeho iniciovanie všeobecný súd. Všeobecný súd však nie je povinný takémuto podnetu vyhovieť, a preto nemôžeme túto žiadosť účastníka konania považovať za účinný prostriedok nápravy. V prípade, ak jednotlivci dospejú k záveru, že právny predpis v Slovenskej republike ako taký porušuje ich práva a hrozí im, že bude mať na nich priamy vplyv, môžu v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) iniciovať konanie pred ním bez toho, aby čakali na individuálny krok jeho vykonania. Ak by sa ocitli v analogickej situácii v Českej republike, mali by

³ § 78 ods. 2 zákona č. 182/1993 Sb. zo 16. júna 1993 o Ústavním soudu znie: „*Ak senát v súvislosti s rozhodovaním o ústavnej sťažnosti dospeje k záveru, že zákon alebo iný právny predpis alebo ich jednotlivé ustanovenia, ktorých uplatnením nastala skutočnosť, ktorá je predmetom ústavnej sťažnosti, sú v rozpore s ústavným zákonom, prípadne so zákonom, ak ide o iný právny predpis, konanie preruší a podá návrh plénu na zrušenie takéhoto právneho predpisu podľa článku 87 ods. 1 písm. a) alebo b) ústavy. Ak k takémuto záveru dôjde plénum v súvislosti s rozhodovaním o ústavnej sťažnosti, začne a uskutoční konanie podľa článku 87 ods. 1 písm. a) alebo b) ústavy.*“

však iniciovať konanie v zmysle § 74 vyššie uvedeného zákona č. 182/1993 Sb.

Špecifická situácia v Slovenskej republike vznikne vtedy, ak vnútroštátne orgány aplikovali na konkrétny prípad právny predpis, ktorý je v rozpore s ústavou alebo Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), čím došlo k porušeniu základných ľudských práv a slobôd dotknutých osôb.

V praxi sa vyskytli prípady, že sa tieto osoby obrátili na ústavný súd. Postoj ústavného súdu nie je v tomto ohľade jednotný.

V niektorých rozhodnutiach sa ústavný súd obmedzil na konštatovanie, že nie je oprávnený posudzovať ako „predbežnú otázku“ aj súlad právnych predpisov, na základe ktorých orgány verejnej moci postupovali, a podané podnety, resp. ústavné sťažnosti odmietol, „vychádzajúc z prezumpcie ústavnosti“ dotknutých právnych predpisov s tým, že návrh na takéto konanie môžu podať iba osoby uvedené v článku 130 ods. 1 ústavy.⁴

Ako príklad možno uviesť prípad *Berecová v. Slovensko*⁵. Sťažovateľka pred ESLP namietala, že bolo porušené jej právo na rešpektovanie rodinného života podľa článku 8 Dohovoru. Sťažovala sa najmä, že jej deti boli v rozpore s článkom 41 ods. 4 ústavy umiestnené do ústavnej výchovy na základe rozhodnutí správneho orgánu. Okresný úrad Košice II 3. mája 2000 na základe § 68 písm. a) bodu 1 zákona č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci (ďalej len „zákon č. 195/1998 Z. z.“) a § 46 zákona č. 94/1963 Zb. o rodine rozhodol o predbežných opatreniach spočívajúcich v umiestnení sťažovateľkiných detí do „starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov do doby, kým vo veci nerozhodne právoplatne súd“. Krajský úrad v Košiciach odvolanie sťažovateľky voči týmto rozhodnutiam zamietol. Sťažovateľka tiež nebola úspešná so svojou žiadosťou o zrušenie predbežných opatrení. Okresný úrad Košice II ju zamietol 7. marca 2001 a uviedol, že neexistujú žiadne dôvody na zrušenie predbežného opatrenia pred tým, ako vo veci právoplatne rozhodne súd. Okresný súd Košice II vo veci rozhodol až 8. januára 2002 tak, že návrh na nariadenie ústavnej výchovy zamietol. Článok 41 ods. 4 ústavy ustanovuje, že rodičia majú právo na starostlivosť o deti a ich výchovu. Práva rodičov možno obmedziť a maloleté deti možno od rodičov odlúčiť proti vôli rodičov len rozhodnutím súdu na základe zákona. Sťažovateľka pred podaním sťažnosti na ESLP podala na ústavný súd podnet podľa článku 130 ods. 3 ústavy. Ústavný súd

⁴ Pozri napríklad I. ÚS 96/93, uznesenie zo 16. novembra 1993, II. ÚS 806/00, uznesenie zo 16. novembra 2000, II. ÚS 19/2001, uznesenie z 22. marca 2001, alebo IV. ÚS 11/04, uznesenie z 22. januára 2004.

⁵ Rozsudok z 24. apríla 2007.

uznesením II. ÚS 19/01 z 22. marca 2001 podnet odmietol. V časti, v ktorej sťažovateľka namietala porušenie článku 41 ods. 4 ústavy uvedenými rozhodnutiami okresného úradu a krajského úradu (v dôsledku toho, že boli vydané orgánom štátu odlišným od súdu), podnet odmietol ako zjavne neopodstatnený. Konštatoval, že v rámci konania o podnete sťažovateľky nie je oprávnený posudzovať súlad príslušných ustanovení zákona č. 94/1963 Zb. o rodine a zákona č. 195/1998 Z. z. s článkom 41 ods. 4 ústavy a vychádzal v tomto prípade z prezumpcie ústavnosti týchto právnych predpisov. EŠLP dospel k záveru o porušení článku 8 Dohovoru, ktorý odôvodnil poukazom na v tom čase účinnú zákonnú úpravu, na základe ktorej boli vydané predbežné opatrenia správnych orgánov a ktorá, v rozpore s článkom 41 ods. 4 ústavy, umožňovala odlúčiť maloleté deti od rodičov proti vôli rodičov bez rozhodnutia súdu. Vzhľadom na článok 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého výklad a uplatňovanie *inter alia* zákonov musí byť v súlade s ústavou, ktorá je na Slovensku základným prameňom práva a s ktorou musia byť ostatné právne predpisy v súlade, EŠLP skonštatoval, že predmetný zásah štátnych orgánov nebol „v súlade so zákonom“, ako vyžaduje článok 8 ods. 2 Dohovoru.

Druhú skupinu tvoria rozhodnutia, v ktorých ústavný súd zaujal úplne odlišný postoj a v konaní o sťažnosti podľa článku 127 ústavy dospel k záveru, že orgány verejnej moci porušili práva sťažovateľov zaručené Dohovorom napriek tomu, že postupovali v súlade so zákonom.⁶ V týchto rozhodnutiach ústavný súd *inter alia* uviedol: „*V zmysle článku 152 ods. 4 ústavy musí byť výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v súlade s ústavou a súčasne v zmysle článku 154c ods. 1 ústavy majú príslušné medzinárodné zmluvy vrátane Dohovoru prednosť pred zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Zo vzájomnej súvislosti týchto ustanovení vyplýva, že Dohovor a judikatúra naň sa vzťahujúca predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväznú výkladovú smernicu pre výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy základných práv a slobôd zakotvených v druhej hlave ústavy, a tým normujú rámeč, ktorý tieto orgány v konkrétnom prípade nemôžu prekročiť.*“ V náleze I. ÚS 100/04 ústavný súd napríklad poznamenal: „*Hoci Trestný poriadok možnosť nahradenia väzby sľubom v prípade sťažovateľa vylučuje, ustanovenie druhej vety článku 5 ods. 3 Dohovoru to umožňuje. Bolo preto povinnosťou všeobecných súdov pri rozhodovaní o alternatívnej žiadosti sťažovateľa namiesto ustanovenia § 73 ods. 1 a 3 Trestného poriadku aplikovať druhú vetu článku 5 ods. 3 Dohovoru, keďže toto ustanovenie zabezpečuje väčší*

⁶ Pozri napr. I. ÚS 67/03, I. ÚS 100/04, IV. ÚS 235/04, I. ÚS 87/04, I. ÚS 239/04, III. ÚS 147/06, I. ÚS 352/06.

rozsah základného práva. Zároveň to znamená, že všeobecné súdy mali alternatívnu žiadosť sťažovateľa meritórne preskúmať. Pokiaľ tak neurobili, porušili tým článok 5 ods. 3 Dohovoru.“ V náleze I. ÚS 352/06 ústavný súd uviedol: „Treba konštatovať, že ustanovenie článku 5 ods. 4 Dohovoru vzhľadom na jeho výklad zo strany ESLP a ústavného súdu zabezpečuje väčší rozsah ochrany základného práva na osobnú slobodu v súvislosti s právom obvineného byť vypočutý súdom pri rozhodovaní o žiadosti o prepustenie z väzby. Preto je povinnosťou všeobecného súdu v takejto situácii aplikovať článok 5 ods. 4 Dohovoru namiesto ustanovenia § 72 ods. 2 nového Trestného poriadku. Keďže krajský súd takto nepostupoval a rozhodol o žiadosti sťažovateľa o prepustenie z väzby bez jeho vypočutia, porušil tým jeho základné právo na osobnú slobodu podľa článku 17 ods. 1 a 5 ústavy a právo podľa článku 5 ods. 4 Dohovoru aj z tohto aspektu.“ Z uvedeného vyplýva, že ústavný súd v týchto prípadoch *de facto* dospel k záveru o nesúlade právneho predpisu s ústavou či príslušnou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Vzhľadom na to, že v konaní o ústavnej sťažnosti podľa článku 127 ústavy nemôže, či už na podnet sťažovateľa, alebo *ex officio*, postúpiť vec plénu na rozhodnutie o súlade právnych predpisov, príslušný právny predpis naďalej ostáva účinný, čím sa v aplikačnej praxi vytvára priestor na opakované porušenie základných ľudských práv a slobôd.

Takýmto situáciám sa zabráni s účinnosťou od 1. januára 2025 zavedením tzv. individuálnej kontroly ústavnosti. Táto umožňuje sťažovateľovi v konaní podľa článku 127 ods. 1 ústavy podať spolu s ústavnou sťažnosťou návrh, aby senát ústavného súdu podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa článku 125 ods. 1 ústavy (pozri nižšie časť 4).

3. Sťažnosti majúce pôvod v slovenskej právnej úprave a súvisiace rozhodnutia ESLP

Vzhľadom na to, že ústavné zmeny umožňujúce jednotlivcovi vyvolať v súvislosti s podanou ústavnou sťažnosťou konanie o súlade právnych predpisov nadobudnú účinnosť až 1. januára 2025 (pozri nižšie časť 4.) majú sťažovatelia vo vzťahu k porušeniam majúcim pôvod v právnej úprave priamy prístup na ESLP.

ESLP v podobných prípadoch poukázal na konštantnú judikatúru ústavného súdu, podľa ktorej je ústavný súd pri rozhodovaní o individuálnych sťažnostiach podľa článku 127 ústavy viazaný prezumpciou ústavnosti a zákonnosti právnych aktov. V takomto konaní teda nie je možné rozhodovať o súlade právnych predpisov (napr. rozhodnutia II. ÚS 40/00, II. ÚS 5/02, II. ÚS 238/03, III. ÚS 10/07, IV. ÚS 253/08). Keďže ústavný súd nemal právomoc v súvislosti s podanou

ústavnou sťažnosťou vyvolať konanie o súlade právnych predpisov ESLP vyhlásil sťažnosti za prijateľné s tým, že sťažovatelia sa mohli obrátiť priamo na medzinárodný súd, pretože na vnútroštátnej úrovni nemali v tomto ohľade účinný vnútroštátny prostriedok nápravy. V tomto ohľade možno ako príklady uviesť rozhodnutia ESLP v prípadoch *Babylonová v. Slovensko*,⁷ *Urbárska Obec Trenčianske Biskupice v. Slovensko*⁸ a *Laduna v. Slovensko*⁹.

Pri takomto postupe je potrebné mať na pamäti, že je nevyhnutné, aby vnútroštátne právne predpisy reálne, a nielen teoreticky, zasiahli do práv sťažovateľa. ESLP nemá právomoc riešiť všeobecné právne otázky alebo abstraktne skúmať súlad vnútroštátnej legislatívy s Dohovorom (tzv. sťažnosť *actio popularis*). Tak to bolo napríklad v sťažnosti *L.Z. v. Slovensko*¹⁰, v ktorej sťažovateľ neúspešne namietal, že jeho právo na ochranu osobnosti bolo porušené tým, že obec Varín premenovala jednu zo svojich ulíc po Jozefovi Tisovi, prezidentovi vojnového Slovenského štátu.¹¹

3. 1 *Babylonová v. Slovensko*¹²

V prípade *Babylonová* sťažovateľka namietala porušenie článku 8 Dohovoru, ku ktorému malo dôjsť tým, že jej nebolo umožnené zrušiť trvalý pobyt pána D. na jej adrese. Táto skutočnosť ju rušila a negatívne vplývala na jej situáciu v rôznych oblastiach jej súkromného života, napríklad vo veci poskytovania príspevku na bývanie alebo vyrubenia poplatku za odvoz smetí. Sťažovateľka zároveň namietala porušenie článku 1 Protokolu č. 1, ku ktorému malo dôjsť tým, že nemožnosť zrušenia trvalého pobytu pána D. na jej adrese predstavovala prekážku prípadnému predaju domu.

Pri rozhodovaní o prijateľnosti sťažnosti sa ESLP nestotožnil s námietkou vlády týkajúcou sa nevyčerpania vnútroštátnych prostriedkov nápravy. Vláda tvrdila, že sťažovateľka nevyčerpala vnútroštátne prostriedky nápravy tak, ako to vyžaduje článok 35 ods. 1 Dohovoru. Po prvé uviedla, že sťažovateľka mohla žiadať náhradu nemajetkovej ujmy pred všeobecnými súdmi podľa Občianskeho zákonníka podaním žaloby na

⁷ Pozri rozsudok z 20. júna 2006, ods. 44.

⁸ Pozri rozhodnutie o prijateľnosti sťažnosti 12. septembra 2006 a rozsudok z 27. novembra 2007, ods. 85 – 89.

⁹ Pozri rozhodnutie o prijateľnosti sťažnosti z 20. októbra 2010.

¹⁰ Pozri rozhodnutie o prijateľnosti z 27. septembra 2011.

¹¹ Pozri aj Kovaľová, Z.: ESLP a vyčerpanie opravných prostriedkov - kedy nie je ústavná sťažnosť účinným prostriedkom nápravy? Dostupné na: <https://www.ulpianus.sk/blog/ESLP-kedy-nie-je-ustavna-staznost-prostriedkom-napravy/>

¹² Pozri rozsudok z 20. júna 2006.

ochranu osobnosti, ale neurobila tak. Mechanizmus ochrany osobnosti by mal byť interpretovaný a aplikovaný v kontexte práva na ochranu súkromia podľa článku 19, a v súlade s článkom 154 písm. c) ústavy. Tento mechanizmus teda poskytoval sťažovateľke garancie zhodné s garanciami ktoré poskytuje článok 8 Dohovoru, vrátane možnosti žiadať nemajetkovú ujmu ako spravodlivé zadost'učinenie. Vláda tiež tvrdila, že sťažovateľka si mohla v každom ohľade uplatniť svoje nároky podľa článku 8 Dohovoru pred ústavným súdom, prostredníctvom sťažnosti podľa článku 127 ústavy, ale neurobila tak. Namietaná situácia predstavovala pokračujúce porušenie práva, a pretrvávala aj v období po 1. januári 2002, odkedy vstúpil do účinnosti uvedený prostriedok nápravy. Ústavná sťažnosť by ponúkla sťažovateľke možnosť požadovať náhradu nemajetkovej ujmy.

Sťažovateľka tvrdila, že vyhovelá pravidlu podľa článku 35 ods. 1 Dohovoru, ktoré sa týka vyčerpania vnútroštátnych prostriedkov nápravy. Čo sa týka konkrétnej sťažnosti podľa článku 127 ústavy sťažovateľka poukázala na to, že svoju sťažnosť na ESLP podala 22. marca 2001, t. j. pred nadobudnutím účinnosti ústavného zákona 1. januára 2002, ktorým bol zavedený prostriedok nápravy na ktorý odkazovala vláda. Ďalej sťažovateľka tvrdila, že sa obrátila práve na ESLP kvôli ochrane podľa Dohovoru z dôvodu, že rôzne vnútroštátne orgány ju informovali, že na vnútroštátnej úrovni sa nedomôže žiadneho konštruktívneho riešenia. Tento stav pretrvával a neexistoval žiaden spôsob ako zrušiť trvalý pobyt D. v jej dome, ani podľa článku 127 ústavy.

ESLP konštatoval, že základným problémom uvedenej sťažnosti sú dôsledky trvalého pobytu D. v sťažovateľkinom dome na jej práva chránené podľa článku 8 Dohovoru, ako aj skutočnosť, že podľa vnútroštátnej legislatívy v jej súčasnej forme, nie je možné dosiahnuť zrušenie jeho trvalého pobytu. Čo sa týka prostriedkov nápravy, na ktoré poukázala vláda, ESLP uviedol, že mechanizmus podľa Občianskeho zákonníka na ochranu osobnosti umožňuje fyzickej osobe najmä právo domáhať sa, aby sa upustilo od neoprávnených zásahov do práva na ochranu jej osobnosti, aby sa odstránili následky týchto zásahov a aby jej bolo dané primerané zadost'učinenie. Aj keď by ESLP zobral do úvahy, že mechanizmus ochrany osobnosti by za konkrétnych skutkových okolností prípadu sťažovateľka mohla využiť, vláda netvrdila a ani neexistuje žiaden náznak toho, že tento mechanizmus by mohol viesť k zrušeniu trvalého pobytu D. v sťažovateľkinom dome, ktorý sám o sebe je v súlade s aplikovateľným právom. Čo sa týka možnosti podania ústavnej sťažnosti podľa článku 127 ústavy ESLP pripomenul, že aj keď môžu existovať výnimky ospravedliteľné konkrétnymi skutkovými okolnosťami každého prípadu, posúdenie, či vnútroštátne prostriedky nápravy boli vyčerpané je bežne vykonávané s odkazom na dátum, kedy bola sťažnosť podaná na ESLP. V

tomto ohľade EŠLP poznamenal, že sťažnosť bola podaná 22. marca 2001, a že prostriedok nápravy podľa článku 127 ústavy nebol dostupný skôr ako 1. januára 2002. Navyše EŠLP konštatoval, že podstatou namietaného problému je existujúca legislatíva v oblasti úpravy hlásenia pobytu občanov, pričom ústavný súd niekoľkokrát skonštatoval, že preskúvanie sťažností týkajúcich sa individuálnych ľudských práv nemôže vyvolať preskúvanie ústavnosti dotknutej legislatívy. EŠLP uviedol, že za týchto okolností musí byť zamietnutá námietka vlády týkajúca sa nevyčerpania vnútroštátnych prostriedkov nápravy.

Pri posudzovaní podstaty sťažnosti EŠLP pripomenul, že povinnosť štátu zabezpečiť účinný výkon práv podľa Dohovoru, ktorú ukladá článok 1 Dohovoru, môže aj pri absencii akéhokoľvek priameho zásahu štátneho orgánu vyžadovať prijatie opatrení na ochranu práv zaručených článku 8 Dohovoru aj vo sfére vzťahov medzi jednotlivcami. Skutočnosť, že nemožno odhlásiť trvalý pobyt pána D., je dostatočne závažná na to, aby predstavovala zásah do práva na rešpektovanie súkromného života a obydľia sťažovateľky. Vláda nepredložila žiaden argument týkajúci sa verejného záujmu, ktorým by ospravedlnila právnu úpravu podľa zákona č. 135/1982 Zb. o hlásení a evidencii pobytu občanov v prípadoch, ak hlásenie trvalého pobytu nezodpovedá skutočnej situácii. Za daných okolností EŠLP nenašiel žiadnu spravodlivú rovnováhu medzi záujmami sťažovateľky a záujmami spoločnosti. V súlade s uvedeným EŠLP rozhodol, že vnútroštátny právny systém nezabezpečil právo sťažovateľky na rešpektovanie jej súkromného života a obydľia a článok 8 Dohovoru bol porušený. EŠLP zároveň rozhodol, že vzhľadom na závery týkajúce sa článku 8 Dohovoru nie je potrebné osobitne sa zaoberať čl. 1 Protokolu č. 1.

Sťažovateľka žiadala náhradu nemajetkovej ujmy a jej výšku nechala na zváženie EŠLP. EŠLP zohľadnil, že príslušná legislatíva v tejto oblasti sa má zmeniť a podľa novej právnej úpravy bude mať sťažovateľka možnosť požiadať o zrušenie trvalého pobytu pána D. v jej dome. EŠLP priznal sťažovateľke z tohto titulu 1 500 eur.

3. 2 Urbárska Obec Trenčianske Biskupice v. Slovensko¹³

Prípád *Urbárska Obec Trenčianske Biskupice v. Slovensko* vznikol na základe sťažnosti podanej urbárskou obcou – pozemkové spoločenstvo Trenčianske Biskupice. Išlo o pozemkové spoločenstvo pôvodných vlastníkov pozemkov v katastrálnom území Zlatovce v meste Trenčín, na ktorých bola v roku 1982 vybudovaná záhradková osada. Pozemky boli dané do užívania záhradkárom, ktorí sa po páde komunistického režimu na

¹³ Pozri rozhodnutie o prijateľnosti sťažnosti 12. septembra 2006 a rozsudok z 27. novembra 2007, ods. 85 – 89.

základe novoprijatej právnej úpravy stali nájomcami týchto pozemkov. Zákon č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim (ďalej len „zákon č. 64/1997 Z. z.“) umožnil záhradkárom nadobudnúť vlastníctvo k týmto pozemkom s tým, že pôvodným vlastníkom mal štát poskytnúť náhradné pozemky alebo peňažnú náhradu. V tomto prípade v konaní o pozemkových úpravách v roku 2002 došlo k prevodu vlastníctva k sporným pozemkom na záhradkárov a sťažovateľ dostal náhradné pozemky. Podľa sťažovateľa došlo k neoprávnenému zásahu do jeho práv podľa článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru tzv. zákonom zriadeným nájmom, ktorý podľa neho spočíval vo veľmi nízkom nájmom. Okrem toho sťažovateľ namietal porušenie vyššie uvedeného článku aj v prevode vlastníctva k pôde na jednotlivých záhradkárov, keďže prevod podľa neho nebol uskutočnený vo verejnom záujme a v jeho dôsledku bolo na pôvodných vlastníkov uvalené neprímerané bremeno.

Pokiaľ ide o prijateľnosť sťažnosti, vláda v konaní o podstate sťažnosti opakovane namietala, že sťažovateľ mal možnosť vzniesť námietku proti projektu pozemkových úprav a argumentovať, že hodnota pozemkov, ktoré mal získať ako náhradu, je neprímerane nízka. Pokiaľ by správne orgány námietku zamietli, sťažovateľ sa mohol domáhať súdneho preskúmania ich rozhodnutí. Podobne mohol sťažovateľ napadnúť pred súdom rozhodnutie správneho orgánu z 11. februára 2002 o schválení projektu pozemkových úprav. Nakoniec sa sťažovateľ mohol domáhať nápravy v tomto ohľade pred ústavným súdom prostredníctvom sťažnosti podľa článku 127 ústavy. Nemožno vylúčiť, že tak všeobecné súdy, ako aj ústavný súd mohli dospieť k záveru, že vzhľadom na nárast ceny pozemkov v dôsledku plánov vybudovať v danej oblasti priemyselnú zónu došlo uplatnením zákona č. 64/1997 Z. z. v tomto prípade k porušeniu sťažovateľových základných práv. Napokon vláda upriamila pozornosť EŠLP na fakt, že osoby, ktoré iniciovali konanie vedúce k nálezu ústavného súdu z 30. mája 2001, nenamietali, že § 10 zákona č. 64/1997 Z. z. je v rozpore s ústavou. Ústavný súd preto neposudzoval súlad tohto ustanovenia s ústavou.

Sťažovateľ trval na tom, že nemohol dosiahnuť nápravu prostredníctvom tých prostriedkov nápravy, na ktoré sa odvolávala vláda. Všeobecný súd mohol rozhodnúť iba o tom, či správne orgány správne aplikovali právo, konkrétne zákon č. 64/1997 Z. z. Nemohol však rozhodnúť o otázke, na ktorú sa sťažujúce spoločenstvo sťažovalo pred EŠLP, a to či boli účinky aplikácie príslušného zákona zlučiteľné s jeho právami podľa článku 1 Protokolu č. 1. S odvolaním sa na prax ústavného súdu sťažovateľ tvrdil, že fyzické a právnické osoby nemajú legitimáciu na podanie návrhu ústavnému súdu na začatie konania, v ktorom by tento ako predbežnú

otázku posúdil súlad zákona s ústavou. Sťažovateľ ďalej argumentoval, že namietané porušenie článku 1 Protokolu č. 1 vyplývalo priamo z ustanovení zákona č. 64/1997 Z. z. Predovšetkým, údajná ujma bola spôsobná skutočnosťou, že náhrada za pozemky členov sťažovateľa bola určená v súlade s ustanoveniami zákona.

Vo svojom rozhodnutí o prijateľnosti sťažnosti ESLP vo vzťahu k námietke vlády uviedol: „*ESLP podotýka, že sťažovateľ netvrdil, že vnútroštátne orgány nesprávne aplikovali príslušné právne normy. Pripúšťa, že sťažovateľ nemal k dispozícii priamo dostupný prostriedok nápravy, ktorý by mu umožňoval dosiahnuť rozhodnutie o tom, či sú účinky aplikácie tohto zákona v rozpore s jeho právami podľa článku 1 Protokolu č. 1 alebo nie. Navyše, argumenty predložené ... [sťažovateľom] boli uplatnené pred ústavným súdom v rámci iného konania, pričom ústavný súd vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 17/00 rozhodol, že príslušné ustanovenia zákona č. 64/1997 Z. z. neodporujú právu vlastníkov pôdy na pokojné užívanie majetku. Za týchto okolností musí byť námietka vlády, týkajúca sa nevyčerpania vnútroštátnych prostriedkov nápravy zamietnutá.*“ Na základe dostupných dokumentov ESLP nenašiel žiaden dôvod na to, aby v štádiu konania o podstate sťažnosti dospel k inému záveru. Predovšetkým nebolo s dostatočným stupňom určitosti preukázané, že by všeobecné súdy pri prieskume príslušných správnych rozhodnutí pravdepodobne preskúmali aj iné otázky ako iba správnu aplikáciu príslušných právnych noriem, ktorú sťažovateľ nespochybňuje. ESLP ďalej podotkol, že 30. mája 2001 ústavný súd na zasadnutí v pléne konštatoval, že zákon č. 64/1997 Z. z. nevyvoláva účinky, ktoré by boli v rozpore s ústavnou ochranou vlastníckych práv vlastníkov pozemkov. Pri tom sa zaoberal aspektmi, ktoré sú relevantné pre rozhodnutie o prejednávanej sťažnosti. Skutočnosť, že § 10 zákona č. 64/1997 Z. z. nebol medzi ustanoveniami, ktoré boli osobitne napadnuté subjektmi, ktoré podali návrh na začatie konania pred ústavným súdom, nemohlo podľa ESLP túto situáciu ovplyvniť. ESLP nebol presvedčený, že by ústavný súd alebo všeobecné súdy v konaní, ktoré by sťažovateľ následne mohol iniciovať, pravdepodobne dospeli k inému záveru vo vzťahu k týmto otázkam. ESLP považoval za relevantný sťažovateľov argument, že ústavný súd v súlade so svojou ustálenou praxou pravidelne odmieta preskúmať individuálne sťažnosti, v rámci ktorých je potrebné ako predbežnú otázku posúdiť súlad zákona s ústavou. Námietku vlády preto zamietol.

Vláda ďalej namietala, že v rozsahu, v akom údajné porušenie sťažovateľových práv vyplývalo priamo z príslušných ustanovení zákona č. 64/1997 Z. z., by sťažnosť mala byť zamietnutá ako podaná po uplynutí lehoty šiestich mesiacov, stanovenej v článku 35 ods. 1 Dohovoru. Podľa jej názoru začala táto lehota plynúť v momente, kedy zákon č. 64/1997 Z. z. 26.

marca 1997 nadobudol účinnosť. Sťažovateľ nesúhlasil. ESLP podotkol, že správne orgány rozhodli o vykonaní predmetného projektu pozemkových úprav 4. júna 2002 a 6. augusta 2002. Následne záhradkári zaplatili kúpnu cenu a sťažujúce sa spoločenstvo dostalo ako náhradu pozemky. Okresný úrad formálne schválil spôsob, ktorým bol uskutočnený prevod vlastníckeho práva rozhodnutím z 2. decembra 2002, ktoré nadobudlo právoplatnosť 14. februára 2003. V tento deň sa teda sťažovateľ definitívne dozvedel o negatívnych účinkoch aplikácie §§ 7 a nasl. zákona č. 64/1997 Z. z. na svoj prípad. Keďže sťažnosť bola podaná 7. septembra 2001, táto jej časť nemôže byť zamietnutá ako podaná po uplynutí šesťmesačnej lehoty.¹⁴ Zákonom zriadený nájom pôdy sťažovateľa vznikol *ex lege* na základe § 3 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. Trval do prevodu vlastníckeho práva k pozemkom na záhradkárov 14. februára 2003. Sťažovateľova námietka týkajúca sa zákonom zriadeného nájmu jeho pôdy sa týka pokračujúcej situácie. V súlade s tým lehota šiestich mesiacov, stanovená v článku 35 ods. 1 Dohovoru, nemohla začať podľa ESLP plynúť pred ukončením nájmu. Keďže sťažnosť bola podaná pred skončením nájmu, ani táto jej časť nemohla byť podľa ESLP byt' vyhlásená za neprijateľnú z dôvodu, že bola podaná oneskorene.

Pokiaľ ide o podstatu sťažnosti, ESLP sa osobitne zaoberal prevodom vlastníckeho práva k pozemkom a osobitne zákonom zriadeným nájomom pôdy. Pokiaľ ide o prvú časť sťažnosti, ESLP po preskúmaní konkrétnych okolností prípadu konštatoval, že zásah do majetkových práv spočívajúci v prevode vlastníctva k pôde na záhradkárov bol uskutočnený v súlade so zákonom č. 64/1997 Z. z. a vo verejnom záujme. Následne posudzoval, či medzi použitými prostriedkami a cieľom, ktorý sa mal dosiahnuť, existoval rozumný vzťah primeranosti. ESLP poznamenal, že podľa § 11 zákona č. 64/1997 Z. z. sa pri určovaní peňažnej náhrady za pozemky situované v záhradkových osadách vychádza z bonity pôdy a kvality pozemkov v čase vzniku práva užívania na strane záhradkárov. Vlastníci pozemkov majú na výber medzi takto určenou peňažnou náhradou alebo pridelením náhradných pozemkov zodpovedajúcej výmery a kvality. Cena sťažovateľovho majetku v roku 1982, ako aj cena pozemkov, ktoré získal ako náhradu v roku 2002, bola zistená podľa vyhlášky, ktorá nebrala do úvahy skutočnú hodnotu pozemkov, ktorú v tom čase mali. V tomto ohľade ESLP považoval za významnú skutočnosť, že hodnota nehnuteľností v Slovenskej republike od začiatku 90. rokov, keď došlo k pádu komunistického režimu a zavedeniu trhovo orientovanej ekonomiky,

¹⁴Pozri napr. rozsudok *Danov v. Bulharsko* z 26. októbra 2006, ods. 56, rozhodnutie o prijateľnosti *Myroshnychenko v. Ukrajina* z 3. apríla 2007.

podstatne stúpla. ESLP ďalej poznamenal, že všeobecná cena pozemkov, ktoré boli poskytnuté sťažujúcemu sa spoločenstvu, je podľa všetkého vyššia ako cena určená podľa príslušnej vyhlášky. Dvoma znaleckými posudkami z roku 2005 a z roku 2006 bola všeobecná cena týchto pozemkov stanovená na 110 a 95 Sk za m². Tieto sumy podľa ESLP predstavujú približne jednu tretinu všeobecnej ceny pozemkov, ktoré boli prevedené do vlastníctva záhradkárov. Navyše, sťažovateľ dostal za 2,5711 hektára jeho pôdy ako náhradu iba 1,4097 hektára pôdy. Odhliadnuc od rozdielu vo výmere a vo všeobecnej cene majetku, ESLP tiež podotkol, že pozemky, ktoré boli prevedené do vlastníctva nájomcov, mali výrazný rozvojový potenciál, ktorý pozemky poskytnuté sťažovateľovi nemajú. Vo vzťahu k argumentu vlády, že hodnota pozemkov v záhradkových osadách stúpla vďaka práci a investíciám zo strany nájomcov, ESLP uviedol, že toto bolo v určitej miere vyvážené skutočnosťou, že nájomcovia mohli počas značne dlhého obdobia získavať úžitky z pozemkov, ktoré nevlastnili. Za relevantné považoval aj to, že na začiatku boli pozemky dané do dispozície záhradkárom dočasne a bezodplatne a až v 90. rokoch, po prechode krajiny k trhovu orientovanej ekonomike, sa legislatíva zmenila a zaviazala záhradkárov platiť vlastníkom nájomné a vlastníkov poskytnúť záhradkárom v prípade ukončenia nájmu náhradu za ich majetok nachádzajúci sa na pozemkoch. Vo vzťahu k argumentu vlády, že usporiadanie vlastníckych vzťahov malo posilniť právnu istotu, ESLP poznamenal, že tento cieľ by sa bol nepochybne dosiahol vo väčšej miere, ak by sa pri určovaní náhrady, ktorá mala byť poskytnutá, brala do úvahy trhová cena pozemkov v záhradkových osadách. ESLP nebol presvedčený, že deklarováný verejný záujem, ktorý mal byť dosiahnutý prostredníctvom konania podľa zákona č. 64/1997 Z. z., bol dostatočne všeobecný a presvedčivý na to, aby ospravedlnil podstatný rozdiel medzi skutočnou cenou pozemkov sťažovateľa a pozemkov, ktoré tento dostal ako náhradu. Účinkami vyvolanými aplikáciou zákona č. 64/1997 Z. z. v tomto prípade sa tak podľa ESLP nedosiahla spravodlivá rovnováha medzi záujmami, ktoré boli v hre. V dôsledku toho musel sťažovateľ v rozpore s právom na pokojné užívanie majetku znášať neprímerané bremeno, čím došlo k porušeniu článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru.

Pokiaľ ide o druhú časť sťažnosti týkajúcu sa porušenia článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru v dôsledku zákonom zriadeného nájmu pozemkov, sťažovateľ predovšetkým namietal, že nájomné, ktoré mu platili záhradkári v súlade s ustanoveniami zákona č. 64/1997 Z. z. bolo nižšie ako daň z nehnuteľností, ktorú musel za tieto pozemky platiť. Vláda v tomto ohľade argumentovala, že tvrdenie sťažovateľa nemalo základ v právnej úprave, vzhľadom na skutočnosť, že daň z nehnuteľností mali platiť záhradkári, a teda za daných okolností nebolo na sťažovateľa uvalené

neprimerané bremeno. ESLP po preskúmaní konkrétnych okolností prípadu aj v tejto časti sťažnosti uznal, že zásah do vlastníckeho práva bol uskutočnený v súlade so zákonom a sledoval legitímny cieľ zachovania právnej istoty vo vzťahu medzi pôvodnými vlastníkmi a záhradkármi. Čo sa týka podmienky dosiahnutia spravodlivej rovnováhy medzi požiadavkami všeobecného záujmu a záujmami sťažovateľa, ESLP ale dospel k záveru, že spravodlivá rovnováha nebola dodržaná. Uviedol, že pôvodní vlastníci museli znášať neprimerané bremeno, keďže nájomné za pôdu bolo stanovené bez ohľadu na trhové podmienky. V tomto ohľade poznamenal, že výška ročného nájomného bola určená na 10 % z ceny pozemkov, ktorá bola stanovená podľa vyhlášky nezohľadňujúcej skutočnú cenu pozemkov. ESLP preto nevidel žiadne požiadavky všeobecného záujmu, ktoré by ospravedlnili takú nízku výšku nájomného, ktorá žiadnym spôsobom nezohľadňovala skutočnú cenu pôdy. Vo svetle uvedených skutočností dospel ESLP k záveru, že aj v súvislosti so zákonom zriadeným nájmom došlo k porušeniu článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru.

ESLP v rozsudku aplikoval aj článok 46 Dohovoru, keď dospel k záveru, že porušenie práv sťažovateľa podľa článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru malo pôvod v aplikácii právnej úpravy na určitú kategóriu obyvateľov. Keďže pred ESLP prebiehalo konanie o viacerých ďalších sťažnostiach týkajúcich sa rovnakého problému, bol toho názoru, že tento problém má systémový charakter, z čoho vyplýva, že v rámci výkonu tohto rozsudku bude potrebné uskutočniť na vnútroštátnej úrovni všeobecné opatrenia. Tieto by podľa ESLP mali spočívať v tom, že štát odstráni všetky prekážky toho, aby sa nájom pôdy v záhradkových osadách realizoval za podmienok, ktoré zohľadňujú skutočnú cenu pôdy a súčasné trhové podmienky v dotknutej lokalite a ďalej odstráni všetky prekážky toho, aby sa za prevod vlastníckeho práva k takýmto pozemkom poskytovala náhrada, ktorej výška bude v primeranom vzťahu k trhovej cene majetku ku dňu prevodu.

Sťažovateľ požadoval 7 021 246 eur z titulu majetkovej škody a 17 000 eur z titulu nemajetkovej ujmy. Sťažovateľ požadoval zaplatenie sumy 12 639,45 eur z titulu nákladov a výdavkov. Súd odročil rozhodnutie o sťažovateľových nárokoch, pretože za konkrétnych okolností prípadu dospel k záveru, že otázka aplikácie článku 41 nebola pripravená na rozhodnutie.

Rozsudkom z 27. januára 2009 ESLP následne rozhodol o nárokoch sťažujúceho sa spoločenstva na spravodlivé zadostučinenie. Sťažujúce sa spoločenstvo požadovalo z titulu majetkovej škody 233 063 EUR v súvislosti s prevodom vlastníctva a bližšie neurčenú sumu v súvislosti s nájmom. Ďalej požadovalo 17 000 EUR ako náhradu nemajetkovej ujmy a 12 667 EUR ako náhradu trov konania. Vláda tieto nároky považovala za príliš vysoké. ESLP priznal sťažujúcemu sa spoločenstvu 200 000 EUR z

titulu majetkovej škody súvisiacej s prevodom vlastníctva a nepriznal mu žiadne odškodnenie v súvislosti s nájmom. Ďalej mu priznal 7 000 EUR z titulu nemajetkovej ujmy a 12 000 EUR z titulu trov konania. Zvyšok nárokov sťažujúceho sa spoločenstva zamietol.

3. 3 *Laduna v. Slovensko*¹⁵

V rozhodnutí o prijateľnosti sťažnosti *Laduna v. Slovensko* ESLP skonštatoval, že podstatou sťažnosti sťažovateľa bol údajne neodôvodnené zaobchádzanie medzi sťažovateľom, ktorý bol vo väzbe a odsúdenými vo výkone trestu a že takéto rozdielne zaobchádzanie malo pôvod v aplikovateľnej právnej úprave. Poznamenal, že vláda pripustila, že obmedzenia vzťahujúce sa na sťažovateľa majú pôvod v právnej úprave. Vzhľadom na uvedené a berúc do úvahy, že ESLP rozhodol pri viacerých príležitostiach, že posudzovanie individuálnych sťažností na porušenie ľudských práv neoprávňuje ústavný súd posúdiť ústavnosť právnej úpravy dospel k záveru, že pokiaľ ide o predmetné sťažnosti od sťažovateľa sa nevyžadovalo podanie sťažnosti podľa článku 127 ústavy, ako to navrhovala vláda. V tomto ohľade odkázal aj na rozhodnutia *Urbárska Obec Trenčianske Biskupice v. Slovensko*¹⁶ a *Babylonová v. Slovakia*¹⁷ a zamietol námietku vlády, že sťažnosť je neprijateľná pre nevyčerpanie vnútroštátnych prostriedkov nápravy.

Sťažovateľ *Laduna v* konaní pred ESLP najmä tvrdil, že počas väzby mu bolo umožnené prijímať návštevy iba raz za mesiac, a že ich dĺžka bola vždy obmedzená na zákonné minimum, konkrétne tridsať minút. Nebolo mu dovolené mať priamy kontakt s návštevníkmi, od ktorých bol oddelený prepážkou a mohol s nimi hovoriť iba cez telefón. Dĺžka návštev bola kratšia než tá, na ktorú mali právo odsúdení. Počas trvania väzby mohol sťažovateľ počúvať iba rozhlasové programy na dvoch stanicích vybratých správou väznice, jednej verejnej a jednej súkromnej, ktoré sa striedali obdeň a boli dostupné cez vnútorný káblový systém. Sledovať televíziu mu nebolo umožnené vôbec. Sťažovateľ trval na tom, že na rozdiel od neho odsúdení mohli sledovať televíziu každý deň v miestnostiach zriadených na tento účel a mať súkromný rádiový prijímač vo svojich celách, na ktorom si mohli zvoliť vysielanie, ktoré chceli počúvať. Navyše počas väzby sa sťažovateľ nemohol zúčastňovať na rôznych športových aktivitách, navštevovať kultúrne udalosti a pracovať v rôznych voľnočasových skupinách, ktoré boli dostupné pre odsúdených.

¹⁵ Pozri rozhodnutie o prijateľnosti sťažnosti z 20. októbra 2010 a rozsudok z 13. decembra 2011.

¹⁶ Pozri rozsudok z 27. novembra 2007, ods. 85 – 89.

¹⁷ Pozri rozsudok z 20. júna 2006, ods. 44.

ESLP poznamenal, že sťažovateľ bol vo väzbe počas trestného konania od 1. septembra 2001 do 9. februára 2006. Počas tohto obdobia sa jeho väzba riadila zákonom o výkone väzby z roku 1993. Podľa § 10 ods. 1 a 5 všetky obvinené osoby vo väzbe mali počas trestného konania právo na prijatie návštevy raz za mesiac, a to v trvaní najmenej 30 minút. Návštevy sa uskutočňovali bez priameho kontaktu medzi obvineným a návštevníkom. Ďalšie opatrenia boli v právomoci riaditeľa väznice. Akokoľvek, z predložených dokumentov nevyplýva, že by takéto opatrenia boli vo všeobecnosti, alebo konkrétne vo vzťahu k sťažovateľovi, často realizované. V tom istom období bolo zákonné trvanie návštev odsúdených určené na minimálne dve hodiny. Od 1. septembra 2001 do 31. decembra 2005 sa frekvencia návštev, na ktorú mali odsúdení nárok, posudzovala podľa stupňa nápravno-výchovnej skupiny. Návštevy odsúdených ich blízkymi priateľmi a/alebo príbuznými boli umožnené najmenej raz za dva týždne pre odsúdených v najnižšej nápravno-výchovnej skupine a v týchto prípadoch bol umožnený priamy kontakt medzi návštevníkmi a odsúdeným. V prípade väzňov vo vyšších nápravno-výchovných skupinách sa návštevy uskutočňovali pod dohľadom väzenského dozorca a nebol umožnený priamy kontakt medzi odsúdeným a návštevníkom.

Podľa názoru ESLP ani vyššie uvedené ustanovenia, ani argumenty predložené vládou, neposkytli objektívne a primerané zdôvodnenie pre obmedzenie návštevných práv osôb vo výkone väzby – ktoré sú považované za nevinné, kým sa nedokáže ich vina – vo väčšom rozsahu ako práva odsúdených, vo vzťahu k vyššie uvedenému a všeobecným spôsobom. Úpravu návštev na mieste kritizoval aj Európsky výbor na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania (ďalej len „CPT“) vo svojich správach o návštevách Slovenska, ktoré sa uskutočnili v rokoch 1995, 2000 a 2005. Čo sa týka nemožnosti mať priamy kontakt s návštevníkmi, ESLP znovu pripomenul, že v inom prípade skonštatoval, že osoba vo väzbe, ktorá bola fyzicky oddelená od svojich návštevníkov počas svojej väzby, ktorá trvala tri a pol roka pri absencii akejkoľvek preukázateľnej potreby ako napríklad z dôvodu bezpečnosti, nebola odôvodnená podľa druhého odseku článku. Ďalej poznamenal, že okrem výnimky, ktorá bola v právomoci riaditeľa väznice, zákon účinný v relevantnom čase neopravňoval osoby vo väzbe, aby mali priamy kontakt so svojimi návštevníkmi bez ohľadu na konkrétnu situáciu. ESLP súhlasil s názorom vyjadreným v správe zo 6. decembra 2001 o návšteve CPT na Slovensku, podľa ktorého v určitých prípadoch môžu byť z dôvodov bezpečnosti alebo ochrany legitímnych záujmov vyšetřovania určitým spôsobom obmedzené návštevné práva osôb vo väzbe. Akokoľvek, tento cieľ možno dosiahnuť inými prostriedkami, ktoré sa nedotýkajú všetkých

osôb vo väzbe bez ohľadu na to, či sú tieto opatrenia skutočne potrebné, ako napríklad ustanovenie rôznych kategórií výkonu väzby alebo konkrétne obmedzenia, ktoré môžu byť vyžadované na základe skutkových okolností konkrétneho prípadu. Vyššie uvedený postoj je taktiež v súlade s relevantnými medzinárodnými dokumentmi. Článok 10 ods. 2 písm. a) Medzinárodného dohovoru o občianskych a politických právach *inter alia* vyžaduje, aby obvinená osoba bola okrem výnimočných okolností predmetom osobitného zaobchádzania primeraného jej postaveniu ako neodsúdenej osoby, ktorá požíva právo na prezumpciu nevinu. Európske väzenské pravidlá z roku 1987 stanovili, že neodsúdené osoby, o ktorých sa predpokladá že sú nevinné, až kým sa nedokáže ich vina, by mali byť podrobené iba takým obmedzeniam ktoré sú nevyhnutné pre trestné konanie a bezpečnosť inštitúcie. Nakoniec, Európske väzenské pravidlá z roku 2006, ktoré boli prijaté krátko pred tým, ako sťažovateľovi väzba skončila, konkrétne ustanovili, že pokiaľ neexistuje špecifický dôvod, neodsúdené osoby by mali prijímať návštevy a malo by im umožnené komunikovať s rodinou a ďalšími osobami rovnakým spôsobom ako odsúdeným osobám. ESLP konštatoval, že následná legislatíva, konkrétne zákon o výkone väzby z roku 2006, rozšírila návštevne práva osôb vo väzbe a umožnila rozlišovanie medzi nimi s ohľadom na zabezpečenie, aby uložené obmedzenia zodpovedali objektívnej potrebe. Akokoľvek, táto zmena nemohla ovplyvniť postoj v predmetnom prípade. S ohľadom na vyššie uvedené ESLP dospel k záveru, že sťažovateľove obmedzenia návštev jeho rodinných príslušníkov počas väzby predstavovali neprimerané opatrenie, v rozpore s jeho právami podľa článku 14 v spojení s článkom 8 Dohovoru.

Čo sa týka nedostatku prístupu k televíznemu vysielaniu, zákon ktorý upravoval väzbu v relevantnom čase nezakotvoval takúto možnosť. Naproti tomu v čase, keď bol sťažovateľ vo väzbe, odsúdené osoby mali právo a bolo im umožnené spoločne sledovať televízne programy v špeciálnych izbách vo väznici. Pri absencii relevantných argumentov zo strany vlády ESLP nezistil žiadne objektívne ospravedlnenie pre takýto rozdiel v zaobchádzaní medzi osobami vo väzbe a odsúdenými. Prikladal váhu skutočnosti, že možnosť sledovať televízne vysielanie sa pokladá za časť kultúrnych a vzdelávacích aktivít organizovaných pre odsúdených, zatiaľ čo osobám vo väzbe takéto aktivity podľa zákona účinného v relevantnom čase umožnené neboli. Toto taktiež kritizoval CPT. Je pravdou, že generálne riaditeľstvo vydalo v roku 2003 metodický pokyn, ktorý umožnil osobám pozbaveným slobody, aby mali v celách svoj vlastný televízny prijímač. Toto však nemôže ovplyvniť postoj ESLP v predmetnom prípade, nakoľko táto možnosť bola dostupná iba pre osoby, ktoré si mohli dovoliť uhrádzať náklady s tým spojené a v každom prípade to ani nebolo technicky možné vo väzenskom krídle, v ktorom bol umiestnený sťažovateľ.

Preto teda bol porušený článok 14 Dohovoru v spojení s článkom 8 Dohovoru.

Pokiaľ ide o námietku týkajúcu sa porušenia majetkových práv podľa článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru spočívajúcu v tom, že sťažovateľ mohol použiť peniaze, ktoré mu posielali príbuzní na nákupy iba za predpokladu, že časť z nich odviezol na zaplatenie dlhov voči štátu, ESLP uviedol, že takáto zákonná úprava síce obmedzila sťažovateľovu dispozíciu s peniazmi, avšak nezbavila ho možnosti uskutočňovať nákupy vo väzenskom obchode. Z predložených dokumentov nevyplývalo, že by sťažovateľovi nebolo umožnené použiť svoje peniaze na tento účel bez ohľadu na to, či uhradil alebo neuhradil časť svojho dlhu, nakoľko ak by aj nepoužil ekvivalent sumy na úhradu svojho dlhu, mohol by použiť svoje peniaze na nákup liekov, nevyhnutných hygienických potrieb a potrieb nevyhnutných na vedenie korešpondencie alebo na platenie daní a poplatkov. So zreteľom na uvedené ESLP dospel k záveru, že v danom prípade namietaný zásah do sťažovateľových práv, ktorý sa opieral o § 12a zákona o výkone väzby z roku 2003 v prípade väzby a po sťažovateľovom odsúdení o § 28 zákona o výkone trestu odňatia slobody z roku 2005, nebol neprimeraný sledovanému zákonnému cieľu a konštatoval, že v predmetnom prípade nedošlo k porušeniu článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru.

Ďalej ESLP konštatoval, že článok 13 Dohovoru nevyžaduje prostriedok nápravy, ktorým by bolo možné napadnúť právnu úpravu a keďže obmedzenia sťažovateľa v tomto prípade vyplývali zo zákonných ustanovení, dospel k záveru, že nedošlo ani k porušeniu článku 13 Dohovoru.

Sťažovateľ si uplatnil 50 000 EUR z titulu nemajetkovej ujmy a 5 320 EUR z titulu nákladov a výdavkov. Súd mu priznal 9 000 EUR z titulu nemajetkovej ujmy a 600 EUR z titulu nákladov a výdavkov, zvyšok jeho nárokov zamietol.

4. Možnosť ústavného súdu iniciovať konanie o súlade právnych predpisov s súvislosti s rozhodovaním o ústavnej sťažnosti podanej podľa článku 127 Ústavy SR

Individuálna kontrola ústavnosti sa zavádza do právneho poriadku ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, a to s účinnosťou od 1. januára 2025. Táto prostredníctvom novozavedeného odseku 5 v článku 127 ústavy umožňuje sťažovateľovi v konaní podľa článku 127 ods. 1 ústavy podať spolu s ústavnou sťažnosťou návrh, aby senát ústavného súdu podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa článku 125 ods. 1 ústavy, ak všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka podanej

sťažnosti, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa článku 7 ods. 5 alebo zákonu. Ak senát ústavného súdu dospeje k záveru, že tento návrh je dôvodný, konanie o sťažnosti preruší a podá návrh na začatie konania podľa článku 125 ods. 1 ústavy.

Pre senát ústavného súdu rozhodujúci o sťažnosti podľa článku 127 ods. 1 ústavy sa tak vytvára fakultatívna možnosť na návrh sťažovateľa prerušiť konanie o sťažnosti a obrátiť sa na plénum ústavného súdu s návrhom na posúdenie súladu sťažovateľom označeného všeobecne záväzného právneho predpisu s ústavou, ústavným zákonom alebo medzinárodnou zmluvou alebo zákonom. Nejde o koncepciu, kde by konanie pred plénom ústavného súdu inicioval priamo sťažovateľ v konaní o sťažnosti podľa článku 127 ústavy alebo kde by senát ústavného súdu obligatórne predložil takýto návrh sťažovateľa plénu ústavného súdu. Ak ale v konaní o sťažnosti takýto návrh senátu sťažovateľ podá, senát sa bude musieť s týmto vysporiadať a rovnako odôvodniť, prečo návrhu prípadne nevyhovel, resp. prečo sa s ním nestotožnil. Aktívne legitimovaným na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov teda bude iba senát ústavného súdu.

Aj za súčasne platného právneho stavu sa vyskytli názory, či ústavný súd takúto právomoc predsa len nemá aj v súčasnosti, resp. či si ju nevie z textu právnych predpisov vyvodiť, ústavný súd však na tieto „skryté možnosti konania o súlade“ v judikatúre nereagoval pozitívne¹⁸. ESLP preto s odkazom na rozhodovaciu činnosť ústavného súdu vyslovil jednoznačný názor, že ústavný súd nemá v súvislosti s podanou ústavnou sťažnosťou právomoc vyvolať konanie o súlade právnych predpisov a sťažnosti sťažovateľov, ktorí sa naň obrátili vyhlásil za prijateľné s tým, že na vnútroštátnej úrovni nemali v tomto ohľade účinný vnútroštátny prostriedok nápravy.

Záver

Vytvorená fakultatívna možnosť pre senát ústavného súdu vyvolať konanie pléna o súlade právnych predpisov tak vyplnía súčasnú medzeru v ochrane ústavnosti. Negatívom je, že na rozdiel od ostatných ústavných zmien nenadobudla účinnosť už 1. januára 2021. V prípade, ak má porušenie základných ľudských práv a slobôd pôvod v právnej úprave, majú sťažovatelia až do 1. januára 2025 priamy prístup na ESLP, pretože nemôžu iniciovať konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom a jediný, na koho sa môžu obrátiť je medzinárodný súdny orgán. Uvedené nadobúda na význame vzhľadom na to, že v súvislosti s vyhláseným

¹⁸ Pozri napríklad Kvasničková, J.: *Skryté možnosti konania o súlade právnych predpisov*. In: *Justičná revue*, 1999, č. 1, s. 2.

núdzovým stavom dochádza k významnému zasahovaniu do ľudských práv a základných slobôd na základe všeobecne záväzných právnych predpisov. V tomto ohľade je ďalším negatívom ústavná zmena vylučujúca právomoc ústavného súdu preskúmať súlad ústavných zákonov s ústavou, ktorá bola schválená napriek protestom predsedu ústavného súdu a mnohých opozičných poslancov. Ak teda jednotlivec dospeje k záveru, že právny predpis v Slovenskej republike ako taký porušuje jeho práva a hrozí mu, že bude mať na neho priamy vplyv, môže sa v zmysle judikatúry EŠLP obrátiť na tento medzinárodný súdny orgán bez toho, aby čakal na individuálny krok uplatnenia tohto právneho predpisu. Môže požiadať aj o vydanie predbežného opatrenia podľa pravidla 39 Rokovacieho poriadku EŠLP, ktoré je pre dotknutý štát záväzné. Predbežné opatrenia sa nariaďujú iba vo výnimočných prípadoch, ak sa EŠLP po preskúmaní všetkých príslušných informácií domnieva, že keby sa opatrenie nenariadilo, sťažovateľ by bol vystavený reálnemu nebezpečenstvu vážnej a nenapraviteľnej ujmy. Sťažovateľ tiež môže požiadať o prednostné preskúmanie jeho sťažnosti.

Kontaktné údaje

JUDr. Marica Pirošíková

marica.pirosikova@umb.sk

Katedra občianskeho a pracovného práva Univerzity Mateja Bela,
advokátka, bývalá dlhoročná zástupkyňa SR pred EŠLP

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Právnická fakulta

Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica

Najvyšší správní soud v Polšku - niekoľko poznámok k 40. výročiu jeho existencie

The Supreme Administrative Court in Poland - a few remarks on the 40th anniversary of its existence

Dr Anna Michalak

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego¹,

Abstrakt

Z podstaty administratívno-právneho vzťahu vyplýva nebezpečenstvo štrukturálneho subjektivismu pri aplikácii práva, pretože - ako vieme - správny orgán je nielen účastníkom administratívno-právneho vzťahu, ale aj v rámci tohto vzťahu je oprávnený smerodajne vytvárať pozíciu druhého subjektu tohto vzájomného vzťahu. Hlavným dôvodom pre vznik správneho súdnictva je ochrana individuálnych slobôd a práv vo vzťahu k verejnej správe. Viac ako 40 rokov jurisprudencie Najvyššieho správneho súdu v Polšku sa formovali všeobecné zásady, ktoré sa dôsledne uplatňujú pri riešení súdnych a správnych prípadov. V albume vydanom k pätnástemu výročiu NSA sa im hovorilo tézy, v albume k dvadsaťročnému výročiu boli definované - s určitým dôrazom - ako prikázania. Všetky zostávajú aktuálne. Uplynulých štyridsať rokov histórie Najvyššieho správneho súdu v Polšku ukazuje vývoj jeho systémovej polohy a, čo je z hľadiska ochrany práv jednotlivca mimoriadne dôležité, pokrýva stále viac oblastí správneho práva. Bohužiaľ to, či si NSA v budúcnosti uchová svoje pevné miesto v systéme súdnictva a či sa bude tešiť z vysokého uznania medzi občanmi Poľskej republiky, nezávisí iba od vysokej úrovne jeho podstatných tvrdení. Dúfajme, že signalizované plánované zmeny (reformy) správneho súdnictva neprispesú ku kolapsu ďalšej - po spoločnom súdnictve - oblasti poľského súdnictva. Cieľom článku je preukázať dôležitosť fungovania správneho súdnictva pre plnú implementáciu záruk demokratického právneho štátu.

Abstract

From the essence of the administrative-legal relationship there is a danger of structural subjectivism in the application of the law, because - as we know - the administrative body is not only a party to the administrative-legal relationship, but also within this relationship is entitled to

¹ amichalak@wpia.uni.lodz.pl. ORCID: 0000-0001-7430-5817

authoritatively create the position of the other subject of this relationship. The main justification for the establishment of administrative judiciary is the protection of individual freedoms and rights in relations with public administration. Over 40 years of jurisprudence of the Supreme Administrative Court in Poland have shaped general principles, consistently applied in the resolution of court and administrative cases. In the album published for the fifteenth anniversary of the NSA, they were called theses, in the album for the twenty-year anniversary they were defined - with some emphasis - as commandments. All of them remain up-to-date. The past forty years of the history of the Supreme Administrative Court show the evolution of its systemic position and, which is extremely important from the point of view of the protection of individual rights, covering more and more areas of administrative law. Unfortunately, whether the NSA will retain its well-established place in the system of the judiciary in the future and enjoy, as it has been so far, high recognition among the citizens of the Republic of Poland, does not depend solely on the high level of its substantive statements. Let us hope that the signaled planned changes (reforms) of the administrative judiciary will not contribute to the collapse of another - after the common judiciary - division of the Polish justice system. The aim of the article is to demonstrate the importance of the functioning of the administrative judiciary for the full implementation of the guarantees of a democratic state of law.

Kľúčové slová

Najvyšší správny súd v Poľsku, správne súdnictvo, demokratický a právny štát

Key words

Supreme Administrative Court in Poland, the administrative judiciary, a democratic and the rule of law

Współcześnie europejska doktryna prawa przyjmuje za oczywiste, że bez istnienia sądowej kontroli działań administracji publicznej nie sposób w pełni realizować zasady państwa prawnego. Co więcej - istnienie sądownictwa administracyjnego bliskiemu jednostce i obywatelowi, realizującego konstytucyjne i konwencyjne prawo do sądu, jest warunkiem *sine qua non* istnienia tego standardu współczesnego demokratycznego i wolnościowego porządku konstytucyjnego. Według J. Zimmermanna sądownictwo administracyjne ma na celu kontrolowanie administracji publicznej z pozycji niezawisłego organu, funkcjonującego poza strukturą administracji publicznej. To właśnie sądownictwo administracyjne ocenia

zaskarżone działania administracji oraz eliminuje z obrotu prawnego działania wadliwe².

Naczelný Sąd Administracyjny w polskiej rzeczywistości prawno-ustrojowej istnieje od 1980 r. Choć jest organem ukształtowanym w warunkach powojennych, w pewnym zakresie kontynuuje tradycję instytucji powołanej do życia w początkach II Rzeczypospolitej – tradycję Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Celem niniejszego artykułu jest wykazanie istotności funkcjonowania sądownictwa administracyjnego dla pełnej realizacji gwarancji demokratycznego państwa prawa.

1. Tradycje sądownictwa administracyjnego w Polsce

Najwyższy Trybunał Administracyjny został powołany do życia Konstytucją z dnia 17 marca 1921 r. i ustawą z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (NTA)³. Sądowa kontrola administracji na ziemiach polskich miała jednak starszą tradycję. Bezpośrednio przed uzyskaniem Niepodległości w 1918 r. sądy administracyjne funkcjonowały w zaborze pruskim i austriackim, a Polacy - poddani austriaccy i pruscy, odgrywali w ich działalności niejednokrotnie poważną rolę. Dzieje tych sądów należą jednak do tradycji i historii sądownictwa administracyjnego państw zaborczych. Jako organ sądowej kontroli administracji – NTA – był niewątpliwie pierwszym w polskich dziejach prawno-ustrojowych, współczesnym sądem administracyjnym, niezależnie od tego jak dziś postrzegamy zakres jego kompetencji, pozycję ustrojową, jak oceniamy jego dorobek orzeczniczy. Pojawienie się w 1922 r. NTA było nieprzypadkowe, stanowiło uzewnętrznienie od dawna dostrzeganej potrzeby i tendencji. Sądownictwo administracyjne, zgodnie z ukształtowaną w ciągu wieku XIX teorią i praktyką prawa stanowiło bowiem główny element składowy państwa prawnego⁴. Zgodnie z dyspozycją art. 17 Konstytucji Marcowej, zadaniem NTA miało być orzekanie o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji zarówno rządowej jak i samorządowej. W praktyce Trybunał rozpoznawał skargi na zarządzenia i orzeczenia wydane w ostatniej instancji przez organy obu typów administracji, z wyjątkiem spraw należących do właściwości sądów powszechnych i sądów szczególnych, spraw, w których władze

² J. Zimmermann. *Prawo administracyjne*. Wolter Kluwer, Warszawa 2016, s. 477.

³ Dz.U.RP nr 67, poz.600; ustawa ta była potem kilkakrotnie nowelizowana wreszcie uchylona i zastąpiona Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. RP nr 94, poz. 806). Szerzej na ten temat zob. <http://www.nsa.gov.pl/historia/tradycje-sadownictwa-administracyjnego-w-polsce,news,15,6.php>, dostęp: 31.03.2021.

⁴ D. Malec. *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*. Warszawa-Kraków 1999, s.20

administracyjne były uprawnione do rozstrzygnięcia według swobodnego uznania w granicach pozostawionych temu uznaniu. Spod kompetencji NTA wyłączone były również sprawy mianowania na urzędy i stanowiska publiczne (o ile nie dotyczyły naruszeń prawa przy mianowaniu lub przedstawianiu kandydatur), sprawy działań wojennych, ustroju sił zbrojnych i mobilizacji oraz sprawy dotyczące odpowiedzialności służbowej⁵. Nie wchodząc w szczegółowe zagadnienia związane z funkcjonowaniem tego sądu administracyjnego II Rzeczypospolitej, należy wyraźnie zaznaczyć, że traktowany był on jako jedna z rękodmi konstytucyjnych, czyli środków zabezpieczających nietykalność praw podmiotowych obywateli czy współmieszkańców państwa polskiego oraz powszechnego przedmiotowego porządku prawnego⁶. Najwyższy Trybunał Administracyjny po rozpatrzeniu wniesionej skargi albo ją oddalał albo uznawał jej zasadność i uchylał zaskarżoną decyzję administracyjną wydając jedynie wyrok kasacyjny. Jego uzasadnienie było wiążące dla organu administracji rządowej lub samorządowej, który zobowiązany był wydać niezwłocznie nową decyzję. Jak stwierdzał wybitny znawca ustroju II Rzeczypospolitej Stanisław Starzyński: „w tym skrepowaniu władzy ponownie orzekającej zapatrywaniem prawniczym sądu administracyjnego leży cała siła i znaczenie judykatury tego Trybunału”⁷.

2. Pozycja ustrojowa i kognicja sądów administracyjnych w świetle aktualnej regulacji prawnej

Historię aktualnie funkcjonującego w Polsce sądownictwa administracyjnego rozpoczęło uchwalenie w dniu 31 stycznia 1980 r. ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁸. Utworzony dnia 1 września 1980 r. Naczelny Sąd Administracyjny był w ówczesnych warunkach politycznych⁹ zapowiedzią demokratycznych zmian i przewartościowania idei państwa - był zapowiedzią demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Mimo ograniczonej u progu działalności pozycji ustrojowej, NSA, podobnie jak

⁵ W. Komarnicki. *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 1934, s.107 -108

⁶ S. Starzyński, *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich* Lwów 1928, s.130 i nast.

⁷ Tamże, s. 136

⁸ Dz. U. Nr 4, poz. 8.

⁹ Wraz z Trybunałem Konstytucyjnym powołanym nowelą konstytucyjną z dnia 26 marca 1982 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 11, poz. 83) oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich, która to instytucja zyskała podstawy prawne w wyniku nowelizacji Konstytucji PRL ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r., choć powołana została wcześniej na mocy ustawy 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

kilka lat później powstały Trybunał Konstytucyjny, już od swoich pierwszych orzeczeń wydanych 15 września 1980 r., wprowadzał do sytemu prawnego nie tylko wartości praworządności formalnej, ale i materialnej¹⁰.

Utworzony wówczas Naczelny Sad Administracyjny, wraz z powstałymi wkrótce, bo już w roku 1981 ośrodkami zamiejscowymi, był sądem jednoinstancyjnym, nie w pełni samodzielnym, bo podlegającym nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego. Sytuacja ta nie zmieniła się również po uchwaleniu przez Sejm w dniu 11 maja 1995 r. kolejnej regulacji ustawowej odnoszącej się do pozycji ustrojowej NSA¹¹. Dopiero Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. zapowiedziała nowe, lepiej odpowiadające standardom demokratycznego państwa prawne rozwiązanie ustrojowe - dwuinstancyjne, zreformowane i w pełni samodzielne sądownictwo administracyjne¹².

¹⁰ W jednym ze sprawozdań Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1980 r., stawiając pytanie o ideę utworzenia tego szczególnego sądu, odpowiadano, że zdecydowała o tym potrzeba istnienia organu kontroli niezależnego od organów administracji i wzmacniającego w ten sposób istniejące dotychczas formy kontroli wewnątrzadministracyjnej, prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, kontroli społecznej, a także instytucji skarg i wniosków jako gwarancji realizacji idei praworządności w stosunkach urząd - obywatel. Utworzenie sądownictwa administracyjnego dało obywatelowi możliwość dokonywania poprzez niezawisły sąd weryfikacji legalności wydawanej w jego sprawie decyzji. Dało mu możliwość stawiania przed tym sądem na prawach równego z równym. Obywatel mógł więc czuć się bezpieczniej; zyskał nową gwarancję, że jego prawa nie zostaną naruszone (<http://www.nsa.gov.pl/historia/25-lat-dzialalnosci-naczelnego-sadu-administracyjnego-artukul-z-2005-r.news,15,5.php>; dostęp: 31.03.2021).

¹¹ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368).

¹² Podstawy organizacji i funkcjonowania polskiego sądownictwa administracyjnego określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.) w art. 175–187. Do najważniejszych regulacji z punktu widzenia niniejszych rozważań należą następujące unormowania. Po pierwsze, art. 173, zgodnie z którym sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Po drugie, art. 175 ust. 1, który stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy (SN), sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Po trzecie, art. 176 wprowadzający jako zasadę dwuinstancyjność postępowania sądowego, także sądowno-administracyjnego. Po czwarte, art. 184, który przesądza o tym, że Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Po piąte, art. 180 ust. 1, 2 i 4, wskazujące, że sędziowie są nieusuwalni, złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie, oraz że ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku. Po szóste, art. 186, zgodnie z którym Krajowa Rada Sądownictwa

Realizując postanowienia konstytucyjne Sejm uchwalił w dniach 25 lipca oraz 30 sierpnia 2002 r. ustawy: Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹³, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴ oraz ustawę – Przepisy wprowadzające¹⁵. Weszły one w życie 1 stycznia 2004 r. Dzięki temu Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi (WSA) stał się całkowicie odrębnym i niezależnym segmentem wymiaru sprawiedliwości.

Reforma sądowej kontroli administracji publicznej w Polsce została oparta na trzech fundamentalnych zmianach: wprowadzeniu dwuinstancyjnego modelu postępowania sądowo-administracyjnego¹⁶, zniesieniu nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego oraz na wyposażeniu sądownictwa administracyjnego we własną, odrębną procedurę.

Konstrukcje zakresu rozpoznawania skargi przez sąd administracyjny w konkretnym systemie prawnym mogą być różne. Co do zasady mogą one oscylować między dwoma krańcowymi modelami unormowań, zbliżając się w sposób mniej lub bardziej wyraźny do pierwszego, albo drugiego z nich.

W pierwszym modelu unormowania rozpoznanie sądu obejmuje jedynie te części rozstrzygnięcia i odpowiadające im fragmenty postępowania, które zostały objęte zaskarżeniem. W takim systemie mamy

(KRS) stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Po siódme, art. 187, który przesądza, że kadencja wybranych członków KRS trwa cztery lata (ust. 3), a KRS składa się m.in. z: Pierwszego Prezesa SN, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa NSA i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Jednocześnie polski ustrojodawca przesądził, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz wprowadził prymat poszanowania wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz, dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot (preambuła Konstytucji).

¹³ Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1269, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137; dalej: p.u.s.a.

¹⁴ Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; dalej: p.p.s.a.

¹⁵ Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1271.

¹⁶ Poza NSA powołano wojewódzkie sądy administracyjne (art. 2 PrUSA), które rozpoznają sprawy w pierwszej instancji (art. 3 § 1 PrUSA). Są one tworzone dla jednego województwa lub więcej (art. 16 § 1 PrUSA). Utworzenie sądu wojewódzkiego następuje w drodze prezydenckiego rozporządzenia, wydawanego na wniosek Prezesa NSA. W tej samej formie Prezydent ustala siedziby i obszary właściwości sądów wojewódzkich, a także może tworzyć i znosić ich wydziały zamiejscowe (art. 16 § 2 PrUSA). Obecnie obowiązuje rozporządzenie Prezydenta RP z 25.4.2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. Nr 72, poz. 652 ze zm.). Rozporządzeniem tym utworzono 16 sądów wojewódzkich. Ponadto na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 16.12.2005 r. w Radomiu utworzono Wydział Zamiejscowy WSA w Warszawie (Dz.U. Nr 256, poz. 2144 ze zm.).

do czynienia ze związaniem sądu wnioskami stron zarówno w aspekcie merytorycznym (co do zakresu orzekania), jak i procesowym (co do sposobu orzekania). Z reguły sąd jest też związany kierunkiem kontroli wskazanym przez skarżącego w podstawach zaskarżenia przytoczonych w skardze. Taki sposób określenia zakresu kontroli sądowo-administracyjnej przyznane decydujące znaczenie woli skarżącego, stanowi wyraz przyjęcia w danym systemie procesowym – w sposób wyraźny lub *per concludentia* – zasady rozporządzalności przez stronę losami rozstrzygnięcia.

Według drugiego typu unormowania rozpoznanie sądu obejmuje zawsze całość zaskarżonego rozstrzygnięcia i postępowania poprzedzającego jego wydanie. Znaczenie woli skarżącego wyrażone w skardze ogranicza się do dania impulsu działalności sądu administracyjnego. Z chwilą, gdy to zaskarżenie nastąpi, sąd rozpoznaje sprawę bez żadnych ograniczeń wywołanych ewentualnymi wnioskami stro, Ten typ unormowania, istniejący w Polsce od 1 września 1980 r. (powołanie Naczelnego Sądu Administracyjnego), został również przyjęty w przepisach p.p.s.a. Zawarta w art. 134 § 1 p.p.s.a. zasada niezwiązania sądu administracyjnego granicami skargi oznacza, że wniosek skarżącego co do zasięgu (zakresu) zaskarżenia nie pokrywa się z granicami rozpoznania skargi przez WSA. Te będą bowiem zawsze szersze od zakresu zaskarżenia¹⁷. Zawarte w omawianym przepisie sformułowanie, zgodnie z którym sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi nie oznacza bowiem tylko zezwolenia i uprawnienia tego sądu do wykroczenia poza granice zaskarżenia, ale również jego obowiązek¹⁸.

Zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów

¹⁷ Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania (art. 183 §1 p.p.s.a.).

¹⁸ T. Woś. *Komentarz do art. 57a*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, (red.) T. Woś, Wolters Kluwer 2016, teza 1. Jedyny wyjątek tego rozwiązania cechującego polski model sądowej kontroli administracji ustawodawca wprowadził w dodanym 15 sierpnia 2015 r. art. 57a p.p.s.a. w odniesieniu do skarg na interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach.

prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego toczącego się na podstawie przepisów określonych ustaw¹⁹;

4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;

5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8) 5)bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

9) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w k.p.a., ORDU oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują wówczas środki określone w tych przepisach.

Dla określenia istoty sądownictwa administracyjnego ważna jest następująca teza NSA zawarta w pytaniu prawnym do TK: "*W postępowaniu sądowoadministracyjnym rozstrzygany jest spór pomiędzy organami administracji publicznej i podmiotami dla administracji zewnętrznymi (np. osoba fizyczna, prawna, inny organ administracji publicznej). Zanim dojdzie do sporu przed sądem administracyjnym, organ administracji publicznej korzysta z uprawnień do władczego kreowania praw i obowiązków podmiotu zewnętrznego. W postępowaniu przed sądem*

¹⁹ w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730, 1133 i 2196; dalej:k.p.a.), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.; dalej: ORDU), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2019 r. poz. 768, 730, 1520, 1556 i 2200), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

administracyjnym występuje już jako strona – równorzędny przeciwnik sporu"²⁰.

Z kolei dla określenia kognicji sądów administracyjnych kluczowe jest pojęcie kontroli działalności administracji publicznej i kasacyjny charakter ich orzeczeń. Jeżeli sprawa wynikająca z działalności administracji publicznej nie jest objęta jego zakresem, to podlega kognicji sądu powszechnego. *"O tym, czy w sprawach wynikających z działalności administracji publicznej właściwy jest sąd administracyjny czy sąd powszechny, decyduje to, czy postępowanie sądowe ma polegać na kontroli działalności administracji, czy na rozpoznaniu sprawy przekazanej sądowi do końcowego załatwienia"*²¹. W tym drugim przypadku sprawa podlega kognicji sądu powszechnego.

Na podstawie art. 184 Konstytucji można jednak stwierdzić, że skoro sądy administracyjne mają sprawować kontrolę działalności administracji publicznej, to nie powinny one merytorycznie rozstrzygać spraw administracyjnych, gdyż wówczas same wstąpiłyby w rolę organu administracji publicznej²². Ich orzeczenia powinny więc mieć charakter kasacyjny. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem zarówno materialnym, jak i procesowym²³, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz podstawą prawną, uchyla kontrolowaną przez siebie decyzję, gdy stwierdzi, że wydano ją z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy lub z naruszeniem prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania. Szczególna sytuacja występuje w przypadku kontroli poprawności decyzji interpretacyjnej (co do sposobu zastosowania prawa podatkowego). Sąd administracyjny kontroluje ją także pod względem merytorycznym, gdyż jeżeli nie podzieli wykładni dokonanej przez organ podatkowy, to nie może powstrzymać się od dokonania własnej interpretacji²⁴. Ustawodawca rozszerzył kompetencje sądów

²⁰ Cytuję za wyrok TK z 20.10.2010 r., P 37/09, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 79, <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/>, dostęp: 31.03.2021.

²¹ zob. R. Hauser, Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych, [w:] Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego, red. J. Góral, Warszawa 2007, s. 237

²² por. wyrok NSA z 13.12.2006 r., II OSK 91/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; dostęp: 31.03.2021 r., a także A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2007, s. 398.

²³ por. wyrok WSA w Warszawie z 29.6.2004 r., II SA 1599/03, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; dostęp: 31.03.2021 r.

²⁴ por. uchwała 7sędziów NSA z 8.1.2007 r., I FPS 1/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; dostęp: 31.03.2021 r.

administracyjnych o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami administracji publicznej (art. 1 p.u.s.a.).

Konstytucja nie zawiera przepisu, który wprost stanowiłby, że NSA sprawuje nad innymi sądami administracyjnymi nadzór w zakresie orzekania²⁵. Pominięcie takiego przepisu było celowe i wiązało się z faktem, że NSA jest jednym z sądów administracyjnych, podczas gdy SN nie jest ani sądem powszechnym, ani wojskowym, i stąd zachodziła konieczność zamieszczenia w Konstytucji RP art. 183 ust. 1. Twórcy Konstytucji uznali, że jest oczywiste, iż NSA – jako sąd "naczelny" w strukturze sądownictwa administracyjnego – będzie sprawował nadzór orzeczniczy nad działalnością sądów administracyjnych, polegający m.in. na wydawaniu uchwał²⁶.

Z art. 184 Konstytucji RP wynika zatem zasada, że NSA sprawuje nadzór nad działalnością sądów administracyjnych w zakresie orzekania (zob. też art. 3 § 2 p.u.s.a.). W konsekwencji ustawodawca jest zobowiązany do wyposażenia NSA w odpowiednie kompetencje nadzorcze, w szczególności do uregulowania właściwości NSA do wydawania uchwał i do określenia zakresu mocy wiążącej tych uchwał, tak by nadzór orzeczniczy był realny i efektywny²⁷.

W wyroku z dnia 5 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił²⁸; jednak, że: Jakkolwiek konstytucyjne umocowanie NSA różni się istotnie od określonej w ustawie zasadniczej pozycji Sądu Najwyższego, ich hierarchiczna równorzędność nie może zostać zakwestionowana. Naczelny Sąd Administracyjny jest nadrzędnym sądem w pionie sądownictwa administracyjnego. Powierzone tej wyodrębnionej części władzy sądowniczej sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji) obejmuje także kontrolę działalności administracji publicznej, w tym orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji), czy rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej (art. 166 ust. 3 Konstytucji). W odróżnieniu od Sądu Najwyższego, pozycja NSA kształtowana jest przede wszystkim przepisami rangi ustawowej, w szczególności art. 3 § 2 p.u.s.a., zgodnie z którym: „Naczelny Sąd

²⁵ por. – w odniesieniu do SN – art. 183 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁶ por. L. Garlicki, *Artykuł 184*, uwaga 5, w: L. Garlicki, *Konstytucja RP. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmów, Warszawa 2010, t. 4, s. 4.

²⁷ por. uchwała NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, , <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; dostęp: 31.03.2021 r. oraz M. Wiącek, *Komentarz do art. 184*; Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

²⁸ SK 46/15, OTK-A 2016, poz. 87; <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/>, dostęp: 31.03.2021.

Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy innych ustaw”. (...) Kompetencja NSA obejmuje także podejmowanie uchwał „abstrakcyjnych” mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz uchwał „konkretnych”, zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowo-administracyjnej (art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a.). W literaturze podkreśla się, że uchwałodawcza działalność NSA prowadząca do autorytatywnego wyboru jednego z wariantów decyzyjnych jest szczególnie doniosła, gdyż przyczynia się „do zapewnienia pewności, stałości i równości stosowania prawa (poprzez uzyskanie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych, przy pełnym poszanowaniu niezawisłości sędziowskiej)”. Uchwały będące jednym z przejawów nadzoru NSA nad działalnością sądów administracyjnych mają ponadto „na celu zapewnienie prawidłowości wykładni prawa” oraz pozwalają uniknąć „potencjalnych naruszeń obowiązującego porządku prawnego”²⁹. Zajmując najwyższą pozycję w pionie sądownictwa administracyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga sprawy co do zasady ostatecznie, a jego orzeczenia nie mogą być przedmiotem zwyczajnych środków zaskarżenia. Z oceną tą nie koliduje bardziej eksponowana w porównaniu z Sądem Najwyższym funkcja orzecznicza NSA. Jako integralna część systemu sądownictwa administracyjnego, NSA, wypełniając dyspozycję art. 176 ust. 1 Konstytucji, rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

3. 40 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego

Głównym uzasadnieniem powołania sądownictwa administracyjnego jest ochrona wolności i praw jednostki w relacjach z administracją publiczną³⁰. Z istoty stosunku administracyjnoprawnego wynika niebezpieczeństwo strukturalnego subiektywizmu w stosowaniu prawa, ponieważ – jak wiadomo – organ administrujący jest nie tylko stroną stosunku administracyjnoprawnego, lecz także w ramach tego stosunku jest

²⁹ por. A. Skoczyła, [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, tom 10, Sądowa kontrola administracji publicznej, Warszawa 2016, s. 693 i n.

³⁰ M. Wiącek, *Komentarz do art. 184*; Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243 red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

uprawniony do władczego kreowania pozycji drugiego podmiotu tego stosunku. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, a więc realizują prawo jednostki do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Funkcje sądów administracyjnych nie ograniczają się jednak do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Sądownictwo administracyjne jest też jedną z instytucjonalnych gwarancji zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Zadaniem sądów administracyjnych jest więc również ochrona obiektywnego porządku prawnego w przypadku jego naruszenia przez administrację. Świadczy o tym m.in. przyznanie tym sądom upoważnienia do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej (art. 166 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji można mówić o dwoistości funkcji sądownictwa administracyjnego³¹. Należy jednak podkreślić, że ochrona wolności i praw powinna być traktowana jako podstawowa funkcja tego sądownictwa³².

Ponad 40 lat orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtowało ogólne zasady, konsekwentnie stosowane przy rozstrzyganiu spraw sędowo-administracyjnych. W albumie wydanym na piętnastolecie NSA nazwano je tezami, w albumie na dwudziestolecie określono je – z pewną dozą emfazy – przykazaniami. Wszystkie zachowują swoją aktualność³³:

1. zasada, że ograniczenia obywateli muszą wynikać wyłącznie z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a nakładanie podatków następuje w drodze ustawy;
2. zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy administracyjne;
3. zasada zgodności aktów niższego stopnia z aktami wyższego rzędu;
4. zasada, że o tym czy dany akt stanowi decyzję administracyjną decyduje jego treść, a nie forma;
5. zasada przywracania praw niesłusznie utraconych;
6. zasada eliminowania praktyk organów podatkowych, stosujących zasadę *in dubio pro fisco*;
7. zasada prawa do rzetelnej procedury;

³¹ J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego* (w:) Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005, Warszawa 2005, s. 501.

³² por. wyrok TK z 14.6.1999 r., K 11/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 97, <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/>, dostęp: 31.03.2021.

³³ <http://www.nsa.gov.pl/historia/glowne-kierunki-orzekania,news,15,10.php>; dostęp: 31.03.2021r.

8. określenie, kto może być stroną danego postępowania administracyjnego;
9. sposób realizacji prawa obywatela do sądu;
10. nie negując zasady, że w takich samych stanach faktycznych i prawnych obywatel ma prawo oczekiwać od organu takich samych rozstrzygnięć, NSA stwierdził jednak, iż korzystne, ale niezgodne z prawem orzeczenie w stosunku do innej osoby, znajdującej się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej, nie rodzi dla podatnika prawa do potraktowania go w ten sam sposób;
11. zasady korzystania z konstytucyjnego prawa do informacji publicznej;
12. konsekwencje związania Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej. Skutkiem takiej regulacji prawnej jest jednolicie stosowana w orzecznictwie zasada, że skarga kasacyjna nie zawierająca podstaw kasacyjnych wymienionych w art. 174 i 176 p.p.s.a. jest pozbawiona elementów konstrukcyjnych i podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna na podstawie art. 178 p.p.s.a.
13. prawo NSA rozpoznającego skargę kasacyjną, do zbadania z urzędu, czy skarga została wniesiona przez stronę;
14. realizacja prawa do rozpatrzenia przez sąd sprawy w rozsądnym terminie.

Podsumowanie

Minione czterdziestolecie historii Naczelnego Sądu Administracyjnego ukazuje ewolucję jego pozycji ustrojowej i – co niezwykle istotne z punktu widzenia ochrony praw jednostki – obejmowanie kognicją coraz to nowych dziedzin prawa administracyjnego. Niestety to, czy NSA zachowa także w przyszłości swoje ugruntowane już miejsce w systemie organów wymiaru sprawiedliwości oraz będzie się cieszył, tak jak dotychczas, wysokim uznaniem wśród obywateli Rzeczypospolitej, nie zależy wyłącznie od wysokiego poziomu jego merytorycznych wypowiedzi. Miejmy nadzieję, że sygnalizowane planowane zmiany (reformy) sądownictwa administracyjnego, nie przyczynią się do zapaści kolejnego – po sądownictwie powszechnym – pionu polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Bibliografia:

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.)

nowela konstytucyjna z dnia 26 marca 1982 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 11, poz. 83)

rozporządzenie Prezydenta RP z 16.12.2005 r. o utworzeniu w Radomiu Wydziału Zamiejscowego WSA w Warszawie (Dz.U. Nr 256, poz. 2144 ze zm.).

rozporządzenie Prezydenta RP z 25.4.2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. Nr 72, poz. 652 ze zm.),

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. RP nr 94, poz. 806).

ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368).

ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. Nr 21, poz. 123,

ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1269, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137

ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U.RP nr 67, poz.600),

ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325;

ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2002, Nr 153, poz. 1271,

Literatura

Garlicki L., Artykuł 184, uwaga 5, w: L. Garlicki, Konstytucja RP. Komentarz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, t. 4,

Hauser R., Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych, [w:] Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcíńskiego, red. J. Góral, Warszawa 2007

Komarnicki W., Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1934,

Malec D., Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa, Warszawa-Kraków 1999,

Skoczylas A., [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System Prawa Administracyjnego, tom 10, Sądowa kontrola administracji publicznej, Warszawa 2016,

Starzyński S., Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich, Lwów 1928,

Wiącek M., Komentarz do art. 184; Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Wiktorowska A., [w:] M. Wierzbowski (red.), Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2007,

Woś T., Komentarz do art. 57a, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (red.) T. Woś, Wolters Kluwer 2016,

Zimmermann J., Prawo administracyjne, Wolter Kluwer, Warszawa 2016

Zimmermann J., Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego (w:) Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005, Warszawa 2005,

Strony internetowe:

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; dostęp: 31.03.2021 r.

<http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/>, dostęp: 31.03.2021.

<http://www.nsa.gov.pl/historia/25-lat-dzialalnosci-naczelnego-sadu-administracyjnego-artykul-z-2005-r,news,15,5.php>; dostęp: 31.03.2021

<http://www.nsa.gov.pl/historia/glowne-kierunki-orzekania,news,15,10.php>;
dostęp: 31.03.2021r.

<http://www.nsa.gov.pl/historia/tradycje-sadownictwa-administracyjnego-w-polsce,news,15,6.php>,dostęp: 31.03.2021.

Orzecznictwo

wyrok TK z 14.6.1999 r., K 11/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 97,
<http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/>, dostęp: 31.03.2021.

wyrok TK z 20.10.2010 r., P 37/09, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 79,
<http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/>, dostęp: 31.03.2021.

wyrok TK z 5.11.2016 r., SK 46/15, OTK-A 2016, poz. 87;
<http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/>, dostęp: 31.03.2021.

uchwała 7 sędziów NSA z 8.1.2007 r., I FPS 1/06,
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; dostęp: 31.03.2021 r.

uchwała NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, , <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>;
dostęp: 31.03.2021 r.

wyrok NSA z 13.12.2006 r., II OSK 91/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>;
dostęp: 31.03.2021 r.,

wyrok WSA w Warszawie z 29.6.2004 r., II SA 1599/03,
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; dostęp: 31.03.2021 r.

Kontaktne údaje

Dr Anna Michalak

amichalak@wpia.uni.lodz.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji,

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Formy účasti občanov na výkone spravodlivosti podľa poľského právneho poriadku, súdov a zmierovacích sudcov

Forms of citizen participation in the administration of justice in accordance with Polish law, courts and conciliation court

Dr hab., prof. ALK Joanna Kielin – Maziarz,
*Zakład Prawa Konstytucyjnego
Kolegium Prawa
Akademia Leona Koźmińskiego
Warszawa*

Abstrakt

Účasť občanov na spravodlivosti je ustanovená v čl. 182 Poľskej Ústavy odkazom na zákonný predpis. Za súčasnej právnej situácie je účasť sociálneho činiteľa v spravodlivosti vyjadrená účasťou prísediacich v rozhodovacích komisiách vedľa profesionálnych sudcov. Už nejaký čas sa objavuje myšlienka, že by sa v súdnom systéme mali znovu objaviť sudy a mieroví sudcovia. Bol by to návrat k riešeniam, ktoré fungovali v 19. storočí v Poľsku a neskôr, v obmedzenej miere, v druhej Poľskej republike. Táto zmena by prispela k zlepšeniu fungovania v súčasnosti preťažených spoločných súdov. Existujúca neprímeraná dĺžka súdneho konania oslabuje efektívnosť súdov a znižuje dôveru verejnosti v nich. Ustanovenie mierovej justície však vyvoláva pochybnosti systémového charakteru, pretože si vyžaduje zmeny ústavy. Problematická je tiež otázka ich nezávislosti a rozsahu ich právomoci. Predmetom článku bude analýza formy účasti občanov na výkone spravodlivosti súdnou cestou a zmierovacími zmierni.

Abstract

The participation of citizens in justice is provided for in Art. 182 of the Polish Constitution, by reference to the statutory regulation. In the current legal situation, the participation of the social factor in justice is expressed through the participation of lay judges in adjudication panels next to professional judges. For some time now, the idea has been raised that the courts and judges of the peace should reappear in justice system. It would be a return to the solutions, that functioned in the 19th century in Poland and later, to a limited extent in the Second Polish Republic. This change would contribute to improving the operation of the currently overburdened common courts. Existing excessive length of court proceedings weakens the effectiveness of the courts and lowers public confidence in them. The establishment of the judiciary of peace, however, raises doubts of a systemic nature, as it

necessitates changes to the constitution. The issue of their independence and the scope of their jurisdiction are also problematic. The subject of the article will be the analysis of the form of citizens' participation in the administration of justice through courts and justices of the peace.

Kľúčové slová

mierová spravodlivosť, spravodlivosť, nezávislosť sudcov, súdnictvo

Key words

justice of peace, justice, independence of judges, judiciary

Wprowadzenie

Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przewiduje art. 182 Konstytucji RP¹, poprzez odesłanie do regulacji ustawowej. Tworzy w ten sposób podstawę do tego, by w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości uczestniczyli prócz sędziów zawodowych, także obywatele, którzy nie są sędziami.² Z uwagi na fakt, że poprzez udział czynnika społecznego obywatele mają realny wpływ na wymiar sprawiedliwości, uznawany jest on za jeden z filarów demokracji.³

W obecnym stanie prawnym udział czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości wyraża się poprzez uczestnictwo ławników w składach orzekających obok sędziów zawodowych. Orzekają oni jednak w ograniczonym zakresie: w procesie karnym w sprawach o zbrodnie (dwóch ławników i jeden sędzia) i w sytuacji zagrożenia orzeczenia kary dożywotniego pozbawiania wolności (wówczas orzeka dwóch sędziów i trzech ławników). Orzekają także w sprawach z zakresu prawa pracy w I instancji (dwóch ławników obok sędziego zawodowego). Ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 r. przewidziała również ławników w SN. Jak widać udział ten ma ograniczony charakter.

Od pewnego czasu podnoszony jest pomysł, ażeby w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości na nowo pojawiły się sądy i sędziwie pokoju. Byłby to powrót do rozwiązań, które funkcjonowały w XIX w. na ziemiach polskich i później w ograniczonym zakresie w II Rzeczpospolitej. Zmiana ta miałaby przyczynić się do usprawnienia działania przeciążonych obecnie sądów powszechnych. Bez wątplenia faktem jest obecnie długi czas oczekiwania na wyznaczenie terminu pierwszej rozprawy w sprawach

¹ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

² M. Zubik. *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*. Warszawa, 2020, s. 296.

³ M. Kaczmarczyk. *Czynnik społeczny w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości*. Warszawa 2021, s. 9 ; L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*. Warszawa 2006, s. 66.

cywilnych, jak również długotrwałe procesy karne. Sytuacja ta zmusza do wprowadzenia zmian, które mogłyby przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania sądów. Ta przewlekłość osłabia skuteczność sądów i obniża zaufanie społeczne do nich⁴.

Z ustanowieniem sądownictwa pokoju wiązą się jednak wątpliwości natury ustrojowej. Ich wprowadzenie wymaga bowiem zmian w konstytucji. Problematyczna jest także kwestia ich niezawisłości oraz zakresu kognicji.

Przedmiotem artykułu będzie analiza formy udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości poprzez sądy i sędziów pokoju. By omówić tę formułę wymiaru sprawiedliwości, należy przedstawić model sądownictwa pokoju, a także odwołać się do regulacji tej instytucji w aspekcie historycznym. Pomoże to przybliżyć genezę i ideę prac nad projektem dotyczącym przywrócenia do polskiego systemu sądownictwa pokoju.

Udział obywateli w sprawowaniu władzy – rodzaje

Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, obok niezawisłości, instancyjności i jednolitości sądów ma wymiar zasady konstytucyjnej. Jest ona określona w art. 182 ustawy zasadniczej, należąc do grupy konstytucyjnych zasad organizacji i postępowania sądów⁵. Forma udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości nie jest jednak określona przez konstytucję, odsyła ona w tym miejscu do ustawy⁶. Może to oznaczać, że ustrojodawca chciał oddać sprawowanie wymiaru sprawiedliwości także obywatelom, nie tylko zawodowym sędziom⁷. Rolą czynnika społecznego jest zwrócenie zawodowym sędziom uwagi na poglądy społeczne dotyczące stosowania prawa oraz przekazanie swojego systemu wartości. Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości ma więc przeciwdziałać zjawisku dominacji sędziów zawodowych. Zdaniem A. Murzynowskiego i A. Zielińskiego, udział ławników „stwarza u sędziego zawodowego, jak i u niezawodowych przedstawicieli społeczeństwa, silniejsze poczucie odpowiedzialności za cały wyrok, który jest produktem ich wspólnej decyzji, niż ma to miejsce w klasycznych sądach przysięgłych, w których przedstawiciele społeczeństwa orzekają tylko o winie, natomiast sędziowie zawodowi tylko o kwalifikacji prawnej czynu i o karze”⁸.

⁴ P. Kruszyński, J. Kil, *Sądownictwo sędziów pokoju w drobnych sprawach karnych – perspektywa legislacyjna*. Roczniki Administracji i Prawa 2019, T. 1, s. 143.

⁵ J. Sobczak, w: W. Skrzydło (red.) *Polskie Prawo Konstytucyjne*. Lublin, 2001, s. 393.

⁶ Ibid.

⁷ J. Sobczak, op. cit., s. 406.

⁸ A. Murzynowski, A. Zieliński Adam. *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji Państwo i Prawo* nr 9, 1992, ss. 3-19.

Nie bez znaczenia jest również to, że udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości stanowi o niezawisłości sędziowskiej. Zgodnie z zasadą niezawisłości sędziowskiej, sędziowie w sprawowaniu funkcji podlegają tylko konstytucji i ustawom. Sędzia jest więc zobowiązany tylko do właściwego stosowania konstytucji i ustaw⁹, dokonując samodzielnie wykładni prawa oraz oceny faktów, dowodów podczas wypełniania czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości¹⁰.

Jak wskazałam, konstytucja nie precyzuje form udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, pozostawiając to ustawom. W polskim porządku prawnym można obecnie mówić o jednej formie udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Jest to udział ławników w składach orzekających, które tworzą kolegia sądzące o składzie mieszanym, obejmujące zawodowego sędziego i ławników¹¹. Przy czym, tak jak zostało to ujęte w modelu konstytucyjnym, charakter tego udziału jest ograniczony. Ustawodawca jest więc zobowiązany do zapewnienia pewnego udziału obywateli w sprawowaniu władzy sądowniczej, przy czym udział ten nie jest rozbudowany¹². Nie stosuje się systemu sądów przysięgłych ani (jak dotąd) sądów pokoju.

By móc mówić o sądach i sędziach pokoju, należy przybliżyć regulację ich dotyczącą w aspekcie historycznym, pozwoli to zrozumieć ideę rozwiązań, jaka przyświeca obecnym twórcom projektu przywrócenia tego modelu sądownictwa.

Historia

Sądy pokoju w różnych formach funkcjonowania istniały na ziemiach polskich w XIX i na początku XX wieku. Zniesiono je w 1938 r¹³.

Organizację sądów określała początkowo Konstytucja Księstwa Warszawskiego oraz dekret króla Fryderyka Augusta z 26 lipca 1810 r. Instytucja sędziów pokoju pojawiła się wraz z powołaniem sądów ziemiańskich¹⁴. W Księstwie Warszawskim sądy pokoju miały zastąpić

⁹ A. Wasilewski. *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Państwo i Prawo*, nr 7, 1998, s. 9.

¹⁰ B. Banaszak. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, uwagi do art. 178 Konstytucji*, Warszawa 2009, s. 784.

¹¹ M. Waligórski. *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*. Kraków 1945, s.62.

¹² K. Słomiński. *Formy udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości a legitymizacja władzy sądowniczej w: Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021, s. 55.

¹³ Informacja dostępna na:

https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/petycje/2020/101920/p10-19-20_pet.pdf, 14.04.2021.

¹⁴ Ibid.

dotychczasowe organy sądów pierwszej instancji. Sędziowie pokoju stworzeni zostali jako instytucja towarzysząca sądom ziemiańskim. Byli przymusową instytucją pojednawczą w większości spraw cywilnych, dla których właściwy był w I instancji sąd ziemiański¹⁵. Sędziowie pokoju pochodzili z nominacji, pełniąc urząd wyłącznie honorowo¹⁶. Dostosowując więc formy francuskie do sądownictwa istniejącego w Księstwie, utworzono w 1806 r. sądy pokoju o niejednolitej strukturze. Było ich więcej niż powiatów, dodatkowe sądy utworzono bowiem w Warszawie. W skład sądu wchodził: sędzia pokoju, podsędek, pisarz i podpisarz¹⁷. Do każdego sądu panujący mianował trzech sędziów spośród kandydatów wybieranych w potrójnej liczbie przez sejmik powiatowy. Sędziowie pokoju byli wybierani raz na dwa lata. Każdy z nich pełnił swoje funkcje pojedynczo po cztery miesiące w roku. Sędzia pokoju prowadził wydział pojednawczy sądu pokoju (odpowiednik całego sądu pokoju z czasów Komisji Rządzącej). Jego zadaniem było przeprowadzenie prób pojednawczych w sprawach podlegających w pierwszej instancji trybunałom cywilnym oraz sprawy z zakresu opieki jak również przewodnictwo w radach rodzinnych. Przeprowadzenie prób pojednawczych było obligatoryjne. Sędzia pokoju sprawował swój urząd bezpłatnie. W sądzie pokoju był także wydział sporny, na którego czele stał podsędek. Był on urzędnikiem zawodowym, mianowanym dożywotnio. Wyrokował w sprawach o roszczenia osobiste i rzeczy ruchome do 100 franków. Ale także szereg spraw bez względu na wartość przedmiotu sporu (sprawy z zakresu najmu, dzierżawy, najmu pracy). Podsędek przeprowadzał także próby ugodowe przed rozpoczęciem procesu w sprawach należących do wydziału spornego. Nie był on zastępcą sędziego pokoju, ale jego władza była formalnie jemu podporządkowana, jako że sędzia pokoju był administracyjnym zwierzchnikiem całego sądu pokoju¹⁸. Od wyroków sądu pokoju można było odwołać się do wyższej instancji – trybunału cywilnego pierwszej instancji.

W Królestwie Polskim zachowano organizację sądownictwa z okresu Księstwa Warszawskiego. Mianowanie sędziów pokoju należało do Rady Administracyjnej na przedstawienie Komisji Rządowej Sprawiedliwości¹⁹.

¹⁵ J. Kil. *Skład sądu w polskim procesie karnym*, rozprawa doktorska, s. 285.

¹⁶ W.M. Bartel i in., *Historia państwa i prawa polski*. Tom III: od rozbiórów do uwłaszczenia, red. J. Bardach, M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1981, s. 121-122.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ W. Sobociński. *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 244 i n.

¹⁹ A. Okolski. *Wykład prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Tom I, Warszawa 1880, s. 364.

Sądy pokoju w Królestwie nazywano na początku powiatowymi. Po reformie ustroju podziału administracyjno-terytorialnego i wprowadzenia tzw. dużych powiatów, dotychczasowe powiaty sądowe otrzymały nazwę okręgów, a sądy pokoju otrzymały nazwę okręgowych. W każdym z okręgów sądowych funkcjonował jeden sąd pokoju, który był najniższą instancją sądownictwa cywilnego i karnego²⁰.

Podsędkowie sądów pokoju orzekali jednoosobowo we wszystkich sprawach cywilnych w sprawach o roszczenia do wartości 160 złp. i tak jak w Księstwie, w sporach posesoryjnych, o szkody polne i z umów najmu. Sędzia pokoju prowadził nadal wydział pojednawczy sądu pokoju dla spraw należących w I instancji do kompetencji trybunałów cywilnych I instancji. Nieco później, wraz z prowadzeniem prawa hipotecznego, przy sądach pokoju powstały wydziały hipoteczne powiatowe²¹.

W 1864 r. wprowadzono sądy gminne, które miały być odpowiednikiem rosyjskich sądów wiejskich, przy czym, ze względu na różny ich charakter, nie udało się przenieść stanowej struktury sądów wiejskich do Królestwa. Sądy gminne orzekały w sprawach cywilnych w sprawach o wartości przedmiotu sporu do 30 rubli (potem do 100 rubli) oraz sprawy spadkowe bez względu na wartość przedmiotu sporu. W sprawach karnych kognicja sądów gminnych zależała od wysokości kary (nagana, grzywna, areszt do 7 dni)²².

W 1875 r. sądy gminne zostały włączone w skład organizacji sądownictwa pokojowego. Były sądem I instancji właściwym dla spraw cywilnych do wartości 300 rubli i karnych zagrożonych karą więzienia do roku. Sędziowie gminni i ławnicy wybierani byli przez zgromadzenie gminne, wybory zatwierdzał minister sprawiedliwości. W skład sądownictwa pokojowego wchodziły również sądy pokoju ustanowione dla miast. Przejęły one kompetencje sądownicze burmistrzów i prezydentów miast, wydziału sądowego przy oberpolicmajstrze Warszawy oraz w części kompetencje sądów policji poprawczej²³.

W II Rzeczypospolitej utrzymano sądownictwo sędziów pokoju. Sądy gminne i dotychczasowe sądy pokoju zostały zastąpione nowymi sądami pokoju. W ich skład wchodził jeden sędzia pokoju i dwóch ławników, którzy mieli pełne uprawnienia sędziowskie. W drodze ustawy z 18 marca

²⁰ A. Korobowicz. *Organizacja sądownictwa w Królestwie Polskim* w: Historia państwa i prawa polski, t. III, Od rozbiorów do uwłaszczenia, red. J. Bardach, Warszawa 1981, s. 471.

²¹ Ibid.

²² K. Grzybowski. *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV od uwłaszczenia do odrodzenia Państwa, Warszawa, 1982, s. 216 i n.

²³ K. Grzybowski. *Historia państwa i prawa polski*. Tom IV: od uwłaszczenia do odrodzenia państwa, Warszawa 1982, s. 217-218

1921 r. ograniczono rolę ławników w sądach pokoju – sędziowie pokoju orzekali jednoosobowo²⁴. Zasada udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości w dwudziestolecu międzywojennym budziła kontrowersje tak w nauce, jak i praktyce ustrojowej²⁵. Uwzględniono ją częściowo, ze względu na to, że funkcjonowała w sądownictwie zaborczym. Zgodnie z Konstytucją marcową z dnia 17 marca 1921 r. sędziowie pokoju wybierani byli przez ludność. Sędziów mianował Prezydent. Sędzia pokoju musiał posiadać polskie obywatelstwo, korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich, zamieszkiwać przynajmniej od roku w danym okręgu, być nieskazitelnego charakteru, ukończyć trzydzieści lat, władać językiem polskim w słowie i piśmie oraz posiadać wykształcenie przynajmniej w zakresie sześciu klas państwowej szkoły średniej (art. 191). Sprawowania funkcji sędziego pokoju nie można było łączyć z wykonywaniem zawodu adwokata bądź notariusza. Sędziowie pokoju orzekali w sprawach karnych mniejszej wagi oraz w sprawach cywilnych (tak jak w poprzednim porządku prawnym o zakresie kognicji decydowała wartość przedmiotu sporu jak również sprawy takie, które nie należały do właściwości innych sądów)²⁶. Sędziowie pokoju pełnili swoje funkcje społecznie. Po roku 1928, na podstawie rozporządzenia²⁷, którego założenia przedstawiłam wyżej, w praktyce sędziowie pokoju nie zostali powołani²⁸. Instytucja ta nie budziła zaufania zarówno nauki prawa, jak i władz państwowych²⁹.

W konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 r. przemilczano udział przedstawicieli społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości. Zrezygnowano z powoływania sądów pokoju. Instytucja została formalnie zniesiona na podstawie ustawy z dnia 9 kwietnia 1938 r. o zniesieniu instytucji sądów przysięgłych i sędziów pokoju.

Mówiąc o udziale społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w aspekcie historycznym, należy również wspomnieć o funkcjonowaniu kolegiów do spraw wykroczeń, których członkowie wybierani byli przez rady gmin. Z uwagi na wprowadzenie w art. 175 ust. 1 Konstytucji zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości, zostały one ostatecznie zniesione w 2001 r.

²⁴ J. Kil, op. cit., s. 286

²⁵ J. Bardach, B. Leśniadorski, M. Pietrzak. *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1997, s. 547.

²⁶ J. Kil, op. cit., s. 286.

²⁷ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych w art. 189 – 208. Dz. U. z 1928 r. Nr 12, poz. 93

²⁸ M. Materniak-Pawłowska. *Zawód sędziego w Polsce w latach 1918-1939*. Czasopismo Prawno-Historyczne, Tom LXIII — 2011 — Zeszyt 1, s. 65

²⁹ S. Płaza. *Historia polski na tle porównawczym*. Cz.3. Okres międzywojenny, Kraków 2001 s. 670, P. Kruszyński, J. Kil, op. cit., s. 145-146; J. Kil, op. cit., s. 287-288.

Sądownictwo pokoju w ujęciu modelowym

W ujęciu modelowym sądy pokoju są instytucją składającą się z niezawodowych sędziów (choć mogą wchodzić w ich skład osoby posiadające wykształcenie prawnicze), którzy orzekają w drobnych sprawach z zakresu prawa cywilnego (tutaj wpływ ma przeważnie wartość przedmiotu sporu) oraz w sprawach z zakresu prawa karnego (w zależności od wagi czynu i jego zagrożenia karą). Zaletą postępowania przed sądami pokoju jest szybkość rozpoznawania sprawy, ze względu na to, że nie przeprowadzają one postępowania dowodowego, co z kolei ma stanowić remedium na przewlekłość postępowania przed sądami powszechnymi, jak również ma wpłynąć na skrócenie czasu oczekiwania na rozpoznanie sprawy. Opóźnienia w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości powodują bez wątpienia osłabienie w skuteczności sądów jak i zaufania do nich³⁰. Postępowanie przed sądami pokoju ma ponadto charakter odformalizowany. Z uwagi na fakt, iż w założeniu sprawy rozstrzygane przez sędziów pokoju nie dotyczą skomplikowanej materii, nie wymagają więc od rozstrzygających szerokiej wiedzy prawniczej. Sądy pokoju są również w założeniu bardziej przystępne dla społeczeństwa, przede wszystkim z uwagi na ich lokalny charakter, co wynika najczęściej z powiązania tej instytucji z samorządem, jak również, na co wskazano wyżej – ze względu na niezawodowy skład orzekających (co z kolei wynika z rodzaju spraw przez nich rozstrzyganych).

Kryteria brane pod uwagę przy określeniu spraw, które, w ujęciu modelowym, są rozstrzygane przez sędziów pokoju, nie są jednorodne. Należć do nich może kryterium odmiany gatunkowej czynów zabronionych (przestępstwa, wykroczenia), wysokość ustawowego zagrożenia karą czynów zabronionych, konieczność zastosowania środków przymusu karnoprosesowego, jak i dokonania określonych czynności dowodowych. W sprawach cywilnych decydującym kryterium może być wartość przedmiotu sporu, lecz także złożoność stanu faktycznego i związana z tym konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego³¹.

Sądy pokoju rozstrzygają więc sprawy mniejszej wagi, w granicach wykonywania wymiaru sprawiedliwości, wchodząc w skład sądownictwa powszechnego. Sędziowie orzekający w sądach pokoju nie są sędziami w konstytucyjnym ich rozumieniu, nie spełniają bowiem kryteriów

³⁰ Wyrok TK z 26.02.2008 r., SK 89/06, Legalis 93712; wyrok TK z 7.12.2010 r., P 11/09, Legalis 266510; wyrok TK z 18.10.2011 r., SK 39/09, Legalis 379745; P. Kruszyński, J. Kil, op. cit., s. 144.

³¹ J. Kil, op. cit., s. 284.

koniecznych do pełnienia tej funkcji, ponadto sposób ich wyłaniania – w drodze wyborów powszechnych, jak i kadencyjność pełnionego urzędu, są nie do pogodzenia ze sposobem powoływania i pełnienia funkcji przez sędziów zawodowych. Sędziowie pokoju w zależności od przyjmowanej koncepcji mogą posiadać lub nie wykształcenie prawnicze. W założeniu mają być oni niezależni i niezawisli, mogą utracić urząd lub być zawieszonym w jego sprawowaniu jedynie w wyjątkowych okolicznościach, przewidzianych przez ustawę. Są wybierani w wyborach powszechnych i rozstrzygają jedynie sprawy pochodzące z okręgu, w którym zostali wybrani. Pełnią urząd kadencyjnie³².

Idea funkcjonowania sędziów pokoju zasada się na wyodrębnieniu w strukturze wymiaru sprawiedliwości podmiotu rozstrzygającego sprawy z zakresu prawa karnego i cywilnego lżejszej wagi. Zasadniczą cechą postępowania przed sędziami pokoju jest odformalizowanie prowadzonego przez nich postępowania, co ma bezpośrednie przełożenie na tempo prowadzenia przez nich spraw.

Tym, co przemawia za możliwym sukcesem sędziów pokoju, jest szeroka dostępność społeczna tego modelu sądownictwa. Dzięki jej wprowadzeniu w szerszej mierze realizowane może być prawo do sądu. Z uwagi na fakt, iż w założeniu sprawy rozstrzygane przez sędziów pokoju nie mają skomplikowanego charakteru, nie wymagają więc od rozstrzygających szerokiej wiedzy prawniczej³³.

W przedstawionym w marcu 2021 r. roku przez Ministra Sprawiedliwości projekcie dotyczącym wprowadzenia instytucji sędziów pokoju, należy zwrócić uwagę na trzy problemy z nim związane, nad którymi ustawodawca powinien pochylić się w sposób szczególny. Należy do nich kwestia konieczności wprowadzenia zmian w konstytucji, problem niezawisłości i związane z tym zagadnienie wyboru sędziów i ich kwalifikacji, jak również zakres kognicji sądów pokoju.

Zmiany w Konstytucji

Autorzy projektu przewidują konieczność wprowadzenia zmian w konstytucji. Uzupełnieniu ulec miałby art. 175 konstytucji, który stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe. Zgodnie z założeniami projektu, w art. 175 ustawy zasadniczej wymagane będzie dodanie ustępu 3 w brzmieniu „wymiar sprawiedliwości w zakresie określonym w ustawie mogą sprawować także sędziowie pokoju” oraz

³² Biała księga w sprawie wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji sądów (sędziów) pokoju, red. P. Kruszyński, M. Jabłoński, s. 5.

³³ P. Kruszyński, J. Kil, op. cit., s. 144-145.

dodanie art. 182a ust. 1, który ma określać sposób wyboru sędziów pokoju, mają więc być oni „wybierani na 5-letnią kadencję w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym”³⁴. Bez wątplenia wprowadzenie tej zmiany wyłączyłoby wątpliwości konstytucyjne, które mogły powstać w stosunku do sądownictwa sędziów pokoju, dając tej instytucji silną legitymację ustrojową³⁵.

Sądy pokoju miałyby stać się sądami pierwszej instancji, apelacja rozpatrywana miałyby być przez Sądy Rejonowe. Postępowanie ma być dwuinstancyjne. Według autorów projektu zmiany są konieczne, inaczej bowiem postępowania przez sądami pokoju byłyby trójinstancyjne, co spowodowałoby spowolnienie w rozpoznawaniu prostych spraw – Sąd Rejonowy musiałby wówczas przeprowadzać pełne postępowanie dowodowe.

Można zastanowić się nad zasadnością wprowadzenia tych zmian. W piśmiennictwie podnoszone są bowiem głosy, że wprowadzenie sądów pokoju może odbyć się jedynie poprzez zmianę w ustawie o ustroju sądów powszechnych. Zdaniem P. Kruszyńskiego i J. Kila, kształt obecnych uregulowań konstytucyjnych pozwala na ustanowienie sędziów pokoju w polskim porządku prawnym bez konieczności jej zmiany. Uważają, że sądy i sędziowie pokoju mogliby stać się instytucją sądownictwa powszechnego. Sądy pokoju stanowiłyby obok sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych czwarty element sądownictwa powszechnego.

Wydaje się, że zmiana konstytucji dla wprowadzenia sądów pokoju jest konieczna. Ta forma sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie daje się wyinterpretować z obecnego brzmienia ustawy zasadniczej. Gdyby jednak konstytucja pozostała w obecnym kształcie, to zgodnie z art. 182 konstytucji, na co zwraca uwagę R. Piotrowski³⁶, możemy mówić tylko o udziale obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, który pozostaje jednak jedynie „udziałem” nie zaś jego formą. Obywatele uczestniczą więc w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, a nie sprawują wymiar sprawiedliwości³⁷.

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że obecny kształt sił politycznych w polskim parlamencie raczej nie pozwoli na wprowadzenie

³⁴ Informacja dostępna na: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sedziowie-pokoju-sprawiedliwosc-blisko-ludzi>, 14.04.2021.

³⁵ J. Kil, op. cit., 297.

³⁶ Prof. Piotrowski: *Sędziowie pokoju raczej sądom nie pomogą*: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sedziowie-pokoju-wg-prof-piotrowskiego-raczej-sadom-nie-pomoga,507493.html>, 14.04.2021.

³⁷ Ibid.

zmian w Konstytucji. Wprowadzenie zmian zaś tylko na poziomie ustawowym może okazać się rozwiązaniem nieefektywnym³⁸.

Problem zgodności z konstytucją może budzić także drugie z rozwiązań proponowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, jakim jest sposób wyłaniania sędziów pokoju. Przedstawiony projekt zakłada, że sędziowie pokoju będą pochodzili z bezpośrednich wyborów. Mają być oni wybierani w każdym powiecie na pięcioletnie kadencje podczas wyborów samorządowych. Liczba sędziów pochodzących z wyboru uzależniona ma być od liczby zamieszkujących w powiecie mieszkańców. Taki sposób wyłaniania sędziów ma w założeniu gwarantować mandat zaufania społecznego. Włączenie wyboru sędziów pokoju w system prawa wyborczego może jednak spowodować sytuację, w której rozszerzone zostaną kompetencje suwerena na władzę sądowniczą, co może budzić wątpliwości co do konstytucyjności wydawanych przez nich orzeczeń i możliwości i kwestionowania³⁹.

Sądy pokoju są dobrym rozwiązaniem jako procedura przedsądowa⁴⁰. Słuszna wydaje się być uwaga, że jego rozstrzygnięcia powinny być weryfikowane przez sąd orzekający w składzie sędziów zawodowych. Wynika z tego, że w przypadku zaskarżenia rozstrzygnięcia zaistnieje konieczność przeprowadzenia co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego⁴¹.

Zakres kognicji

W literaturze przedmiotu znajdziemy propozycje dotyczące zakresu orzekania przez sądy pokoju. W sposób szczegółowy nad proponowanym zakresem kognicji pochylił się P. Kruszyński, w odniesieniu do spraw z zakresu prawa karnego. Propozycje dotyczące zakresu orzekania przez sądy pokoju znajdują się również w Białej Księdze w sprawie wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji sądów (sędziów) pokoju, zawierającej ogólne założenia tej instytucji i warianty zmian.

Z uwagi na fakt, że sędziowie pokoju nie są sędziami zawodowymi, sprawy im powierzane nie mogą być zawiłe. Powinny być to sprawy drobne, w zakresie prawa karnego są to przede wszystkim sprawy o wykroczenia. Są to sprawy, w których prowadzi się w ramach postępowania przygotowawczego dochodzenie, nie śledztwo, w tym

³⁸ K. Stępnia, Niepokojące sądy pokoju:

<https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8131669,sady-pokoju-konstytucja-wymiar-sprawiedliwosci-sedziowie.html>, 10.04.2021.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

występki zagrożone karą do 10 000 zł⁴². Nie mogą być to jednak występki określone w art. 159 kk. oraz z art. 289 § 2 kk⁴³. Przepisy te zagrożone są karą surowszą niż 5 lat pozbawienia wolności oraz dotyczą ochrony życia i zdrowia ludzkiego albo mienia w większych rozmiarach aniżeli 10 000 zł⁴⁴. P. Kruszyński dodaje, że z katalogu spraw powierzonych orzekaniu sędziów pokoju wyłączyć należy sprawy dotyczące oszustw kredytowych (297 kk), udaremnienia egzekucji (art. 300 kk) (udaremnienie egzekucji), ze względu na to, że są to sprawy gospodarcze o bardziej złożonej strukturze. Natomiast dopuszcza możliwość orzekania przez sędziów pokoju poza wykroczeniami, w sprawach o występki, które dotyczą mienia mniejszej wartości (odpowiadającej wykroczeniom), ale popełnionych w szczególnych okolicznościach (jak np. kradzież z włamaniem czy oszustwo), przy zastrzeżeniu, że wartość wyrządzonej lub grożącej szkody nie przekracza 10 000 zł. Postuluje także możliwość orzekania przez sędziów pokoju w sprawach z oskarżenia prywatnego.

W projekcie przygotowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości określono, że sprawy cywilne, które miałyby być rozstrzygane przez sądy pokoju, obejmują roszczenia do 10 000 zł. W Białej Księdze określono również proponowany zakres kognicji sędziów pokoju w zakresie prawa cywilnego. Należy tutaj wskazać na zakres przedmiotowy art. 505 1) kpc⁴⁵, który reguluje postępowanie uproszczone. W tej formie rozstrzygane są sprawy o roszczenia z umów, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20 000 zł., a w sprawach o roszczenia wynikające z rękojmi, gwarancji jakości lub z niezgodności rzeczy sprzedanej konsumentowi z umową, jeżeli wartość przedmiotu umowy nie przekracza tej kwoty, jak również sprawy o zapłatę czynszu najmu lokali mieszkalnych i opłat obciążających najemcę oraz opłat z tytułu korzystania z lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej bez względu na wartość przedmiotu sporu⁴⁶. Taki stan rzeczy, zdaniem twórców Białej Księgi, oznacza, że wprowadzając instytucję sądów pokoju należy sprawy, które rozpatrywane są w postępowaniu uproszczonym, przekazać całkowicie do kognicji sądów pokoju lub też w części (np. tylko w sprawy, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 10 000 zł). Możliwe jest też przekazanie sądom szerszych uprawnień np. w sprawach rodzinnych i spadkowych, z zastrzeżeniem rezygnacji z postępowań nieprocesowych w tych sprawach. W Białej Księdze dotyczącej sądów pokoju znalazło się

⁴² P. Kruszyński, J. Kil., op. cit., s. 149.

⁴³ Dz. U. 1997 Nr 88 poz. 553.

⁴⁴ P. Kruszyński, J. Kil., op. cit., s. 149.

⁴⁵ Dz. U. 1964 nr 43 poz. 296

⁴⁶ Biała Księga, op. cit., s. 43.

także rozwiązanie, zgodnie z którym sądy powszechne mogłyby przekazywać sprawy sądom pokoju *ad casum*, po dokonaniu przez sędziego sądu powszechnego oceny co do stopnia zawłości sprawy. Z uwagi na wątpliwość co do trybu określenia trybu postępowania, twórcy tego projektu uznali, że najprostszym rozwiązaniem byłaby rezygnacja z postępowania uproszczonego przed sądem powszechnym, powierzając sprawy rozpatrywane w tym trybie sądom pokoju. Natomiast sądy pokoju nie mogłyby orzekać w sprawach pracowniczych, które orzekane są w składzie ławniczym.

Niezawisłość sędziów pokoju

Rozważając problem niezawisłości sędziów pokoju, należy odwołać się do pojęcia niezawisłości sędziowskiej i elementów ją definiujących. Jest to potrzebne, ażeby określić, czy przyjęty model sędziów pokoju spełnia przesłanki niezawisłości sędziowskiej.

Niezawisłość nie ma legalnej definicji. Należy do kategorii pojęć, których treść jest utrwalona w doktrynie i orzecznictwie. Niezawisłość sędziego jest nie tylko jego uprawnieniem, ale także konstytucyjnym obowiązkiem⁴⁷, który jest warunkiem właściwej ochrony praw jednostki. Granicę niezawisłości sądownictwa wyznacza obowiązek podporządkowania się sędziów prawu⁴⁸. Nie jest to jednak jego prawo podmiotowe, którego ochrony mógłby dochodzić⁴⁹.

Historycznie niezawisłość nazywano niepodległością sędziego⁵⁰. W Konstytucji Królestw Polskiego (art. 139) określono ją jako „wolność oświadczenia swego zdania w sądeniu bez ulegania wpływowi władzy najwyższej i ministerialnej lub jakiemu bądź innemu względowni”⁵¹.

Niezawisłość sędziowską B. Banaszak definiuje jako niedopuszczalność jakiegokolwiek ingerencji z zewnątrz lub wywierania nacisku na sędziego w kierunku takiego czy innego rozstrzygnięcia sprawy. Zapewnia to neutralność sędziego, a co za tym idzie gwarantuje obiektywne postępowanie przed sądem⁵².

⁴⁷ Wyrok TK K 34/15, OTK-A 2015/11/185; P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, LEX.

⁴⁸ A. Zieliński. *Niezawisły, bezstronny, właściwy...*, *Wokół kryzysu praworządności demokracji i praw człowieka, Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 254.

⁴⁹ Postanowienie TK Ts 41/01, OTK 2001/5/159, P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, LEX.

⁵⁰ A. Zieliński, op. cit., s. 253.

⁵¹ Ibid.

⁵² B. Banaszak. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, uwagi do art. 178 Konstytucji, Warszawa 2009, s. 784.

Według Trybunału Konstytucyjnego, niezawisłość sędziego to „bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych; samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych; niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych; a także wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego. Naruszenie tego obowiązku przez sędziego oznaczać może sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej, a to jest równoznaczne z bardzo poważnym uchybieniem podstawowym zasadom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”⁵³.

Niezawisłość sędziowska definiowana była również we wcześniejszych opracowaniach. Na temat niezawisłości, na gruncie poprzednio obowiązującej konstytucji, wypowiadał się S. Włodyka⁵⁴. Zasada niezawisłości obejmuje nie tylko sędziów zawodowych lecz także ławników (zakres podmiotowy). Stwierdził, że zasada niezawisłości sędziowskiej oznacza, że sędzia w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości podlega ustawie (normie prawnej) i własnemu wewnętrznemu przekonaniu. Nikt nie ma prawa wpływać na sędziego w kierunku takiego czy innego załatwienia rozpatrywanej przez niego sprawy (ujęcie negatywne)⁵⁵. Zasada niezawisłości obejmuje tylko czynności, które wchodzą w zakres sprawowania jurysdykcji (zakres przedmiotowy). Zgodnie z poglądem S. Włodyki, niezawisłość oznacza, że sędzia jak i ławnik mają być wolni od wpływu jakichkolwiek czynników zewnętrznych przy podejmowaniu wszelkich czynności w całym przebiegu postępowania sądowego, z wyłączeniem czynności o charakterze czysto porządkowym.

A. Murzynowski i A. Zieliński określają niezawisłość sędziowską jako bezstronność w stosunku do przedmiotu sprawy i uczestników postępowania, niezależność od instytucji pozasądowych, samodzielność wobec innych organów sądowych oraz uniezależnienie od wpływów czynników społecznych⁵⁶. Można wskazać na podwójny sens niezawisłości sądownictwa: niezależność tej władzy od pozostałych władz oraz niezawisłość sądów w rozstrzyganiu sporów i spraw poddanych im przez strony.

⁵³ Wyrok TK K 3/98, OTK 1998/4/52.

⁵⁴ S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa, 1968, s. 72 i n.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ A. Murzynowski, A. Zieliński, *op. cit.*, s. 3-19.

W literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie TK⁵⁷, w sposób wyraźny określone są gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Dają one możliwość wykonywania przez sędziego swoich funkcji w sposób wolny od wpływów. Należą do nich gwarancje ustrojowe, wynikające z Konstytucji RP, Prawa o ustroju sądów powszechnych, Prawa o ustroju sądów administracyjnych, Prawa o ustroju sądów wojskowych, ustawy o Sądzie Najwyższym, ustawy o Trybunale Stanu i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, którymi są: odpowiedni poziom moralno-etyczny sędziego i jego kwalifikacje zawodowe, stabilność zawodu sędziego – powoływanie na czas nieoznaczony, materialna niezależność sędziego, niepołączalność zawodu sędziego z innymi zawodami, apolityczność sędziego, immunitet sędziowski, odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego. L. Garlicki do gwarancji tych, ujmując je jako aspekt personalny zasady niezawisłości, dodaje nieusuwalność i nieprzenaszalność sędziego⁵⁸. Można wskazać także na gwarancje materialne w ramach aspektu personalnego zasady niezawisłości, do których należą cechy osobowości: cechy osobowości sędziego, wysoki poziom moralny, wysoki poziom etyczny, doświadczenie zawodowe, kultura polityczna. Z kolei aspekt merytoryczny niezawisłości sędziowskiej oznacza, że sędzia podlega prawu — Konstytucji oraz ustawom, na co wskazuje art. 178 ust. 1 Konstytucji⁵⁹. W trakcie rozstrzygnięcia zaś może podlegać tylko wskazówkom zawartym w wyrokach sądu wyższego, zgodnie z przepisami proceduralnymi⁶⁰. Gwarancjami procesowymi niezawisłości sędziowskiej są: kolegialność składu orzekającego, jawność rozprawy sądowej, tajność narady i głosowania, zasada swobodnej oceny dowodów, instytucja wyłączenia sędziego. Wynikają one głównie z zasad postępowania cywilnego oraz procedury karnej i administracyjnej.

Ważnym elementem zasady niezawisłości sędziowskiej jest jego samodzielność w orzekaniu. Jak zauważa S. Włodyka, proces stosowania normy prawnej jest skomplikowany, „w związku z czym w bardzo szerokim zakresie decyzja sędziego musi być podejmowana w pewnym stopniu samodzielnie”⁶¹. Sędzia powinien podejmować decyzję na podstawie własnego wewnętrznego przekonania, które „wchodzi w grę już przy samym zastosowaniu normy prawnej, a mianowicie we wszystkich tych przypadkach, w których konieczne jest dokonanie wykładni

⁵⁷ Wyroki TK: K 3/98, OTK 1998/4/52, K 8/99, OTK 1999/3/41 TK – SK 19/02, OTK-A 2004/7/67.

⁵⁸ L. Garlicki. *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Zarys wykładu, s. 334.

⁵⁹ B. Stępień-Zafucka. *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, Przegląd Prawa i Administracji, LXXXV WROCŁAW 2011, s. 137.

⁶⁰ L. Garlicki, op. cit., s. 335.

⁶¹ S. Włodyka, op. cit., s. 103.

(interpretacji) prawa”⁶². W odniesieniu do zasady niezawisłości, warto zwrócić uwagę na tę część wywodu autora, która dotyczy odesłania w trakcie orzekania do pewnych ogólnych kryteriów postępowania, jak zasady współzycia społecznego, społeczna szkodliwość czynu. Podkreśla bowiem, że w takich sytuacjach podejmowanie przez sędziego decyzji na podstawie jego wewnętrznego przekonania aktualizuje się w sposób szczególny. Przy czym nie oznacza to dowolności ze strony sędziego. Można zadać sobie pytanie, czy sędziowie pokoju poradzą sobie z realizacją tego aspektu zasady niezawisłości. Tym, co niejako chroni sędziego, o czym pisał S. Włodyka i stanowi o jego swobodzie w orzekaniu, jest wiedza, którą posiada, jak i doświadczenie życiowe. Pozwala ona na swobodę w orzekaniu i pewność wydawania wyroków. Mówiąc o ławnikach, co do których wymogi niezawisłości sędziowskiej także mają zastosowanie, sytuacja wydaje się być prostsza. Oni także nie mają wykształcenia prawniczego i nie spełniają kryteriów konstytucyjnych do pełnienia funkcji sędziego, jednakże nie orzekają samodzielnie. Wchodzą jedynie w skład organu orzekającego, ale ich głos, chociaż w teorii jest równy głosom sędziów zawodowych (w trakcie orzekania), w rzeczywistości rzadko może wpłynąć na ugruntowane stanowisko sędziów zawodowych. Ich rola ma znaczenie niejako doradcze, mają jedynie naświetlić okoliczności z punktu widzenia społecznego. Nie orzekają samodzielnie. Sytuacja sędziów pokoju jest inna. Orzekają samodzielnie. Brak wiedzy prawniczej może więc wpłynąć negatywnie na ich samodzielność w orzekaniu, a tym samym mogą nie zachować przymiotu niezawisłości.

Otwartym pozostaje więc, czy sędziowie pokoju, którzy są pozbawieni przymiotów sędziów zawodowych, spełnią przesłanki niezawisłości sędziowskiej.

Argumenty wskazane wyżej przemawiają za tym, żeby do orzekania w sądach pokoju dopuścić także, a może przede wszystkim, osoby, które mają wykształcenie prawnicze.

Śledząc katalog gwarancji zasady niezawisłości należy stwierdzić, że także pozostałe przesłanki budzą wątpliwość. Wydaje się, że tym, co może wzbudzać niepokój, jest kadencyjność sędziów pokoju. Stabilność zawodu sędziego, brak zagrożenia odwołaniem (poza wyjątkowymi sytuacjami), daje mu swobodę w wykonywaniu swojej funkcji, bez obawy o to, że przekonanie o swoim właściwym postępowaniu oraz odwaga w wyrażaniu swojego stanowiska może mieć dla niego negatywne konsekwencje. Ta stabilność zawodu sędziego oznacza, że nie można w stosunku do niego wyciągać konsekwencji dotyczących podejmowanych przez niego decyzji w ramach orzekania. Kadencyjność powoduje, że sędzia pokoju może

⁶² Ibid.

odczuwać nad sobą pewną presję społeczną, zwłaszcza jeżeli dopuszczalnym byłby ponowny wybór na to stanowisko. Wydaje się, że kadencyjność nie daje mu swobody w orzekaniu, w pełni z własnymi przekonaniem, zwłaszcza, kiedy będziemy mieli do czynienia z sędziami niezawodowymi. Kadencyjność oczywiście nie wiąże się z możliwością odwołania sędziego, wprowadzenie tego rozwiązania zwraca jednak uwagę na problem, jakim jest brak gwarancji trwałości w wykonywaniu tej funkcji. Uniezależnienie zaś od wpływów czynników społecznych stanowi jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

Problem wyłaniania sędziów pokoju w drodze wyborów również łączy się z problemem niezawisłości sędziowskiej. Otwartą pozostaje kwestia lojalności sędziego wobec swoich wyborców. Ma on bowiem być wybierany równocześnie z wyborami do samorządu terytorialnego, w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Problemem i kwestią otwartą pozostaje więc i w tym przypadku to, czy sędzia pokoju będzie wybierany na jedną czy więcej kadencji. W tym aspekcie ważne są też jego przymioty, jak wysoki poziom moralny i etyczny. Wątpliwość co do niezawisłości sędziów pochodzących z wyborów podziela również K. Stępnia. Podnosi on w ogóle wątpliwość, czy sędzia pochodzący z wyborów powszechnych może być niezawisły⁶³.

W projekcie wskazano, że urzędu nie będzie można łączyć z inną aktywnością zawodową, jeżeli miałyby to utrudnić wykonywanie zadań sędziowskich. Stąd ze względu na konflikt interesów sędzią pokoju nie będzie mogła zostać osoba, która wykonuje zawód prawniczy: adwokat, radca prawny, notariusz, komornik czy prokurator. To samo dotyczy przedstawicieli służb mundurowych, a także pracowników organów administracji rządowej czy samorządowej. To rozwiązanie bez wątpienia przyczynia się do realizacji jednej z przesłanek niezawisłości sędziowskiej, jaką jest niepołączalność urzędu. Z drugiej zaś strony, jeżeli nie będzie wprowadzony w ogóle wymóg posiadania wykształcenia prawniczego, aktualne pozostają uwagi, które zostały poczynione powyżej.

Pozostałe przesłanki niezawisłości sędziowskiej, jak materialna niezależność sędziego, apolityczność sędziego, immunitet sędziowski, odpowiedzialność dyscyplinarna, są trudne do oceny w odniesieniu do sędziów pokoju, ze względu na to, że nie znamy ostatecznego kształtu projektu ustawy i nie wiadomo, jakie będą jego szczegółowe rozstrzygnięcia w podanych kwestiach. Można mieć np. wątpliwość co do apolityczności sędziów. Nie wiadomo bowiem, kto będzie brał udział w procesie nominacji sędziów, kto będzie zgłaszał do sprawowania urzędu. Istnieje również problem finansowania kampanii wyborczej w takich wyborach i na co

⁶³ K. Stępnia, op. cit.

zwraca uwagę K. Stępień, wątpliwość budzi to, w jakim zakresie na wybór wpływałyby kwestie dotacji i przejrzystości rozliczeń⁶⁴.

Patrząc na gwarancje procesowe zasady niezawisłości, jak kolegalność składu orzekającego, jawność rozprawy sądowej, tajność narady i głosowania, zasada swobodnej oceny dowodów, instytucja wyłączenia sędziego, to w odniesieniu do sędziów pokoju z oczywistych względów można mówić tylko o niektórych z nich – jawności rozprawy oraz instytucji wyłączenia sędziego.

Rozważając problem niezależności sądów i niezawisłości sędziów pokoju, można odwołać się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2007 r.⁶⁵. Trybunał we wskazanym wyroku stwierdził, że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez sędziów. Sąd niezawisły i niezależny to sąd, który składa się z sędziów. Wyjątkiem, na co wskazuje Trybunał, przewidzianym wprost, jest udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, na zasadach określonych w ustawie. Równocześnie stwierdził jednak, że „Konstytucja nie wyklucza całkowicie wprowadzania dalszych wyjątków od wymienionej zasady, polegających na powierzeniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom, których status prawny nawiązuje tylko do konstytucyjnej pozycji sędziego. Odstępstwa takie są jednak dopuszczalne, jeżeli zostaną spełnione łącznie dwa warunki. Po pierwsze, wyjątki muszą być uzasadnione konstytucyjnie legitymowanym celem i mieścić się w granicach realizacji tego celu. Instytucja powierzenia pełnienia czynności sędziowskich osobom niebędącym sędziami służyć powinna przede wszystkim lepszej realizacji podmiotowego prawa określonego w art. 45 Konstytucji. Po drugie, muszą być spełnione wszystkie istotne "materialnie" warunki, od których uzależniona jest bezstronność, niezawisłość i niezależność sądu. Inaczej mówiąc, niezależnie od nazwy stanowiska służbowego, status osoby, której powierzono pełnienie czynności sędziowskich, musi odpowiadać wzorcowi niezawisłości wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziego”⁶⁶.

Trybunał dopuścił więc możliwość sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez osoby, które nie są sędziami w konstytucyjnym rozumieniu, jednakże dla zachowania ich niezawisłości jak i niezależności sądów, w których wchodzi skład, należy spełnić gwarancje materialne. J. Kil, wskazuje, że może to zostać osiągnięte poprzez wprowadzenie przepisu, który określałby niezawisłość sędziów pokoju gwarantując, że podlegają oni tylko konstytucji i ustawom (tak jak art. 106j § 1 pusp, który dotyczy asesorów sądowych czy art. 169 § 1 pusp dotyczący ławników). W

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Wyrok TK SK 7/06, OTK-A 2007/9/108.

⁶⁶ Ibid.

dalszej części wyводу wskazuje, na przywołane wyżej gwarancje niezawisłości, które, na co zwrócono uwagę powyżej, powinny znaleźć odzwierciedlenie w regulacji ustawowej dotyczącej sędziów pokoju. Należą do nich immunitet, ograniczenie możliwości odwołania sędziego pokoju ze sprawowanej funkcji do enumeratywnie zdefiniowanych okoliczności ustawowych, zakaz prowadzenia przez sędziego innej działalności, lub wykonywania innego zawodu (z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku nauczyciela akademickiego) oraz ustalenia wynagrodzenia sędziego pokoju na odpowiednio wysokim poziomie⁶⁷. Taką możliwość widzi także P. Tuleja. O ile nie można rozszerzyć zakresu stosowania art. 178 ust. 1 na inne poza sędziami podmioty, które sprawują wymiar sprawiedliwości, to nie ma zakazu, ażeby w drodze ustawy ukształtować ich status „na podobieństwo i według wzoru niezawisłości”, który wynika z konstytucyjnych przepisów dotyczących sędziego⁶⁸.

Podsumowanie:

Bez wątpienia wymiar sprawiedliwości w Polsce wymaga zmian, które będą służyły usprawnieniu jego funkcjonowania. Otwartym pozostaje pytanie, czy przyczyni się do tego stworzenie instytucji sądów pokoju.

Wprowadzenie sądownictwa pokoju do systemu wymiaru sprawiedliwości wymaga gruntownego przeanalizowania ich konstrukcji, w tym zwłaszcza umieszczenia go w systemie wymiaru sprawiedliwości (lub poza nim), zakresu kognicji, sposobu obsadzania. Bardzo ważnym aspektem jest również kwestia niezawisłości sędziów pokoju.

W założeniu sędzia pokoju ma być wyrazem idei wymiaru sprawiedliwości, znajdującego się „bliżej obywatela”⁶⁹. Wymiar sprawiedliwości, na który mają wpływ obywatele, kształtując jego skład poprzez wybór sędziów, w opinii społecznej funkcjonuje lepiej, zaś wyroki wydawane przez sędziów pokoju są społecznie bardziej akceptowane⁷⁰.

Obecna przewlekłość postępowań i długość oczekiwania na wyznaczenie pierwszego terminu rozprawy nie powoduje zwiększenia zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Sądy są przeciążone także sprawami błahymi, o nieskomplikowanej materii. Z pewnością można podzielić zdanie G. Grabowskiej, która stwierdza, że nałożenie na zawodowych, dobrze wykwalifikowanych sędziów spraw drobnych, jest niepoważne i prowadzi w konsekwencji do tego, że potencjał sędziego

⁶⁷ J. Kil, op. cit., s.299.

⁶⁸ P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX.

⁶⁹ B. T. Bieńkowska. *Sądy pokoju – głos w dyskusji*, w: *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021, s. 341.

⁷⁰ Ibid.

zawodowego nie jest należycie wykorzystywany⁷¹. Nie może jednak zejść z oczu fakt, że niekiedy sprawa, w której wartość przedmiotu sporu jest niska, może mieć bardzo skomplikowany charakter, zaś wykroczenie dotyczyć fundamentalnych praw konstytucyjnych⁷².

Stąd też tak ważne jest dokładne przemyślenie katalogu spraw, które należałyby do kognicji sądów pokoju. Aprobując ewentualną koncepcję powierzenia funkcji sędziów pokoju osobom, które nie posiadają wykształcenia prawniczego, należy mieć na uwadze, że nie będą one umiały w sposób poprawny dokonać wykładni przepisów prawa. Nawet jeżeli sądy pokoju będą orzekać jedynie w drobnych sprawach, sędziwie pokoju bez znajomości prawa, jak i orzecznictwa, nie będą mogli efektywnie sprawować wymiaru sprawiedliwości.

Sądy pokoju mogą jednakże tylko wspomóc sądownictwo powszechne. Nie stanowią cudownego leku, który sprawi, że funkcjonowanie sądów ulegnie nagle poprawie. Bez reformy nadmiernie rygorystycznych procedur sądowych koniecznych do usprawnienia, uproszczenia i przyspieszenia postępowania, poprawa funkcjonowania sądów nie będzie zauważalna⁷³.

Kontaktne údaje

Dr hab., prof. ALK Joanna Kielin – Maziarz,

jkielin@kozminski.edu.pl

Zakład Prawa Konstytucyjnego

Kolegium Prawa

Akademia Leona Koźmińskiego

Warszawa

⁷¹ <https://www.polskieradio24.pl/130/5925/Artykul/2278963,Prof-Genowefa-Grabowska-podoba-mi-sie-instytucja-sedziow-pokoju-Splaszczenie-struktury-sadownictwa-jest-realne>, 15.04.2021, B. T. Bieńkowska, op. cit.

⁷² <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/303159913-Sedziowie-pokoju-zajma-sie-drobnymi-sprawami-cywilnymi-i-karnymi.html>, 15.04.2021.

⁷³ T. Bieńkowska. *Sądy pokoju – głos w dyskusji*, w: *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021, s. 347.

Reforma súdnictva - niekoľko slov k problematike z pohľadu zmien v poľskom a slovenskom práve

Judicial reform - a few words on the issue in terms of changes in Polish and Slovak law

Grzegorz Chmielewski

Państwo a Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie

Streszczenie

W tym artykule autor prezentuje problemy legislacyjne wobec wymiaru sprawiedliwości. Dotyczy to zarówno Polski jak i Słowacji. Zmiany w prawie obu krajów mają charakter dynamiczny. W Polsce zmiany odnoszą się do ustaw oraz zmiany charakteru niektórych instytucji. Dodatkowo wiąże się to ze mianami personalnymi. Na Słowacji dotyczy to nie tylko ustaw, ale również Konstytucji. Bez wątplenia istotną rolę w ocenie zmian odgrywa raport przygotowany przez Komisję Europejską w 2020 roku. W przypadku Polski dodatkowo warto zwrócić uwagę na interwencje Komisji Europejskiej oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i jego ostatnie orzeczenia. Być może już niedługo zapadną tam decydujące rozstrzygnięcia dla wymiaru sprawiedliwości, szczególnie dla Polski

Abstrakt

V tomto článku autor predstavuje legislatívne problémy súvisiace s justíciou. Týka sa to Poľski aj Slovenskej republiky. Zmeny v právnych predpisoch oboch krajín sú dynamické. V Poľsku sa zmeny týkajú činov a zmien v charaktere niektorých inštitúcií. Je to navyše spojené s osobnými problémami. Na Slovensku sa to netýka iba zákonov, ale aj ústavy. Pri hodnotení zmien nepochybne dôležitú úlohu zohráva správa pripravená Európskou komisiou v roku 2020. V prípade Poľska stojí za to venovať pozornosť aj zásahom Európskej komisie a Súdneho dvora Európskej únie a jeho nedávnym rozsudkom. Možno tam čoskoro budú prijaté rozhodujúce rozhodnutia pre súdnictvo, najmä pre Poľsko.

Abstract

The author presents in this article the legislative problems related to the judiciary. This applies to both Poland and Slovakia. The changes in the law of both countries are dynamic. In Poland, changes relate to acts and changes in the nature of some institutions. Additionally, it is associated with personal issues. In Slovakia, this applies not only to laws but also to the Constitution. Undoubtedly, the report prepared by the European

Commission in 2020 plays an important role in the assessment of changes. In the case of Poland, it is also worth paying attention to the interventions of the European Commission and the Court of Justice of the European Union and its recent rulings. Perhaps, decisive decisions for the judiciary, especially for Poland, will be taken there soon.

Kľúčové slová

reforma súdnictva, Poľsko, Slovensko, správa Európskej komisie

Key words:

reform of the judiciary, Poland, Slovakia, report of the European Commission

Kluczowe słowa:

reforma sądownictwa, Polska, Słowacja, raport Komisji Europejskiej.

Elementem funkcjonowania współczesnego państwa jest nieustanne doprecyzowanie regulacji prawnych do aktualnych wymogów społecznych, gospodarczych, kulturowych czy też międzynarodowych. Proces obowiązywania prawa ma obecnie charakter dynamiczny. Mało która ustawa nie jest zastępowana przez nowsze akty prawne. Jeszcze rzadziej ta ustawa nie podlega jakimkolwiek zmianom przez kolejne lata. Ponadto każda z partii, która zdobywa szerokie poparcie w parlamencie a tym samym wpływa na obsadę rady ministrów dąży do ustanawiania instrumentów służących realizacji jej własnych pomysłów. Parlament w tej sytuacji jest narzędziem do wykonywania programu politycznego partii aktualnie rządzącej lub koalicji rządzącej.

1. Reforma a rewolucja

Przemiany są zatem nieodzownym symbolem współczesnego zarządzania państwem jak też warunkiem kreowania najbliższej przyszłości zawężonej czasowo kalendarzem wyborczym. Nie zawsze jednak te zmiany uwzględniają dobro państwa czy jego rozwój w długoletniej perspektywie a stanowią okazję do doraźnego załatwienia bieżącej sprawy w kontekście partykularnego interesu. Wobec tego zadaniem prawnika albo specjalisty z danej dziedziny jest umiejętna ocena rzeczywistych intencji towarzyszących ustanawianiu danego aktu prawnego lub jego modyfikacji w poszczególnych elementach.

Sposoby na zmianę kierowaniem państwem lub podejmowania najważniejszych decyzji są dwa: rewolucja i reforma. W przypadku rewolucji dochodzi do gwałtownych zmian w ustroju, organizacji aparatu

państwowego oraz zakresu praw i obowiązków człowieka i obywatela. W tym przypadku istnieje odrzucenie zastanego porządku prawnego, społecznego czy obyczajowego i w jego miejsce wprowadza się własny. Niejednokrotnie dochodzi do niej, gdy jakiś problem polityczny lub społeczny narasta do takiej postaci, że odrzucenie dotychczasowych rozwiązań jest jedyną metodą wyjścia z takiej sytuacji. Biorąc pod uwagę koszty ekonomiczne, społeczne czy też poczynione straty w ludziach i zasobach materialnych państwa działania takie nie są pożądane i stanowią rzadkie formy przeobrażenia funkcjonowania państwa.

Natomiast w drugim przypadku dochodzi do procesu transformacji ustrojowej czy politycznej, transformacji społecznej lub obyczajowej. Przyjmuje ona postać reformy. Zgodnie ze słownikową definicją reforma oznacza zmianę lub szereg zmian w jakiejś dziedzinie życia, w strukturze organizacji lub sposobie funkcjonowania jakiegoś systemu, które mają na celu ulepszenie istniejącego stanu rzeczy jak też wprowadzanie takiej zmiany lub zmian¹. Można także ją rozumieć jako regulacja, zmiana lub reorganizacja czegoś; jako nowość wprowadzona w dziedzinie zjawisk społecznych (często w celu wzmocnienia władzy rządzącej klasy politycznej)². Polega ona zatem tylko na swoistym dostrojeniu istniejących instrumentów prawnych lub co najwyżej naprawieniu ich poważnych błędów bez radykalnego naruszania fundamentów ustrojowych. Reforma jest traktowana często jako pewien proces zmiany lub odbudowy państwa lub społeczeństwa dokonywany przez państwo poprzez zmiany legislacyjne. Ostatecznym celem takiego przeobrażenia jest w końcu wzmocnienie i odbudowa podstaw państwa, co może mieć pozytywny lub negatywny wpływ na społeczeństwo. W zależności od obszaru, którego dotyczy reforma, wyróżniamy reformy polityczne, wyborcze, gospodarcze, rolne, monetarne itp.

2. Reforma jako konieczność historyczna

W kontekście historycznym należy uznać, że gdy mowa jest o „reformach” rozumie się to wszelkie zmiany służące państwu. Za takie z tej perspektywy uważa się zmiany dokonane przez Solona czy też Peryklesa w starożytnym państwie ateńskim, Dioklecjana w Starożytnym Rzymie czy też Ludwika XIV we Francji albo cesarza Napoleona. Oczywiście lista ta ma charakter wybiórczy i nie stanowi pełnego spisu takich osób i wydarzeń. Jednakże zmianom dokonywanym przez nich przyświecała idea polepszenia obecnej sytuacji w państwie, w którym mają decydujący głos. Twórcom przemian towarzyszyło poczucie konieczności zastąpienia dotychczasowych

¹ <https://sjp.pwn.pl/slovniki/reforma.html> (z dnia 30.01.2021 r.).

² <https://slovník.aktuality.sk/pravopis/slovník-sj/?q=reforma> (z dnia 30.01.2021 r.).

rozwiązań ustrojowych, gospodarczych lub społecznych nowymi pomysłami odzwierciedlającymi dokonujący się postęp lub stanowiącymi konieczność dziejową. Bez względu na naszą współczesną ocenę ich skutków można uznać, że towarzyszyły zatem im szlachetne pobudki. Intencje, które w odpowiedni sposób uzasadnione można było przyjąć czy też- na wypadek pojawiających się błędów- usprawiedliwić.

Niestety nie wszystkie zmiany dokonywane w państwie miały takie źródło. Znane są liczne przykłady władców czy też przywódców państw, gdzie doraźne osobiste cele wygrywały nad dobrem całego państwa. Wskazać tu można zarówno władców Imperium Rzymskiego, przywódców Chin jak też dyktatorów pojawiających się w różnych szerokościach geograficznych. Niektórzy pod hasłami ideologicznymi (komunizm, faszyzm, maoizm) dokonywali tego za pomocą użycia przemocy bez jakiegokolwiek szerszego poparcia społecznego. Doskonale znana jest ta kwestia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski i Słowacji. W przypadku tej pierwszej ludność znajdująca się przez 123 lata pod okupacją trzech krajów w XIX/XX przeżywała rozmaite „reformy” jak „Kulturkampf” w Prusach czy też te dokonywane za pomocą „ukazów carskich” wymierzonych w ludność Rzeczypospolitej po stronie rosyjskiej. Podobny charakter miały wszelkie zmiany wprowadzane w tym kraju po II wojnie światowej do 1990 roku pod naciskiem władz Związku Radzieckiego i przy pomocy władz komunistycznych. W przypadku Słowacji, na jej pierwszy okres niezależności kładzie się cień ze względu na jej ówczesnych przywódców, którzy przy okazji wprowadzania nowego ładu na tych terenach podejmowali drastyczne decyzje względem mniejszości. Za niekorzystne dla Słowaków można wskazać decyzje podejmowane przez organy centralne w Pradze w ramach wcześniejszej jak i późniejszej trudnej relacji w obrębie wspólnego państwa- Republiki Czechosłowackiej.

3. Trójpodział władzy jako gwarancja wolności jednostki i stabilizacji państwa

Bez wątplenia przyjmuje się dzisiaj, że dla istnienia prawdziwie demokratycznego państwa istnieje wymóg przestrzegania zasady trójpodziału władzy. Spopularyzowana przez Karola Monteskiusza teoria zakładała, że pomiędzy poszczególnymi segmentami władzy zachodzą relacje opierające się na ich wzajemnym hamowaniu i równowadze³. Rolą władzy ustawodawczej winno być tworzenie dobrego prawa służącego obywatelom. Władzy wykonawczej przypada udział w stosowaniu tego

³ Por. np. F. Ludwin. *Monteskiusza trójpodział władzy, a idea demokracji* [w:] *Przegląd Naukowy Disputatio*- Tom XI, 2015, s. 28-47.

prawa w relacjach zewnętrznych (polityka międzynarodowa) oraz wewnętrznych. Natomiast sądom przypisano rolę rozjemcy oraz organu stosującego prawo w indywidualnych przypadkach w odniesieniu do relacji pomiędzy jednostkami jak i relacjami państwo-obywatel. W takim to układzie pomiędzy poszczególnymi władzami wymaga się wzajemnego hamowania i powściągnięcia naczelnymi organów⁴. Jednocześnie taka konstrukcja ma służyć przede wszystkim realizacji wolności jednostki. Stąd też każda z tych władz nie powinna dominować ani też wykorzystywać swoich instrumentów do walki z pozostałymi elementami konstytucyjnego systemu organów państwa. Konieczny jest pomiędzy nimi swoisty balans, gdzie każda z nich powinna bronić się przed przewagą pozostałych i zachowywać *status quo* jako efekt kompromisu społecznego⁵.

Ważną rolę w idealnym modelu funkcjonowania państwa zajmuje również sposób obsady poszczególnych organów państwowych oraz warunek *incompatibilitas* pomiędzy każdym z trzech istotnych składników aparatu państwowego. Nadmierna ingerencja którejkolwiek z władz w obsadę innej pozwolić może na poszerzenie swoich wpływów kosztem tej, wobec której dochodzi do takiego działania⁶. Dlatego wszelkim próbom zmierzającym współcześnie w tym kierunku należy bacznie się przypatrywać i zachowywać głos krytyczny. Za ważną opinię w tej sprawie należy uznać wskazanie, że pogłębianie podziału kompetencji poprzez dalsze ich rozdzielanie na następne instytucje i organy sprzyja ochronie demokracji⁷. W tej dalece delikatnej materii wszelkie odstępstwa od równowagi pomiędzy władzami mogą w skrajnych przypadkach prowadzić do rządów coraz mniej demokratycznych a coraz bardziej autorytarnych. W mniej niebezpiecznych dla kraju sytuacjach może dojść do zaburzenia równowagi w prawidłowym funkcjonowaniu państwa jak i jego organów oraz przewagi politycznej jednej z partii, ruchu lub koalicji, co z punktu widzenia interesu jednostki jak też całego społeczeństwa uznać należy jako wysoce niepożądane. Podobne stanowisko wyraża Bogusław Banaszak wskazując, że „połączenie choćby dwóch władz w jednym organie zanadto go wzmacnia, a tym samym stanowi zagrożenie nie tylko dla podziału władz, ale i dla wolności obywateli”⁸.

Oczywiście nie należy idealizować samej koncepcji trójpodziału władzy w wersji Monteskiusza, Jana Jakuba Rousseau czy kogokolwiek

⁴ *Ibidem*, s. 29.

⁵ Zob. A. N. Wróblewski. *Dwie interpretacje Monteskiusza* [w:] *Państwo i Prawo* 12/1977, s. 59.

⁶ Zob. F. Ludwin. *Monteskiusza trójpodział władzy...*, s. 34.

⁷ np. por. P. Sarnecki. *Współczesne rozumienie podziału władzy* [w:] K. Janowski (red.), *Nowa Konstytucja RP. Wartości, jednostka, instytucje*, Toruń 1991, s. 21

⁸ B. Banaszak. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 106.

innego. Jak słusznie zauważa polski konstytucjonalista, Ryszard Piotrowski sam podział władzy w państwie demokratycznym nie wystarczy, aby uchronić społeczeństwo przed dyktaturą większości⁹. Konieczne jest przestrzeganie bowiem zasad ogólnych państwa demokratycznego oraz nieustannie odwoływanie się do takich wartości jak równość, sprawiedliwość, czy poszanowanie praw i wolności jednostki. Nie jest pożyteczne i dobre całkowite odseparowanie poszczególnych elementów rządów w państwie jak też zacieranie pomiędzy nimi granic. Dla zachowania balansu w tym układzie należy na wszelkie sposoby zapobiegać temu, aby następowała supremacja jednej z władz nad pozostałymi, gdyż- jak słusznie zauważa Bogusław Banaszak- takie działanie jest zaprzeczeniem charakterystyki ról jakie zostały im przypisane¹⁰.

4. Zmiany dotyczące wymiaru sprawiedliwości w polskim prawie a zalecenia Komisji UE

W ciągu ostatnich kilku lat sprawujący obecnie władzę w Polsce postanowili zmienić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Jednakże zamiar ten- jak wykażę poniżej- stał wielokrotnie w sprzeczności z zasadami wynikającymi z prawa wspólnotowego UE. Próby dokonywania kolejnych modyfikacji dotychczas funkcjonującego systemu sądownictwa zmusiły do podjęcia określonych działań przez Komisję Europejską oraz dokonywania rozstrzygnięć w drodze orzecznictwa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Jesienią 2015 roku nowy parlament, w którym większość stanowili reprezentanci partii przejmującej stery państwa oraz tworzącej nowopowstały rząd dokonali pierwszych zmian w prawie odnoszącym się do władzy sądowniczej. W błyskawicznym tempie została znowelizowana ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (przyjęta przez Sejm dnia 22 grudnia 2015 r.). Poważnych zmian dokonano w obrębie wobec samego składu tej instytucji jak też istotnych elementów procedowania samego Trybunału jak i przed Trybunałem. Wątpliwości Komisji wzbudziło postępowanie Prezesa Rady Ministrów, który wbrew ustawowemu obowiązkowi nie zarządził publikacji niektórych orzeczeń Trybunału. Orzeczenia te miały na celu przeciwstawić się zmianom prawnym przeprowadzanym w ekspresowym tempie. W świetle tego, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji mają one moc powszechnie obowiązującą i stanowią źródło prawa z chwilą ogłoszenia postanowiono zablokować ten proces. Rządowe Centrum Legislacyjne, którego przełożonym jest premier zamroził ogłoszenie w

⁹ Por. R. Piotrowski. *Zasada podziału władz w Konstytucji RP* [w:] *Przegląd Sejmowy* 4/2007, s.117.

¹⁰ Por. B. Banaszak. *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, .s. 522-523.

dzienniku urzędowym wspomnianych wyroków, co umożliwiło mu dalsze działania polityczne wbrew woli Trybunału oraz na wprowadzenie nowych sędziów i zmianę układu sił w składzie orzekającym w tej instytucji. Od grudnia 2015 roku rozpoczął się dialog trójstronny pomiędzy: rządem polskim, Komisją Wenecką oraz Komisją Europejską z jej przewodniczącym. Ostatecznie Komisja Europejska w dniu 27 lipca 2016 roku wydała zalecenie skierowane do władz polskich, aby podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania systemowego zagrożenia praworządności¹¹. Dla realizacji tego celu wskazano:

- pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego mają objąć trzej sędziowie wybrani zgodnie z prawem przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 r., a nie trzej sędziowie wybrani przez nową większość parlamentarną (po przeprowadzonych jesienią 2015 roku wyborach) bez ważnej podstawy prawnej;
- ogłoszenie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. i jego późniejszych wyroków oraz zagwarantowanie automatycznego ogłaszania przyszłych wyroków niezależnie od decyzji władzy wykonawczej lub ustawodawczej;
- zagwarantowanie zgodności wszelkich nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, w tym z ww. wyrokami z grudnia 2015 r. i marca 2016 r. oraz pełnego uwzględnienia w tych nowelizacjach opinii Komisji Weneckiej;
- zagwarantowanie, aby skuteczność Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji nie była podważana przez wymogi dotyczące quorum, rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu, możliwości wstrzymania przez Prokuratora Generalnego rozpoznania spraw, odraczania narad lub przepisów przejściowych dotyczących niezakończonych spraw oraz zawieszenia postępowania;
- zagwarantowanie, aby Trybunał Konstytucyjny mógł dokonać kontroli zgodności prawa z Konstytucją przyjętej w dniu 22 lipca 2016 r. nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przed jej wejściem w życie; opublikowanie i pełne wykonanie wyroku Trybunału w tej sprawie;
- zaniechanie działań i wypowiedzi publicznych, które mogłyby podważyć legitymację i skuteczne działanie Trybunału Konstytucyjnego¹².

¹¹ zalecenie Komisji Europejskiej nr 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce.

¹² Szersze omówienie tej sprawy w samej treści zalecenia dostępnego w języku polskim na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=ES> (z dn. 23.12.2020 r).

Pod wpływem wyżej wymienionego zalecenia zostały dokonywane kolejne zmiany w polskim prawodawstwie obejmujące działania wymiaru sprawiedliwości, w tym Trybunału Konstytucyjnego. Komisja Wenecka we wrześniu 2016 roku stwierdziła poprawę jakości regulacji prawnych, lecz uznała, że nie są one wystarczające. Ponadto władze państwa polskiego nadal dążyły do realizacji swojej polityki personalnej w ramach Trybunału Konstytucyjnego oraz pomijania niektórych wytycznych z zalecenia Komisji Europejskiej. Efektem tego była zmiana na stanowisku Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który stojąc na jego czele ma realny wpływ na funkcjonowanie całej instytucji. Wątpliwości budził fakt, że nowa Prezes wyraźnie została powołana pod naciskiem partii rządzącej przez Prezydenta, który pochodzi z tego samego środowiska politycznego (na marginesie warto zauważyć, że zarówno wybrana Prezes jak i drugi kandydat przedstawiony Prezydentowi mieli ich poparcie). Ponadto wskazywano niewielkie doświadczenie w zakresie jurysdykcji oraz wydawane okresowo niekorzystne oceny tej działalności. W tej sytuacji Komisja Europejska 21 grudnia 2016 roku wydała zalecenie uzupełniające¹³. Poza wcześniejszymi punktami dodano następujące kwestie:

- zagwarantowanie, aby Trybunał Konstytucyjny w trybie pilnym mógł dokonać skutecznej kontroli zgodności z Konstytucją nowej ustawy o statusie sędziów, ustawy o organizacji i trybie postępowania oraz przepisów ją wprowadzających, a także zagwarantowanie, aby odpowiednie orzeczenia Trybunału zostały niezwłocznie ogłoszone i w pełni wykonane;
- dopilnowanie, aby powołanie nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nie miało miejsca, dopóki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zgodności nowych ustaw z Konstytucją nie zostaną ogłoszone i w pełni wykonane, oraz dopóki trzech sędziowie, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm VII kadencji, nie podejmą swoich obowiązków w Trybunale Konstytucyjnym;
- zagwarantowanie, aby do czasu mianowania zgodnie z prawem nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zastępował go Wiceprezes Trybunału, a nie sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału ani osoba mianowana na stanowisko Prezesa Trybunału w dniu 21 grudnia 2016 r.¹⁴.

Rada Ministrów w odpowiedzi na powyższe zalecenie Komisji wyraziła negatywnie zdanie wobec stawianych przez nią zarzutów w sferze praworządności. Rząd nie zgodził się z żadnym z punktów zaleceń i

¹³ zalecenie Komisji UE 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie 2016/1374.

¹⁴ Więcej szczegółowych informacji uzasadniających wydanie nowego zalecenia przez Komisję Europejską w treści zalecenia dostępnego w języku polskim na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0146&from=ET> (z dn. 23.12.2020 r.).

zapowiedział, że nie podejmie żadnych nowych działań zmierzających do wyeliminowania zastrzeżeń Komisji. Potwierdziły to w praktyce dalsze działania legislacyjne oraz kolejne kroki podejmowane przez nową Prezes Trybunału Konstytucyjnego, w tym przymusowe urlopowanie swojego zastępcy, a także wskazanie osoby pełniącej funkcję zastępującego Prezes. Osobą tą został sędzia, którego umocowanie kwestionowano, także przez Komisję¹⁵. W tej sytuacji Komisja zauważyła, że żadne z zalecanych działań wskazanych przez nią nie jest wykonywane i podjęła dalszą analizę przemian prawnych w zakresie wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Jako rezultat tego badania w dniu 26 lipca 2007 roku zostało sformułowane kolejne zalecenie¹⁶. W samej treści tego zalecenia zwraca uwagę między innymi zdanie, w którym przyznano, że: „(...) niezależność i legitymacja Trybunału Konstytucyjnego zostały w znacznym stopniu podważone i, w konsekwencji, nie jest już możliwe skuteczne zagwarantowanie zgodności polskich przepisów z konstytucją”¹⁷. Ponadto pochyłono się z zaniepokojeniem nad statusem asesorów, prawnie dopuszczonej możliwości ingerencji ministra sprawiedliwości w określonych przypadkach w proces powoływania i odwoływania prezesów sądów, upolitycznieniem Krajowej Rady Sądownictwa poprzez mocną ingerencję w jej skład osobowy oraz zasady wyboru jej członków (wybór dokonywany większością 3/5 głosów członków izby poselskiej), obniżeniem wieku emerytalnego sędziów, a jednocześnie uzależnieniem przedłużenia mandatu sędziego od decyzji ministra sprawiedliwości, czy też powołaniem nowej instytucji i stworzeniem nowej procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej dla sędziów Sądu Najwyższego. Nie uszło również uwadze dość błyskawiczne tempo prac (w ciągu 10 dni od przedłożenia projektu do jej uchwalenia) nad nowelizacją ustawy o Sądzie Najwyższym dokonanej w lipcu 2017 roku. Z tego powodu Komisja Europejska ponownie zdefiniowała zalecenia dla władz w Polsce w następującą treść:

¹⁵ „W dniu 5 lipca 2017 r., po upływie kadencji poprzedniego Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent RP powołał nowego Wiceprezesa Trybunału, Mariusza Muszyńskiego, pomimo tego, że był on jednym z trzech sędziów Trybunału, którzy zostali powołani niezgodnie z prawem” [za:] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1520&qid=1514980387292&from=EN>, pkt 23, s.21 (z dn. 23.12.2020 r.).

¹⁶ zalecenie Komisji (UE) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146.

¹⁷ cytat pochodzi z ww. zalecenia Komisji (UE) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce... dostępnego w języku polskim na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1520&qid=1514980387292&from=EN>, s. 24 pkt 10 (z dn. 23.12.2020 r.).

- przywrócenie niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji RP przez zapewnienie, aby Prezes, Wiceprezes oraz sędziowie Trybunału byli wybierani i powoływani zgodnie z prawem, oraz przez pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma objąć trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 r., a trzech sędziów wybranych przez nowego ustawodawcę bez ważnej podstawy prawnej nie może orzekać, dopóki nie zostaną wybrani zgodnie z prawem;
- opublikowanie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., 11 sierpnia 2016 r. oraz 7 listopada 2016 r.;
- zagwarantowanie, aby ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawa o ustroju sądów powszechnych oraz ustawa o Sądzie Najwyższym nie weszły w życie, a ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury została wycofana lub zmieniona, aby zapewnić jej zgodność z konstytucją oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa;
- powstrzymanie się od wszelkich środków godzących w kadencję sędziów Sądu Najwyższego i ich funkcję;
- zagwarantowanie, aby ewentualna reforma sądownictwa odbywała się z poszanowaniem rządów prawa i była zgodna z prawem UE oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa, a także aby była przygotowana w ścisłej współpracy z przedstawicielami sądownictwa i wszystkimi zainteresowanymi stronami;
- powstrzymanie się od działań i oświadczeń publicznych, które naruszają legitymację Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sędziów, zarówno konkretnych osób, jak i sędziów ogółem, oraz wymiaru sprawiedliwości jako całości.

Niestety rządzący w Polsce nie przejęli się dotychczasowymi stanowiskami Komisji Europejskiej argumentując w mediach, iż te wszystkie wystąpienia to wyłącznie próba ingerencji w wewnętrzne sprawy krajowe oraz jako efekt inspiracji przez opozycję parlamentarną. Dlatego Komisja Europejska widząc brak w dalszym ciągu chęci podjęcia należytej współpracy przez państwo- członka Unii Europejskiej, pod koniec 2017 roku wydała ponowne zalecenie, w którym zasadniczo powtórzono wcześniejsze postulaty¹⁸. Dość mocno wybrzmiewa szczególnie ten fragment zalecenia wskazujący jak liczne instytucje europejskie i

¹⁸ zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520. Szczegółowe treść zalecenia dostępna w języku polskim na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0103&from=EN> (z dn. 23.12.2020 r.).

międzynarodowe dostrzegają nieprawidłowości w zakresie zmian prawnych zawartych w nowym brzmieniu ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Zaniepokojenie wyraziły „liczne podmioty i instytucje na szczeblu europejskim i międzynarodowym: w szczególności Komisja Wenecka, specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka przy OBWE, jak również przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości w całej Europie, m.in. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, Europejska Sieć Rad Sądownictwa oraz Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej”¹⁹.

5. Zmiany w prawie w obszarze wymiaru sprawiedliwości a skargi Komisji UE oraz orzeczenia TSUE wobec Polski

W 2018 roku dokonana została kolejna nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym. Najważniejsza regulacja wprowadzała obniżenie wieku emerytalnego zasiadających w nim sędziów. W efekcie aż 27 spośród 72 czynnych sędziów Sądu Najwyższego zostało zmuszonych do przejścia w stan spoczynku. Zmiana ta obejmowała wszystkich sędziów, włączając I Prezesa Sądu Najwyższego. Takie działanie stało wyraźnie w sprzeczności z obowiązującym art. 183 ust. 3 Konstytucji. Stanowi on wprost, że: „Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześćoletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego”. Bezsprzeczny jest tu fakt, że ustawodawca wyraźnie określił długość sprawowania funkcji bez względu na to ile ma lat osoba ją sprawująca. Zatem okres 6-letni zagwarantowany w Konstytucji nie powinien być zagrożony przesłanką „wieku emerytalnego”. Niestety ustawodawca w 2018 roku kierując się interesem politycznym poprzez wykluczenie osoby sprawującej tę funkcję w podejmowaniu ważnych dla państwa uchwał nie uwzględnił konstytucyjnego unormowania. Z tego też powodu sprawa ta trafiła do Komisji Europejskiej oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Już 2 lipca 2018 roku Komisja Europejska wszczęła w tej kwestii postępowanie z punktu widzenia uchybienia zobowiązaniom przyjętych w ramach Unii Europejskiej przez Polskę jako państwa członkowskiego Tymczasem 2 sierpnia 2018 roku Sąd Najwyższy przyjął postanowienie, w którym zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi zasady niezależności sądów i niezawisłości sądów jako zasad prawa unijnego oraz unijnego zakazu dyskryminacji ze względu na wiek²⁰. Po wstępnej analizie i

¹⁹ *Ibidem*, s. 62 pkt 43.

²⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2018 roku (III UZP 4/18).

w przekonaniu, że konieczne jest dalsze zbadanie sprawy przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dnia 24 września 2018 r. Komisja skierowała sprawę do niego i zwróciła się z wnioskiem o zarządzenie środków tymczasowych, które zapobiegałyby nieodwracalnej szkodzie wynikającej z zastosowania nowej ustawy. Komisja wystąpiła o zastosowanie trybu przyspieszonego, aby prawomocny wyrok został wydany jak najszybciej. W tej sytuacji już 17 grudnia 2018 roku Trybunał Sprawiedliwości wydał postanowienie o zastosowaniu środków tymczasowych zobowiązujących do zawieszenia stosowania nowej ustawy o Sądzie Najwyższym. Ostatecznie 24 czerwca 2019 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że „z jednej strony poprzez zastosowanie przepisów wprowadzających obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (Polska) do urzędujących sędziów powołanych do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 roku oraz z drugiej strony poprzez przyznanie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów owego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”²¹. Oznacza to, że polska ustawa o Sądzie Najwyższym, obniżająca wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego, jest sprzeczna z prawem unijnym i narusza zasadę nieusuwalności sędziów, a tym samym również zasadę niezawisłości sędziowskiej. Tego samego dnia Komisja Europejska wydała oświadczenie, w którym zobowiązywała się do przestrzegania tego wyroku oraz zapewniła, że: „praworządność jest fundamentem naszej Unii, a jako strażniczka traktatów Komisja Europejska zawsze czyni wszystko, co w jej mocy, aby ją utrzymać”²².

4 lutego 2020 roku została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej nowelizacja prawa obejmująca następujące akty prawne: ustawę o ustroju sądów powszechnych, ustawę o Sądzie Najwyższym, ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, a także o ustawę sądach administracyjnych, ustawę o sądach wojskowych oraz ustawę o prokuraturze. W myśl najnowszych regulacji prawnych wprowadzono między innymi odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie

²¹ Pełny tekst wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest dostępny na: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=215341&doclang=PL> (z dn. 18.12.2020 r.).

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/statement_19_3376 (z dn. 18.12.2020 r.).

wymiaru sprawiedliwości, działania kwestionujące skuteczność powołania sędziego oraz zadziałania o charakterze politycznym.

Zwiększono również zakres spraw jakie mogą zostać podjęte przez rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych. Zgodnie z tą zmianą rzecznik dyscyplinarny będzie mógł rozpocząć i przeprowadzić czynności w każdej sprawie dotyczącej któregośkolwiek sędziego. Wcześniej bowiem rzecznik dyscyplinarny sędziów i jego zastępcy byli oskarżycielami wyłącznie w sprawach sędziów sądów apelacyjnych i prezesów sądów okręgowych. Z kolei na świadka, który bez usprawiedliwienia nie stawia się na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego, po zmianie tego prawa można nałożyć karę do 3.000 zł, przy czym nieobecność wcale nie wyklucza wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Wprowadzono także wobec sędziów i prokuratorów obowiązek informowania, do jakich partii należeli przed objęciem stanowiska i w jakich obecnie stowarzyszeniach działają²³.

Wprowadzone zmiany znacznie poszerzyły kompetencje Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego odnoszące się do sytuacji, w której podczas toczącego się procesu sądowego przed sądem powszechnym zostanie zakwestionowany status sędziego (co do ścieżki jego powołania) czy też w zakresie odpowiedzi na pytanie czy sędzia jest należycie umocowany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w konkretnej sprawie. Natomiast Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego kosztem dotychczasowych sądów dyscyplinarnych (właściwych miejscowo dla danego przypadku) zostało przyznane uprawnienie do rozpoznawania spraw dotyczących uchylenia immunitetów sędziowskich czy też prokuratorских. Na ten przypadek zareagowała już Komisja Europejska, która w swoim komunikacie stwierdziła między innymi, że: „Polska narusza prawo UE, zezwalając Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego- której niezależność i bezstronność nie jest zagwarantowana- na dalsze podejmowanie decyzji w sprawach, które mają bezpośredni wpływ na sędziów. Dotyczy to spraw takich, jak uchylenie immunitetu w celu pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej lub ewentualnie zatrzymania go, a także spraw dotyczących prawa pracy i zabezpieczenia społecznego sędziów Sądu Najwyższego czy przejścia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku”²⁴. W konsekwencji zauważono, że „sama możliwość prowadzenia postępowań przeciwko sędziom przez organ, którego niezależność nie jest zagwarantowana, może mieć wpływ na ich niezawisłość”²⁵.

²³ polskie prawo przyznaje sędziom prawo zrzeszania się.

²⁴ za: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_20_2142 (z dn.16.12.2020 r.).

²⁵ *Ibidem*.

Wspomniana nowelizacja dokonuje zmian w zakresie procesu wyboru I Prezesa Sądu Najwyższego. Zgodnie z nią każdy sędzia Sądu Najwyższego będzie mógł zgłosić swojego kandydata. Przy braku wymaganego kworum ostatecznie dla ważności wyboru przyjęta będzie obecność 32 sędziów. Jednocześnie nowe regulacje nie dopuszczają prawnej możliwości badania umocowania zasiadających sędziów sądów i trybunałów przez Sąd Najwyższy, a tym samym wyłącza prawo tego Sądu dla sprawdzenia zgodności z prawem powoływania tych sędziów.

Jako ciekawy przykład ingerencji władzy ustawodawczej w poziom dyskusji należy wskazać nowy art. 9d ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku- Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu: „Przedmiotem obrad kolegium i samorządu sędziowskiego nie mogą być sprawy polityczne, w szczególności zabronione jest podejmowanie uchwał podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów”. Dla przypomnienia- kolegium sądu nie jest organem samorządu sędziowskiego, lecz stanowi organ sądu. Ma ono przede wszystkim kompetencje o charakterze opiniodawczym. Najważniejszym zadaniem kolegium jest zapewnienie prezesowi sądu merytorycznej opinii w zakresie podziału czynności między sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w sądach dla jak najlepszej efektywności sprawowania wymiaru sprawiedliwości w tej jednostce. Zatem ustawodawca pośrednio ograniczył treść przedmiotu obrad wyżej wymienionych instytucji. Istnieje jednak zagrożenie, że każda sprawa jaka będzie przez nie poruszana może być odczytana jako polityczna lub potraktowana jako taka, w której poruszono jakiegokolwiek wątki kwalifikujące się do szeroko rozumianego kontekstu politycznego. Moim zdaniem przyjęte rozwiązanie może stanowić doskonały pretekst do podważania w przyszłości każdego rozstrzygnięcia w kolegium czy samorządzie sędziowskim i ich uchylenia.

Tymczasem Komisja Europejska już w kwietniu 2019 roku wszczęła postępowanie w sprawie systematycznie wprowadzanego nowego systemu środków dyscyplinarnych pozwalających na przypuszczenie, iż w obowiązującym kształcie podważają one niezawisłość sędziów w Polsce i nie zapewniają koniecznych gwarancji chroniących sędziów przed kontrolą polityczną, jakich wymaga Trybunał Sprawiedliwości. W komunikacie z dnia 29 kwietnia 2019 roku podkreślono, że jednym z powodów podjęcia takich działań przez Komisję jest fakt, że nowa ustawa rozszerza pojęcie przewinienia dyscyplinarnego w Polsce i tym samym zwiększa liczbę sytuacji, w których treść orzeczenia sądowego może być uznana za

przewinienie dyscyplinarne²⁶. Z tego punktu widzenia system środków dyscyplinarnych może być wykorzystywany jako system kontroli politycznej nad treścią orzeczeń sądowych, co jest naruszeniem ich bezstronności i niezawisłości. Dodatkowo podkreślono, że wyłączność Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego do orzekania w kwestiach związanych z niezależnością sądów, uniemożliwia polskiemu sądom wywiązanie się z obowiązku zastosowania prawa wspólnotowego lub wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Jako kolejny argument wskazano że ustawa uniemożliwia polskiemu sądom ocenę (w kontekście zawieszonych przed nimi sprawy) umocowania innych sędziów do orzekania. Wreszcie podniesiono wyraźnie, że w myśl nowych regulacji prawnych wprowadzono w Polsce obowiązek dla sędziów do ujawniania szczegółowych informacji na temat ich działalności niezawodowej. Takie działanie nie jest jednak zgodne z prawem do poszanowania życia prywatnego i prawem do ochrony danych osobowych²⁷.

Dnia 10 października 2019 r. Komisja skierowała tę sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE, a 14 stycznia 2020 r. Komisja dodatkowo wystąpiła do Trybunału Sprawiedliwości o zastosowanie wobec Polski środków tymczasowych nakazujących zawieszenie funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. W świetle tego 8 kwietnia 2020 roku na wniosek Komisji Europejskiej oraz pięciu państw członkowskich (Belgia, Dania, Finlandia, Niderlandy i Szwecja) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w składzie wielkiej izby wydał postanowienie odnoszące się do tej problematyki²⁸. Nakazano w nim do czasu wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyroku rozstrzygającego sprawę co do istoty zawieszenie stosowania przepisów art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów oraz powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów

²⁶ Pełny tekst komunikatu Komisji Europejskiej dostępny na jej oficjalnej stronie internetowej: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_772 (z dn. 23.12.2020 r.).

²⁷ Zob. szerzej *ibidem*.

²⁸ Tekst orzeczenia w języku polskim dostępny na:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=78EF5B41431307881E372D4250894489?text=&docid=225141&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=19428644> (z dn. 23.12.2020 r.).

niezależności wskazanych, w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i innych²⁹.

Sprawa nowelizacji przepisów odnoszących się do kwestii personalnych i instytucjonalnych w polskim wymiarze sprawiedliwości ma jednak dalszy ciąg. Polski rząd w swojej odpowiedzi na zarzuty powyżej przedstawione zakwestionował argumentację Komisji i wnosił o umorzenie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Po dokonaniu analizy odpowiedzi polskiego rządu Komisja Europejska stwierdziła, że otrzymana odpowiedź nie rozwiewa obaw wyrażonych w wezwaniu do usunięcia uchybienia. 30 października 2019 roku Komisja wysłała uzasadnioną opinię dając czas w wymiarze dwóch miesięcy polskim władzom na zastosowanie się do niej. 3 grudnia 2020 roku Komisja Europejska w związku z dalszym funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego podjęła decyzję o skierowaniu do Polski dodatkowego wezwania do usunięcia tego uchybienia³⁰.

W publikacjach prasowych można znaleźć kolejne zapowiedzi zmian w prawie odnoszącego się do realizacji wymiaru sprawiedliwości³¹. Nie oglądając się na orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy też zdanie Komisji Europejskiej rozważa się kolejne kroki w zakresie przemian polskiego sądownictwa. Sami politycy partii rządzącej zauważają, że dotychczasowe nowelizacje prawa nie przyniosły wymiernych efektów dla obywateli³². Dlatego jeden z posłów tego ugrupowania zapowiada zmiany m.in. w ustawie o biegłych, uproszczenie procedury cywilnej i karnej oraz wyprowadzeniu części spraw z sądów, co miałyby je odciążać. Przywołuje się pomysł ustanowienia sędziów pokoju. Jednakże analizując kolejne wypowiedzi przedstawicieli partii rządzącej część kolejnych zmian znów może być wymierzona bezpośrednio lub pośrednio w środowisko sędziowskie.

Rozpatrując przedstawiane powyżej próby dokonywania zmian w Polsce w okresie ostatnich kilku lat należy uznać jako co najmniej nieudane oraz chaotyczne i pospieszne. Nie uwzględniają one odpowiednio

²⁹ Orzeczenie to dostępne jest w języku polskim na stronie : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0585&from=PL> (z dn. 23.12.2020 r.), a przetłumaczony na język polski komunikat prasowy prezentujący najważniejsze wnioski wynikające z tego orzeczenia na:

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-11/cp190145pl.pdf> (z dn. 23.12.2020 r.).

³⁰ treść komunikatu w tej sprawie na stronie:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_20_1687 (z dn. 23.12.2020 r.).

³¹ np. <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1490519,program-pis-reforma-sadownictwa-szpitala-prawo-wyborcze-dekoncentracja-mediow.html> (z dn. 23.12.2020 r.).

³² Por. *ibidem*.

standardów wyznaczanych przez prawo wspólnotowe ani też nie zachowują też zasad określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej. Najlepszym dowodem na taką ocenę dotychczasowych działań obecnej koalicji rządowej jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2020 roku (sygn. akt Kp 1/19) uchylający wprowadzone obszerne zmiany w kodeksie karnym przyjęte w trybie przyspieszonym w maju i czerwcu 2019 roku³³. Tym większy ma ono wydźwięk, że w składzie tego organu wymiaru sprawiedliwości w większości zasiadają osoby posiadający poparcie politycznej większości parlamentarnej, w tym dwoje osób, które jeszcze w poprzedniej kadencji Sejmu sami wykonywali mandaty poselskie wpierając aktywnie wymienione w tym artykule reformy funkcjonowania sądownictwa.

6. Poważna reforma wymiaru sprawiedliwości w oparciu o najnowsze zmiany słowackiej Konstytucji

9 grudnia 2020 roku parlamentarzyści Rady Narodowej przyjęli projekt zmiany Konstytucji Republiki Słowackiej, który ma w dużym stopniu odmienić tamtejsze sądownictwo. Z chwilą jego wejścia w życie zmianami zostanie objęta następujące instytucje i zagadnienia: Rada Sądownictwa, Sąd Konstytucyjny (dotyczy to szczególnie braku wymaganego poparcia w parlamencie dla kandydata i wakatu sędziego SK), weryfikacja stanu majątkowego wszystkich sędziów oraz uprawnień zawodowych, ustanowienie wieku emerytalnego dla wszystkich sędziów czy też nowotworzonego Najwyższego Sądu Administracyjnego jako organu dyscyplinarnego dla sędziów i innych zawodów prawniczych.

Uchwalona nowelizacja usuwa zasadę, wedle której do Rady Sądownictwa³⁴ nie będą zgłaszani kandydaci wyłącznie spośród osób nie będących sędziami. Takie rozwiązanie ma na celu zabezpieczenie równowagi, gdy będą podejmowane rozstrzygnięcia dla całego orzecznictwa, ale też pozwolić na zwiększeniu publicznej kontroli wymiaru sprawiedliwości, która zgodnie z nowym art. 141a ust. 6 pkt a Konstytucji stanowi jedno z fundamentalnych zadań tej instytucji. Wprowadzono także rozdział przedstawicieli spośród poszczególnych szczebli sądownictwa. Do członków wybranych przez Prezydenta, rząd oraz parlament (po 3) dołączeni będą przedstawiciele sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego

³³Treść orzeczenia dostępna: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11162-nowelizacja-kodeksu-karnego-postepowanie-legislacyjne-dopuszczalny-zakres-poprawek-senackich> (z dn. 23.12. 2020 r.).

³⁴ Radę Sądownictwa Republiki Słowackiej należy odróżnić od Rady Sędziowskiej. Ten pierwszy to organ konstytucyjny, a ten drugi to forma samorządu sędziowskiego. Więcej np. G. Chmielewski. *Konstytucyjny system ochrony podstawowych praw i wolności w Republice Słowackiej*, Warszawa 2011, s. 135.

Sądu Administracyjnego (1) oraz sędziowie sądów powszechnych (8), przy czym w tej grupie ostatniej członkowie będą wybierani w utworzonych obwodach o zbliżonej ilości sędziów. Ponadto Radzie Sądownictwa przyznano dodatkową kompetencję uprawniającą ją do badania i rozstrzygania spraw dotyczących sytuacji majątkowej sędziego. W ten sposób ustawodawca postawił usunąć niepożądany stan prawny, w którym Rada jako organ publicznej kontroli wymiaru sprawiedliwości może jedynie kontrolować przyrost stanu majątkowego bez możliwości zbadania jego źródeł i ich legalności. Gdy zostanie taka sprawa podjęta i w efekcie pojawią się niejasności może ona ulec przeobrażeniu w postępowanie dyscyplinarne. Takie postępowanie wedle nowych przepisów stanie się kompetencją nowotworzonego Najwyższego Sądu Administracyjnego, a najdotkliwszą sankcją- odwołanie z funkcji sędziego.

Zmiany w Sądzie Konstytucyjnym Republiki Słowackiej obejmują kilka istotnych kwestii. Pierwszą z nich jest sformułowanie *denuo* warunków, które musi spełniać kandydat na sędziego. Jako *conditio sine qua non* takiej osoby wskazano: posiadanie biernego prawa wyborczego, ukończenie 40 lat, niekaralność, wyższe wykształcenie prawnicze, co najmniej 15-letnia praktyka prawnicza, a jej dotychczasowe życie i „moralne właściwości będą gwarancją, że funkcja sędziego Sądu Konstytucyjnego będzie sprawowana w sposób prawidłowy” (art. 134 ust. 4 zd. 1 *in fine* Konstytucji). Dotychczas niekaralność nie była wskazywana jako jeden z warunków. Podobnie jak ocena życia i moralności kandydata. Według mnie kwestią otwartą pozostaje czy w przyszłości nie będzie ten zapis stanowił furtki do stosowania instrumentalnego przy kwestiach politycznych. Dalszą zmianą jest podniesienie kworum dla wyboru kandydata na 3/5 wszystkich posłów. Dodatkowo zdecydowano o dokonywaniu wyboru sędziów spośród kandydatów w głosowaniu jawnym. Uchwalono także, iż w przypadku zbyt długiego zwlekania z wyborem nowego sędziego w miejsce opróżnienia urzędu, Prezydent może tego dokonywać zamiast parlamentu spośród tych, którzy zostali już przyjęci przez Radę Narodową jako kandydaci. Nowelizacja ustawy zasadniczej wprowadza wydłużenie okresu sprawowania funkcji sędziego Sądu Konstytucyjnego z dziewięciu lat do aż dwunastu. Wskazuje się w komentarzach, że ma to zapobiec sytuacji, gdy jedna opcja polityczna będzie miała w najbliższym czasie możliwość obsady większości składu Sądu³⁵. Jednocześnie ustanawia się górną granicę wiekową wskazując, że

³⁵ Taką opinię wyrażono m.in. w uzasadnieniu projektu zmiany Konstytucji z 9 grudnia 2020 roku: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484567> (z dn. 15.01.2020 r.), jak też na stronie słowackiego ministerstwa sprawiedliwości:

automatycznie po ukończeniu wieku 72 lat nastąpi złożenie z funkcji i przejście na emeryturę.

Nowe rozwiązanie przewidziano również w kwestii skargi konstytucyjnej. Zgodnie z nowym art.125 ust. 5 Konstytucji wraz z złożeniem skargi będzie można składać wniosek, aby senat Sądu Konstytucyjnego wystąpił o wszczęcie postępowania, w którym zostanie zbadana zgodność powszechnie obowiązujących norm prawnych (całego aktu prawnego, jego części lub pojedynczej regulacji), których dotyczy ww. skarga są w sprzeczności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą. Gdy senat Sądu Konstytucyjnego dojdzie do wniosku, że wniosek ten jest uzasadniony, tak uchyli postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej i wystąpi z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności. Taka konstrukcja, która wejdzie w życie 1 stycznia 2025 roku sprawi, że senat Sądu Konstytucyjnego stanie się kolejnym podmiotem uprawnionym (na wniosek uczestnika postępowania skargowego) do inicjowania postępowania przed Sądem Konstytucyjnym, a każdy skarżący będzie mógł zainicjować badanie konstytucyjności danego aktu prawnego. Będzie to tzw. indywidualna kontrola konstytucyjności. Jak wyraźnie podkreślono na oficjalnej stronie ministerstwa sprawiedliwości przy komentarzu dotyczącym tego mechanizmu: „w ten sposób następuje wzmocnienie mechanizmów ochrony podstawowych praw i wolności”³⁶.

Ustawodawca także postanowił określić w słowackiej ustawie zasadniczej wiek emerytalny dla sędziów sądów powszechnych jak i Sądu Konstytucyjnego. Początkowo przyjmowano rozwiązanie, w którym przyjmowano wiek 65 lat i 70 lat. Ostatecznie po przeprowadzonej dyskusji w radzie Narodowej ukształtowano je w normach prawnych na poziomie 67 lat dla tych pierwszych (w myśl art. 146 ust. 2 Konstytucji), a dla drugich- zgodnie z art. 138 ust. 3 Konstytucji- na poziomie 72 lat.

Bez wątplenia na uwagę zasługuje nowa regulacja odnosząca się do immunitetu sędziów sądów powszechnych. Wzięto pod uwagę ten aspekt immunitetu chroniącego sędziego za wydane rozstrzygnięcia. Ustawodawca zauważył, iż nie ma powodu dla szeroko rozumianej takiej ochrony sędziego, która wykluczałaby go z wszelkiej odpowiedzialności za dowolną interpretacją prawa, a szczególnie taką, która stanowiłaby nadużycie władzy. Zgodnie z art.148 ust. 4 zd. 1 Konstytucji od 1 stycznia 2021 roku nie odpowiada sędzia na swój pogląd prawny zarówno w trakcie pełnienia funkcji jak i po zaprzestaniu jej sprawowania, za wyjątkiem tych

<https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=3060> (z dn. 15.01.2020 r.).

³⁶ : <https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=3060> (z dn. 15.01.2020 r.).

przypadków, gdy został w ten sposób popełniony czyn karalny. Wnioskodawcy (a zatem rządowi) zależy, aby sędzia potrafił obronić swoje stanowisko w oparciu o wyważone argumenty, które będzie umiał odpowiednio wyjaśnić. Natomiast taki sędzia, który dokonuje rozstrzygnięć swobodnie, bezpodstawnie i ignorując brzmienie obowiązujących przepisów prawnych, orzecznictwa, doktryny itp. ma odpowiadać nie tylko dyscyplinarnie, ale także- w uzasadnionych przypadkach- karnie. Być może twórcom tego rozwiązania myśl większej staranności przy wydawaniu wyroków, szczególnie tych, które potem bulwersują opinię publiczną. Otwartym jednak pozostaje pytanie czy nie będzie to choćby częściowo paraliżowało pracę sądów poprzez wydłużenie analizy każdej sprawy przez sędziego już nie tylko z powodów merytorycznych, ale także z obawy przed sankcjami dyscyplinarnymi i bardziej restrykcyjnymi- karnymi. Czy choćby częściowo nie wywoła to paraliżu decyzyjnego sędziów w trudnych sprawach, które będą nagłaśniane przez media i których sama obecność utrudnia spokojne podjęcie spokojnie obiektywnie wyważonej decyzji.

Sądowi Konstytucyjnemu odebrano natomiast prawo udzielania zgody na aresztowanie sędziego sądu powszechnego czy Prokuratora Generalnego. W praktyce oznaczać to będzie, że o areszcie dla sędziego sądu powszechnego lub Prokuratora Generalnego będzie orzekał ten sąd, który jest właściwy dla przeprowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia wobec osób sprawujący takie funkcje. Obecnie może być nim sąd rejonowy (*okresný súd*) albo Specjalny Sąd Karny (*Špecializovaný trestný súd*)³⁷. Dla zatrzymanego będzie przewidziany oczywiście środek odwoławczy od decyzji w tym względzie w I instancji.

Do systemu sądownictwa wprowadzono zgodnie z nowopowstałym art. 142 ust. 2 w związku ze znowelizowanym art.143 Konstytucji Najwyższy Sąd Administracyjny. Utworzenie odrębnej instytucji rozstrzygającej sprawy administracyjne to kolejny etap zmian oddzielających dotychczasowe postępowanie cywilne od postępowania administracyjnego, które to było wcześniej traktowane jako część tego pierwszego³⁸. Jeszcze kilka lat temu wprowadzenie odrębnego aktu prawnego- kodeksu dotyczącego wyłącznie procedury sądownoadministracyjnej wydawała się najważniejszą zmianą w tym

³⁷ Więcej na temat roli Specjalnego Sądu Karnego w: G. Chmielewski, *Konstytucyjny system ochrony...*, s. 153-155.

³⁸ Szerzej na ten temat w historycznych już aspektach opisywałem w: G. Chmielewski. *Sądownictwo administracyjne na Słowacji. Wybrane zagadnienia ustrojowe* [w:] Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 1 (22)/2009, Warszawa 2009, s. 171-180 oraz G. Chmielewski. *Rozdział 9. Słowacja* [w:] E. Wójcicka (red.) *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017, s. 234-256.

obszarze na Słowacji na długi czas³⁹. Tymczasem nowe władze w ministerstwie sprawiedliwości w 2020 roku postanowiły zreformować „mapę stanowisk sądowych” i w jego ramach utworzyć przestrzeń dla stworzenia od podstaw sądownictwa administracyjnego (3 sądy pierwszej instancji) z Najwyższym Sadem Administracyjnym na czele. Jego pozycja w systemie organów wymiaru sprawiedliwości pośród instytucji państwowych będzie równa Sądowi Najwyższemu. Zatem na Słowacji będą funkcjonować dwie najwyższe sądowe instancje. Do Sądu Najwyższego będą przypisane sprawy z zakresu prawa cywilnego, handlowego czy karnego, zaś Najwyższy Sąd Administracyjny rozstrzygać będzie w obszarze sądownictwa administracyjnego. Ponadto ten ostatni będzie dodatkowo pełnił funkcję sądu dyscyplinarnego dla sędziów sądów powszechnych, prokuratorów i innych zawodów określonych w odrębnych ustawach⁴⁰. Wobec konieczności przygotowań organizacyjnych-obejmujących obsadę personalną jak i infrastrukturę- szacuje się, że rzeczywista działalność Najwyższego Sądu Administracyjnego Republiki Słowackiej powinna rozpocząć się w sierpniu 2021 roku⁴¹. W styczniu i lutym 2021 roku mają zostać przeprowadzone konkursy dotyczące wyboru sędziów. Wiadomo już, że siedziba znajdować się będzie w Bratysławie, lecz to przyszłemu prezesowi pozostawia się wybór konkretnego miejsca⁴². W ocenie założeń funkcjonowania tego organu przyjąć należy podobieństwo wobec rozwiązań wprowadzonych kilkanaście lat temu w Republice Czeskiej. I w takim kierunku jego funkcjonowanie należy upatrywać.

Dodatkowo przed rozpoczęciem trzeba będzie dokonać wyboru prezesa Najwyższego Sądu Administracyjnego. W myśl art. 145 ust. 3 zd. 2 Konstytucji mianuje go Prezydent na wniosek zreformowanej Rady Sądownictwa spośród sędziów tego sądu na pięć lat. Co bardzo ciekawe w tym przypadku, faktycznie historycznie pierwszy prezes na podstawie art. 154g ust. 7 Konstytucji wcale nie musi być sędzią tego sądu ani nawet

³⁹ Zob. G. Chmielewski. *Rozdział 9...*, s. 256.

⁴⁰ Dotyczyć to może adwokatów, komorników sądowych czy notariuszy. Więcej na ten temat m.in. na: <https://www.pravenoviny.sk/najvyssi-spravny-sud-na-slovensku-ako-sa-situacia-vyvoja> (z dnia 30.01.2021 r.)

⁴¹ Informacja ta pochodzi bezpośrednio ze strony internetowej ministerstwa sprawiedliwości Republiki Słowackiej: <https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=3060> (z dn. 6.01.2020 r.)

⁴² nie będzie jednak takie łatwe uruchomienie tego sądu, gdyż w świetle medialnych doniesień nie ma zgłoszeń na stanowiska sędziowskie, a na stanowisko prezesa zgłosił się tylko jeden kandydat. Sam przewodniczący Rady Sądownictwa, która ma dokonywać wyboru apeluje do ministerstwa o wycofanie reformy sądownictwa obejmującej całokształt dotychczasowego systemu wymiaru sprawiedliwości.

sędzią, lecz wystarczy by spełniał kryteria wyboru na sędziego Sądu Konstytucyjnego.

7. Zmiany w słowackim i polskim prawie w świetle pierwszego ogólnoeuropejskiego raportu praworządności w Unii Europejskiej

Sytuacja w zakresie praworządności w Europie ma charakter dynamiczny. Zmieniają się pomysły na sprawowanie władzy przez poszczególne partie czy ich przywódców. Zmienia się także sytuacja geopolityczna na świecie. W tym samym czasie następują przeobrażenia technologiczne, a wszelkie spory prowadzone są na różne sposoby. Ważną rolę odgrywa wirtualna przestrzeń, w której fakty mieszane są z nieprawdziwymi informacjami. W wielu krajach dochodzi do ataków na media lub poszczególnych dziennikarzy (np. Malta, Francja, Słowacja) lub próbuje się przejąć przekaz informacyjny przez grupy rządzące (np. Węgry, a ostatnio w Polsce). W niektórych krajach europejskich próbuje się wykorzystać słabość organów wymiaru sprawiedliwości pozwalając na działania grupom przestępczym (np. Słowacja) a w innych władza próbuje istotnie wpłynąć na funkcjonowanie tej sfery od spraw personalnych, po przeprowadzane w nich procedury, a także rolę jaką mają odgrywać w strukturze państwa (np. Polska).

W tej sytuacji postanowiono po raz pierwszy w 2020 roku dokonać analizy sytuacji praworządności we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Z perspektywy każdego czytelnika stanowi ono doskonałe źródło informacji o zachodzących zmianach w każdej części Wspólnot Europejskich, jak też pozwala każdemu zapoznać się z oceną tych działań z perspektywy Komisji Europejskiej. Dlatego warto przybliżyć choćby najważniejsze zagadnienia jakie zostały poruszone w tych raportach. Warty podkreślenia jest fakt, iż każdy z tych raportów poprzedzony był dobie ogólnościwiatowej pandemii koronawirusa „wirtualną wizytą” przedstawicieli Unii Europejskiej w każdym z tych państw. Podczas tych spotkań zapraszano reprezentantów organów rządowych jak i organizacji pozarządowych. Wnoszono o pisemne ich stanowiska. Zatem gruntownie przeanalizowano oficjalne głosy jak i te pochodzące od opozycji czy też alternatywnych środowisk (*non-government organizations*) stających w obronie praw człowieka, przyrody, czy też zabiegających o godność poszczególnych grup społecznych.

Z dużym zainteresowaniem przeczytałem treść raportów odnoszących się do mojej ojczyzny jak i najczęściej odwiedzanego przeze mnie kraju i którego funkcjonowaniu poświęciłem większość moich dotychczasowych publikacji naukowych. Uważnie czytając je dostrzegłem mocne dążenie do wyważenia w każdym z nich pozytywnych czynności jak i negatywnych dokonywanych przez parlamentarną większość i gabinetów

rządowych obu państw. Zachowując zatem taki punkt widzenia pragnę zaprezentować wyniki ww. sprawozdania w kontekście zmian prawnych oraz faktycznych dla polskiego i słowackiego sądownictwa.

30 września 2020 roku został opublikowany raport pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Słowacji”⁴³. Dokument ten spisany na 20 stronach składa się z kilku części dotyczących systemu wymiaru sprawiedliwości, ram prawnych i instytucjonalnych polityki antykorupcyjnej, pluralizmu mediów oraz innych działań. Wskazano, że wewnątrz kraju stają się coraz silniejsze obawy o niezależność i uczciwość słowackiego systemu wymiaru sprawiedliwości. Niepokój społeczny w tym obszarze stał się coraz większy po dokonaniu na zlecenie zabójstwie dziennikarza Jána Kuciaka oraz jego narzeczonej oraz późniejszych ustaleniach. Ponadto „postrzegany poziom niezależności sądownictwa na Słowacji pozostaje bardzo niski mimo pewnych wysiłków podejmowanych w przeszłości w celu wzmocnienia niezależności i przejrzystości sądów”⁴⁴. Pojawia się także wątek braku dostępności w pełni do pomocy prawnej dla osób zagrożonych ubóstwem oraz opłat sądowych w określonych sporach handlowych, które w tym kraju należą do najwyższych w całej Unii Europejskiej.

Jednakże sporą część sprawozdania poświęca się kolejnym korzystnym zmianom dokonywanym z wysiłkiem obecnego rządu i większości parlamentarnej. Zalicza się do nich m.in. zmianę w składzie personalnym Krajowej Rady Sądownictwa, obsadzenie wszystkich wolnych stanowisk w Sądzie Konstytucyjnym⁴⁵, czy też postępy w cyfryzacji słowackiego systemu wymiaru sprawiedliwości. Zauważono również istotną rolę orzeczenia Sądu Konstytucyjnego dla niezależności sądów uznającego za niekonstytucyjną zmianę prawną dokonaną w ustawie zmieniającej Konstytucję Republiki Słowacji w 2014 roku przez parlament, zgodnie z którą sędziowie i kandydaci na sędziów podlegali obowiązkowemu podstawowemu sprawdzaniu w oparciu o informacje ze słowackiego

⁴³ dostępny w języku polskim na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0324&from=EN> (z dn. 6.01.2021 r.).

⁴⁴ *Ibidem*, ss. 2-3.

⁴⁵ zgodnie z Konstytucją to do Prezydenta należy ostatecznie decyzja o zaprzysiężeniu zaproponowanego przez parlament kandydata na sędziego Sądu Konstytucyjnego. Jednakże sprawujący swój urząd w latach 2014- 2019 poprzedni Prezydent, A. Kiska swoją polityką personalną blokowania większości kandydatów doprowadził do sytuacji, gdy w 2019 roku zaledwie cztery osoby pełniły funkcje sędziego Sądu Konstytucyjnego (na trzynastu wymaganych konstytucyjnie).

Narodowego Urzędu Bezpieczeństwa⁴⁶. Dodatkowo pochwalono istniejący obecnie słowacki system wymiaru sprawiedliwości, który „w znacznym stopniu” radzi sobie z obciążeniem pracą, a zwłaszcza jego efektywność w obszarze postępowań sądowych w sprawach cywilnych i handlowych w pierwszej instancji oraz ilości zakańczanych spraw. Odnotowano jednak słabsze wyniki dla postępowań sądownoadministracyjnych jak też istnienie w dalszym ciągu problemu przewlekłości postępowań. Ostrzeżono natomiast, aby w przypadku wprowadzenia zapowiedzianego przez rząd stałego wieku emerytalnego sędziów (65 lat dla sędziów oraz 70 lat dla sędziów Sądu Konstytucyjnego⁴⁷), ta planowana reforma była zgodna z wymogami prawa wspólnotowego⁴⁸ jak i uwzględniała zalecenia Rady Europy dotyczące niezależności sądów⁴⁹.

Mimo kilku uwag w całym raporcie przeważa pozytywny obraz zmian zachodzącym w słowackim prawodawstwie odnoszących się do słowackiego sądownictwa, a szczególnie w ciągu ostatnich trzech lat. Jeżeli taki raport rzeczywiście pojawi się ponownie lub będzie miał charakter cykliczny wówczas interesująca będzie opinia Komisji Europejskiej na temat ostatnich zmian dokonanych w Konstytucji i pod jej wpływem.

W swej strukturze jest identyczny „Dokument roboczy służb Komisji. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce” datowany na 30 września 2020 roku⁵⁰. Jego objętość jest jednakże o wiele większa niż choćby poświęcony Słowacji- składa się aż z 27 stron. Już w pierwszych słowach zwrócono uwagę na realizowane dotychczas próby reform wymiaru sprawiedliwości w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem okresu od 2015

⁴⁶ Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z dnia 30 stycznia 2019 roku (PL. ÚS 21/2014-96). Pełna treść tego orzeczenia w języku słowackim na stronie: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/0/PL_+US+21_2014.pdf/233a617c-4dfd-4151-8a6b-16d180b27111 (z dn. 6.01.2021 r.).

⁴⁷ Taki wiek dla emerytowanych sędziów Komisja Europejska powtarza za dokumentem rządowym uzasadniającym między innymi tą zmianę w Konstytucji: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=456174> (z dn. 10.01.2021 r.). Ostatecznie przyjęto rozwiązanie o 2 lata dłuższe od pierwotnie zakładanego dla każdej z tych grup.

⁴⁸ co ciekawe w tym miejscu sprawozdania przytoczono w przypisie numery zaleceń Komisji Europejskiej wydanych dotychczas dla Polski (omawiane wyżej) jak i dla Węgier.

⁴⁹ W chwili ogłoszenia raportu na Słowacji nie był uregulowany na stałe wiek emerytalny sędziów, gdy ówczesny art. 147 ust. 2 pkt b Konstytucji Słowacji stanowił, że: „Prezydent Republiki Słowackiej może na wniosek Rady Sądownictwa odwołać sędziego, jeżeli ten osiągnął wiek 65 lat. W tej kwestii nastąpiła zmiana w ustawie konstytucyjnej zmieniającej Konstytucję z dnia 9 grudnia 2020 roku (422/2020 Z. z.).

⁵⁰ Tekst tego sprawozdania dostępny jest w języku polskim na stronie internetowej: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EN> (z dn. 10.01.2021 r.).

r. Dostrzeżono dokonaną aktualizację w ponad 30 aktach prawnych odnoszących się do władzy sądowniczej. Pomimo rządowych zapowiedzi co do ich sensu, ostatecznie wzbudziły wiele kontrowersji. Na skutek tego wysunięto zatem w Unii Europejskiej szereg poważnych zastrzeżeń, a część z nich jest nadal aktualna. Zauważono tendencję do stopniowego zwiększania wpływu władzy wykonawczej i ustawodawczej na system wymiaru sprawiedliwości. Takie działania legislacyjne przełożone następnie na praktykę pozwoliły osłabić niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Dlatego już w 2017 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie na podstawie art. 7 ust.1 Traktatu o Unii Europejskiej. Procedura ta nadal jest w toku przed Radą Unii Europejskiej. Dodatkowo Komisja Europejska w 2019 roku i 2020 roku wszczęła dwa nowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby chronić niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Tymczasem Trybunał Sprawiedliwości UE zarządził środki tymczasowe w celu zawieszenia uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych dotyczących sędziów. Ponadto przytoczono wyniki badań, wedle których organy wymiaru sprawiedliwości w Polsce jak i ich funkcjonariusze nie cieszą się odpowiednim zaufaniem społecznym. Jako przyczynę tak postrzeganego braku niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wskazywano najczęściej ingerencję lub presję ze strony rządu i polityków.

W dalszej części raportu wyrażone jest zaniepokojenie upolitycznieniem takich instytucji jak Trybunał Konstytucyjny czy Krajowa Rada Sądownictwa. W przypadku pierwszej z ich wskazano na negatywne opinie Komisji Weneckiej. W przypadku tej drugiej uwypuklono jej tworzenie w sprzeczności z zaleceniami Rady Europy. Ponadto zaprezentowano pogmatwane relacje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, w których oba organy próbują wprowadzić określony porządek. Przypomniano także dwa orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 24 czerwca 2019 roku oraz 5 listopada 2019 roku, w których uznano za sprzeczny z prawem tryb przyspieszenia przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, który dotyczyła aż blisko 1/3 jego członków oraz podważenie w przepisów Unii Europejskiej gwarantujących niezawisłość sędziowską. Zauważono zmianę odpowiednich przepisów w tym przypadku przez polskiego ustawodawcę jeszcze przed wydaniem tych orzeczeń. Spory fragment poświęcony został również wątpliwościom prawnym w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wdrożonej od 2018 roku orz najnowszej Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

Jeszcze jednym wątkiem, który budzi niepokój u osób tworzących prezentowany raport to połączenie funkcji ministra sprawiedliwości i

Prokuratora Generalnego. Również w tym przypadku naruszone są zalecenia Komisji Weneckiej. Wskazano na możliwości wydawania instrukcji w indywidualnych sprawach oraz przenoszenia prokuratorów bez merytorycznego uzasadnienia. To co w raporcie zostało zaprezentowane jako zagrożenie, obecnie stało się już rzeczywistością. Jak donoszą media – niektórzy prokuratorzy obecnie są czasowo oddelegowani o nawet kilkaset kilometrów (rekordzista o 411 km) od dotychczasowego miejsca sprawowania funkcji będąc poinformowani zaledwie na 48 godzin przed przeniesieniem.

Uwagę Komisji Europejskiej przykuwa uwagę wprowadzana częściej przyspieszoną procedura legislacyjna, w tym dotycząca przepisów prawnych określających funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości (zarówno w wymiarze strukturalnym jak i poszczególnych postępowań). Wreszcie w dokumencie zauważono zagrożenie ze strony nowej procedury skargi nadzwyczajnej przed Sądem Najwyższym. Zgodnie z nowymi regulacjami prawnymi „sędziowie Sądu Najwyższego powołani w wyniku reformy z 2017 r. mają uprawnienia do kontroli orzeczeń sądów powszechnych w niektórych sprawach sięgających nawet 20 lat wstecz”⁵¹. Dzięki temu Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych może unieważnić w całości lub w części prawomocny wyrok wydany przez sąd powszechny po wyżej wskazanym czasie.

8. Perspektywy dalszych reform wymiaru sprawiedliwości w Polsce i na Słowacji

W przypadku Polski obecny rząd konsekwentnie realizuje politykę podporządkowującą władzę sądowniczą do swojej wizji. O tym, że w tym kraju nastąpią dalsze działania podporządkowujące władzę sądowniczą mechanizmom odpowiadającym politykom koalicji rządowej informował sam wicepremier, a jednocześnie prezes partii dominującej w tej koalicji. Co więcej przyszłe czynności według niego będą obejmować nie tylko procedury, ale zmiany personalne⁵². Za znaczące należy uznać wypowiedzianą przez niego opinię, iż „sądownictwo jako korporacja jest dziś praktycznie poza państwem”. Ta złożoność polityki odciska piętno na szeroko rozumiany system ochrony jednostki w Polsce, czego najlepszym przykładem jest brak poparcia w obu izbach parlamentu dla któregośkolwiek kandydata na Rzecznika Praw Obywatelskich. Wobec tego w krótszej perspektywie należy upatrywać kolejnych regulacji prawnych podporządkowującej wymiar sprawiedliwości mechanizmom korzystnym

⁵¹ *Ibidem*, s. 19.

⁵² Wywiad dostępny na: <https://www.rp.pl/Polityka/312209940-Kaczynski-Europa-musi-szanowac-nasza-tozsamosc-i-kulture.html>.

dla obecnej władzy wykonawczej i ustawodawczej. Niewątpliwie głównym motorem zmian będzie także minister sprawiedliwości i prezes partii koalicyjnej, który jest zwolennikiem wdrażania zmian prawnych przez parlament w trybie przyspieszonym. Niestety jakość tego prawa nie idzie w parze z szybkością jego przyjmowania, czego najważniejszym symbolem stała się wspomniana już wcześniej próba reformy kodeksu karnego w 2019 roku, a która to upadła rok później po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego- tego organu, w którym zdecydowana większość sędziów pochodzi z nominacji obecnej koalicji.

Ważną rolę będzie pełnić w tej kwestii Unia Europejska i jej instytucje. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka spokojnych negocjacji jest ona niewystarczająca. Przyznać należy, że pod wpływem właśnie jej zmodyfikowano niektóre rozwiązania osłabiające władzę sądowniczą. Do tego należy zauważyć nie tylko podjęte kroki przez Komisję Europejską, ale też fakt, iż Parlament Europejski niedługo przed pandemią koronawirusa zdążył się zająć sytuacją w Polsce przyjmując w tej sprawie odpowiednią rezolucję⁵³. Ponadto nowy system środków dyscyplinarnych wobec sędziów oraz ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. skłoniły sądy winnych państwach członkowskich, w kontekście współpracy sądowej w UE, do kwestionowania gwarancji sądowych w polskim systemie⁵⁴. Należy oczekiwać, że to właśnie z tej strony- biorąc pod uwagę brak w kalendarzu wyborczym przez najbliższe 2 lata wszelkich elekcji- nastąpi największy impuls do powstrzymywania rządzących do radykalnych zmian naruszających regulacje Rady Europy oraz Unii Europejskiej.

W przypadku Słowacji wprowadzono również nowe porządki. Ministerstwo stawiając na „nową mapę sądów” podjęło się ciężkiego zadania. Zmiany tak głębokie w tak wciąż stosunkowo młodym państwie będą napotykać na opór. Tym większy opór, im mniej będzie rząd szukał poparcia społecznego oraz unikał bezpośredniej dyskusji. Przełamaniu tego zaufania nie sprzyja wciąż panująca w całym świecie pandemia koronawirusa. Wprowadzane nowości nie tylko mają negatywny oddźwięk

⁵³ Tekst jej jest dostępny w języku polskim na:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_PL.html

⁵⁴ Np. postanowienie Wyższego Sądu Krajowego w Karlsruhe (Niemcy) z 17 lutego 2020r.o zawieszeniu wykonania europejskiego nakazu aresztowania wobec obywatela polskiego z powodu wątpliwości co do możliwości zapewnienia mu prawa do sprawiedliwego procesu (Aktenzeichen Ausl 301 AR 156/19) czy też postanowienie sądu rejonowego w Amsterdamie (Niderlandy) w dniu 31 lipca 2020r. o wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w kontekście wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego przeciwko obywatelowi polskiemu wobec ostatnich zmian w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości. (ECLI:NL:RBAMS:2020:3776 oraz sprawa C-354/20 PPU).

społeczny, ale również w samym środowisku władzy sądowniczej. Najświeższym przykładem takiego podejścia jest brak chęci zgłaszania się sędziów Sądu Najwyższego Republiki Słowackiej do konkursów na stanowiska sędziowskiego w nowotworzonym Najwyższym Sądzie Administracyjnym oraz konieczność osobistego spotkania z nimi ministra sprawiedliwości w styczniu bieżącego roku. Jednakże wprowadzenie w wyniku noweli konstytucyjnej nowej instytucji sądowniczej nie może budzić obaw, gdy weźmie się pod uwagę, że tworzenie jej następuje na podobieństwo rozwiązań w sąsiednich Czechach. Bez wątpienia na tle Polski ocena Komisji Europejskiej jest korzystniejsza i pozwala wierzyć, że po zabójstwie dziennikarza Jana Kuciaka i jego narzeczonej oraz ujawnionych po tym zdarzeniu przedstawionych przez wszystkie media opinii publicznej faktach pokazujących różne powiązania ze świata polityki, biznesu a nawet mafii włoskiej i bierności przy tym organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości będzie już tylko lepiej. Także zmiana personalna w pałacu prezydenckim w Bratysławie oraz nowa jakość sprawowania tej funkcji choćby w kontekście nominacji sędziowskich, w tym do Sądu Konstytucyjnego pozwala optymistycznie spoglądać na dalsze działania.

Analizując oba kraje dążyłem do ukazania aktualnych problemów w dokonywaniu zmian w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Trudno od razu zauważyć ich efekty w życiu codziennym. Dlatego z ciekawością należy wypatrywać kolejnych dokumentów oceniających ten segment życia publicznego z punktu widzenia Rady Europy czy też Unii Europejskiej. Bez wątpienia raporty te pozwalają się przejrzeć w lustrze każdemu z tych krajów jak i porównać wobec pozostałych członków.

PS. Tuż przed oddaniem artykułu, w dniu 18.02.2021 roku na stronie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pojawił się komunikat w sprawie Grzęda przeciwko Polsce, w którym sprawę przekazano do Wielkiej Izby Trybunału⁵⁵. Przy okazji niej Trybunał zdecydował, że wszystkie obecne i przyszłe wnioski dotyczące skarg dotyczących różnych aspektów reformy systemu sądownictwa w Polsce powinny być traktowane priorytetowo (kategoria I). Zgodnie z polityką ustalania priorytetów Trybunału, ten poziom priorytetu jest nadawany pilnym sprawom. Obecnie jest aż 27 wniosków, w większości złożonych w latach 2018-2021, które poruszają kwestie związane z różnymi aspektami dokonywanej reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce na mocy ustaw, które weszły w życie w latach 2017-2018. Należy zatem skonstatować, że ocena dokonywanych zmian w polskim prawodawstwie dopiero się rozszerza. Bez wątpienia pospieszne

⁵⁵ Tekst komunikatu odnoszącego się do sprawy Grzęda v. Polska w języku angielskim dostępny na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6943268-9336044> (z dn.19.02.2021 r.).

działania legislacyjne sprzeczne z Konstytucją oraz prawem wspólnotowym zostaną wytknięte w orzeczeniach obu sądów europejskich. Jakże jednak będą dalsze kroki organów Unii Europejskiej oraz polskich władz państwowych nie można dziś jednoznacznie wskazać.

Bibliografia

1. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 106.
2. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008,
3. G. Chmielewski, *Konstytucyjny system ochrony podstawowych praw i wolności w Republice Słowackiej*, Warszawa 2011
4. R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP* [w:] *Przegląd Sejmowy* 4/2007, s.117.
5. G. Chmielewski, *Rozdział 9. Słowacja* [w:] E. Wójcicka (red.) *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017, G. Chmielewski, *Sądownictwo administracyjne na Słowacji. Wybrane zagadnienia ustrojowe* [w:] *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1 (22)/2009, Warszawa 2009, s. 171-180
6. F. Ludwin, *Monteskiusza trójpodział władzy, a idea demokracji* [w:] *Przegląd Naukowy Disputatio*- Tom XI, 2015
7. P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy* [w:] K. Janowski (red.), *Nowa Konstytucja RP. Wartości, jednostka. instytucje*, Toruń 1991, s. 21
8. A. N. Wróblewski, *Dwie interpretacje Monteskiusza* [w:] *Państwo i Prawo* 12/1977, s. 59.

Dokumenty Unii Europejskiej

1. zalecenie Komisji Europejskiej nr 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce:
2. zalecenie Komisji UE 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie 2016/1374.
3. zalecenie Komisji (UE) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146.
4. zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520.

Orzeczenia

1. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2018 roku (III UZP 4/18).

2. Pełny tekst wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest dostępny na:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=215341&doclang=PL> (z dn. 18.12.2020 r.).
3. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z dnia 30 stycznia 2019 roku (PL. ÚS 21/2014-96). Pełna treść tego orzeczenia w języku słowackim na stronie:
https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/0/PL_+US+21_2014.pdf/233a617c-4dfd-4151-8a6b-16d180b27111 (z dn. 6.01.2021 r.).
4. Postanowienie Wyższego Sądu Krajowego w Karlsruhe (Niemcy) z 17 lutego 2020 r.o zawieszeniu wykonania europejskiego nakazu aresztowania wobec obywatela polskiego z powodu wątpliwości co do możliwości zapewnienia mu prawa do sprawiedliwego procesu (Aktenzeichen Ausl 301 AR 156/19).

Źródła internetowe

1. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=78EF5B41431307881E372D4250894489?text=&docid=225141&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=19428644> (z dn. 23.12.2020 r.).
2. <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6943268-9336044> (z dn.19.02.2021 r.).
3. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-11/cp190145pl.pdf> (z dn. 23.12.2020 r.).
4. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_20_1687 (z dn. 23.12.2020 r.).
5. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_772 (z dn. 23.12.2020 r.).za:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_20_2142 (z dn.16.12.2020 r.).
6. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/statement_19_3376 (z dn. 18.12.2020 r.).
7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0103&from=EN> (z dn. 23.12.2020 r.).
8. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=ES> (z dn. 23.12.2020 r.).
9. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0146&from=ET> (z dn. 23.12.2020 r.).

10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1520&qid=1514980387292&from=EN>, s. 24 pkt 10 (z dn. 23.12.2020 r.).
11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0103&from=EN> (z dn. 23.12.2020 r.).
12. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=ES> (z dn. 23.12.2020 r.).
13. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0324&from=EN> (z dn. 6.01.2021 r.).
14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0585&from=PL> (z dn. 23.12.2020 r.),
15. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/reforma.html>
16. <https://slovník.aktuality.sk/pravopis/slovník-sj/?q=reforma> (z dnia 30.01.2021 r.)
17. <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11162-nowelizacja-kodeksu-karnego-postepowanie-legislacyjne-dopuszczalny-zakres-poprawek-senackich> (z dn. 23.12.2020 r.).
18. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_PL.html
19. <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1490519,program-pis-reforma-sadownictwa-szpitala-prawo-wyborcze-dekoncentracja-mediow.html> (z dn. 23.12.2020 r.).
20. <https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=3060> (z dn. 15.01.2020 r.).
21. <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=456174> (z dnia 30.01.2021 r.)
22. <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484567> (z dn. 15.01.2020 r.), jak też na stronie słowackiego ministerstwa sprawiedliwości:
<https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=3060> (z dn. 15.01.2020 r.).
23. <https://www.pravnenoviny.sk/najvyssi-spravny-sud-na-slovensku-ako-sa-situacia-vyvija> (z dnia 30.01.2021 r.)
24. <https://www.rp.pl/Polityka/312209940-Kaczynski-Europa-musi-szanowac-nasza-tozsamosc-i-kulture.html> (z dnia 30.01.2021 r.)

Kontaktne údaje:

dr Grzegorz Chmielewski

grzegorz.chmielewski@pwsz.nysa.pl
Wydział Nauk o Bezpieczeństwie
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie
ul. Armii Krajowej 21
48-300 Nysa
Polska

Niekoľko náhľadov do koncepcií nezávislosti súdництва, zodpovednosti, kontroly a obmedzení.

Some insights into the concepts of judicial independence, accountability, control, and constraints

Marco Mazzocca, Ph.D., D.E.

Faculty of Law, University of Trento

Abstrakt

Spoločnou je myšlienka, že je potrebný ústavný mechanizmus na zabezpečenie toho, aby sudcovia, ktorí nespĺňajú vysoké štandardy požadované pre výkon ich funkcie, túto funkciu nemali naďalej vykonávať. Táto práca sa zameriava na štyri rôzne koncepty, ktoré sa často označujú ako podpora alebo túto premisu vyvracia: zodpovednosť sudcu, obmedzenia, kontrola a nezávislosť. Tieto pojmy sú analyzované osobitne, aby sa mohli zreteľne ukázať ich teoretické vplyvy a aj praktické problémy, ktorými sa tieto jednotlivé koncepty ovplyvňujú. Hlavným cieľom tohto článku nie je nájsť najlepšie ústavné riešenie problému zodpovednosti sudcov, ale skôr ukázať, ako by jasné pochopenie pojmov zodpovednosť, obmedzenia, kontrola a nezávislosť sudcu mohlo viesť k ústavne informovanej voľbe regulácie sudcovskej činnosti a jej následkov. Pri sledovaní tohto cieľa náš výskum ilustruje rozhodujúcu úlohu, ktorú tieto primerane zvolené koncepcie zohrávajú v západnom ústavnom systéme. Ukazuje sa tak rozhodujúca úloha, ktorú politické procesy zohrávajú pri regulácii súdov a súdництва, ak majú naďalej slúžiť ako strážcovia našich základných práv a slobôd.

Abstract

The idea that a constitutional mechanism is needed to ensure that judges who do not meet the high standards required for the exercise of their function should not continue to exercise their role is a common one. This work focuses on four different concepts, often referred to as support for this assumption: Judicial accountability, constraints, control, and independence. These notions are treated separately to clearly demonstrate both the theoretical influences and practical problems that each concept generates for the others. Indeed, the main objective of this paper is not to identify the best constitutional solution to the problem of judges' responsibility, but rather to indicate how a clear understanding of the concepts of judicial accountability, constraints, control, and independence could lead to a constitutionally informed choice regarding the work of judges and its

consequences. In pursuing this goal, this research illustrates the critical role that these concepts, adequately conceived, play in the Western constitutional system, and hence the crucial role that politics must play in the work of courts and the judiciary if judges are to continue to serve as the guardians of our fundamental rights and liberties.

Kľúčové slová

Súdny systém, súdnictvo, nezávislosť súdnictva, zodpovednosť súdu, obmedzenia sudcov, súdna politika.

Keywords

Judicial system, judiciary, judicial independence, judicial accountability, judicial constraints, judicial politics.

1. Introduction

For many years now legal philosophers and constitutional law scholars seem to agree that “a government of checks and balances cannot function properly without some way for people, acting through their [...] representatives, to hold [...] judges accountable for their misconduct.”¹ However, more than a few authors have admitted that “discussions and debates about judicial independence had produced more heat than light.”² It is now common, indeed, to find academic articles that aim to demonstrate that judicial independence and judicial accountability are two sides of the same coin, or worse, that confuse the concepts between them – or even with other important notions such as the notion of freedom, judicial control, judges’ constraints or political influence on the judiciary. This essay does not want to deny some form of connection to the aforementioned concepts. The main purpose of this research, in fact, is to shed light on some often-ignored aspects of these important concepts.

To do this, after the second section which introduces a sort of common background, in the subsequent sections, each concept is analyzed individually, one in each section. Thus, while the third section introduces the concept of judicial independence, demonstrating some of its theoretical profiles and concrete problems, the fourth section explores the notion of judicial accountability in depth. Both sections mainly focus primarily on judicial independence and accountability, rather than how the concepts relate to individual judges. However, some of the issues related to the

¹ JOHNSON, Z.: #CourtsToo: *Constitutional Judicial Accountability in the #MeToo Era*. *Journal of Legislation*, Vol. 46, Is. 2, 2019, pp. 346-370, p. 369.

² BURBANK, S.B.: *Judicial Independence, Judicial Accountability, and Interbranch Relations*. *Georgetown Law Journal*, Vol. 95, 2007, pp. 909-927, p. 911.

judiciary are also discussed with regard to individual judges. The fifth section is very different from the previous sections and dedicated to the concept of control of the judiciary (and individual judges). Specifically, it illustrates how, although a form of government of the judiciary is necessary, many acts of government might turn into real attempts to control the judiciary itself. Subsequently, the sixth section focuses on judges and on some of the “elements” that could be considered constraints on their decisions. Finally, some conclusive remarks are presented in the last section.

2. A common background

The concepts of judicial independence, judicial accountability, judicial control, and judges’ constraints play a pivotal role in shaping contemporary Western democracies, based on the principle of the separation of powers.³ Indeed, when one speaks of the judiciary, one is talking not only about a branch of the state but also about a real constitutionally guaranteed power: the judicial power.

However, since this is not the place to discuss in-depth the nature and characteristics of this constitutional power, it is simply stressed that this feature makes it harder to match judicial power to other state powers. Indeed, from the very first glance it is possible to realize how judicial power generally deals with the interpretation and application of legal rules, and legal principles generally established by other branches of the state.⁴ Furthermore, it should also be noted how, although “free” in the exercise of their power, many judges are members of a public institution (the judiciary) and, as such, should be considered as civil servants. To be honest, it seems

³ For an introduction to the principle of separation of powers, see, for example, MARAVALL, J.M – PRZEWORSKI, A. (Eds.): *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge-New York: Cambridge University Press, 2003. RAHE, P.A.: *Montesquieu and the logic of liberty: war, religion, commerce, climate, terrain, technology, uneasiness of mind, the spirit of political vigilance, and the foundations of the modern republic*. New Haven-London: Yale University Press, 2009.

⁴ What has been claimed is nothing more than an attempt to express in a simple (and perhaps naive) way the concept of judicial power. However, it should be noted how in doctrine and jurisprudence, there have been many definitions of judicial power over the years. Among them, for example, is the definition provided by the American Supreme Court in *Muskrat v the United States*, 219 U.S. 346, 356 (1911) according to which Judicial power is “the power of a court to decide and pronounce a judgment and carry it into effect between persons and parties who bring a case before it for decision.” Indeed, it is not easy to introduce the notion of judicial power without referring to a specific country. For a first introduction to the concept see, for example, SWEET, A.S.: *Constitution, Rights and Judicial Power*. In CARAMANI, D. (Eds.): *Comparative Politics 4th Ed.* Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 155-172.

that it is their institutional role that, in a certain sense, “connects”⁵ them to other public institutions or agencies. Therefore, even if, on the one hand, judges’ decision-making should be quite free from interference, on the other hand, members of the judiciary institution should somehow be connected to other institutions. In other words, it seems to be necessary to distinguish judges (people) and the judiciary (institution) from the legal power (judicial decision-making) – especially concerning the concepts of independence, accountability, control, and constraints.

It should also immediately be clarified how all the main concepts discussed in this essay are relational concepts.⁶ This means that every concept acquires meaning only if it is placed in relation to something else. No judge or judicial power is independent, accountable, controlled, or constrained in itself; they are independent, accountable, controlled, or constrained only in relation to other things. Thus, in this essay, when we talk about independence, we always talk about independence concerning something. In this work, when “independence” is mentioned, it is meant as independence from influences outside the judicial institution. Even the most extreme case of “absolute independence” simply means independence in relation to everything else.

It is more complex to identify the relations in the case of the concept of “accountability.” The very concept of judicial (or judges’) accountability has at least two relational meanings: one concerning the object of accountability (i.e., judicial decisions and judges’ behaviors) and the other concerning the institutions to which judges and the judiciary should be responsible.

A concept that is probably more easily identifiable as relational, instead, is the concept of control. After all, even self-control expresses a relationship – with the self. However, it is difficult to delineate this concept with respect to judicial power, the judiciary, and judges. When, indeed, can one talk about the government of the judiciary and when of judicial control? And to what extent is an act of government not an attempt at control? These and other questions are specifically investigated in the paragraph dedicated to this concept.

Finally, the concept of “constraints” to judges’ decision-making power is certainly a concept that implies a relational nature. Constraints

⁵ As for the previous footnote, I prefer to use a generic term such as “connected” rather than more specific but not yet analyzed terms.

⁶ For a first in-depth examination on the topic, see: MACBRIDE, F.: *Relations*. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2016, <https://plato.stanford.edu/entries/relations/> (accessed 25 October 2020).

concern a relation between judges' decisions and something else, mostly a formal relation.

Having established this common background to the concepts covered by this work, all that remains is to explain each of them in depth, starting, in the next section, with the concept of independence.

3. Independence

The previous section briefly mentioned the principle of the separation of powers. Specifically, it has been argued that judicial power is mostly concerned with interpreting and applying legal rules and principles generally not established by the judiciary.⁷ I also mentioned that judges exercise their decision-making power in legal disputes in the context of a public institution. They could, therefore, be considered in the same way as bureaucrats.⁸

Depending on the country, those who have the burden to judge can be: elected (directly by the people or indirectly by their representatives); appointed by some other institution (such as the judges of the American Supreme Court); or co-opted by the same judicial institution – in which case they can be selected following an individual evaluation or a competition for recruitment to the public sector (such as in Italy).⁹ In all cases, one might wonder whether judges are part of ordinary politics or whether, in any case, it is not the duty of the democratically elected representatives of the citizens that “seek to implement the vision of justice that they proposed in their

⁷ Concerns may arise about legal systems in which judges can make laws on concrete cases. Consider, for example, the common law systems, also known as judge-made law systems. In such systems, in fact, it is not clear whether the judges' decisions recognize existing law or create a new law. According to H.L.A. Hart, for example, one could argue that judges recognize already existing laws in common law systems through what he called “rule of recognition.” In this sense, Cf. HART, H.L.A.: *The Concept of law 3rd Ed.* Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 100-109.

⁸ Whether or not to consider judges as bureaucrats is, indeed, a problem that has aroused the interest of several legal scholars. In this sense see, for example, ALESINA, A. - AND TABELLINI, G: *Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task.* American Economic Review, Vol. 97, 2007 pp. 169-179; CHOI, S. – GALUTI, M.G. – POSNER, E: *Professionals or Politicians: The Uncertain Empirical Case for Elected or Appointed Judiciary.* Journal of Law Economics and Organization, Vol. 26, 2010, pp. 290-328; CHERTOFF, M.: *Trends in Judicial Selection in the States.* McGeorge Law Review, 2010, pp. 42-62.

⁹ For a useful systematization of different mechanism of judicial appointment, see: TSCHENTSCHER, A.: *Demokratische Legitimation der dritten Gewalt*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, pp. 270-299; SCHÖNSTEINER, J.: *Alternative appointment procedures for the commissioners and judges in the Inter-American System of Human Rights.* Revista IIDH, Vol. 46., 2007, pp. 196-215

electoral platform”¹⁰ to interfere with the exercise of judicial power. In other words, one might wonder whether judges are nothing more than mere executors of the will of the people, expressed through the laws enacted by the representatives of the people.

Although on the face of it reasonable, these remarks do not seem able to get to the point. Indeed, if it is true that judicial power is primarily concerned with applying the laws and principles enacted by another power, it is equally true that it can and should also apply these even to those who have enacted such laws or principles. In this regard, consider the following example proposed by John Goldring:

At the beginning of the seventeenth century in England, the judges were the King’s judges. They sat in the King’s courts, and were appointable and removable by the King. The King was the repository of the executive powers of government, and some English Kings at the time took the view that they had a prerogative power to legislate. The lawyers, however, considered that the King was, like all other mortals, subject to the rules of the common law which was established by the decisions of the judges. Although it might be argued that the King was not subject to the will of any other mortal, he was subject to God and to the law.¹¹

In other words, the law should be above everyone, including those who enact it, those who enforce it and even those who apply it. For this reason, any measure aimed at undermining judicial independence should be considered intolerable.

Judicial independence, it is necessary to point out, is not only a relational concept, but also a two-way relational concept. Indeed, if the other powers of the state should not interfere with the judicial power, the opposite is also true: the judicial power should not interfere with the state’s other powers. In theory, judicial independence should imply judges’ duty not to be associated with any particular policy adopted by other branches of the state. In other words, “judges should not provide advice to government [and parliament] on policy, especially if they may subsequently be called upon to make judgments in court on the consequences of that policy.”¹² If

¹⁰ LEMENNICIER, B – WENZEL, N.: *The Judge and His Hangman: Judicial Selection and the Accountability of Judges in the US*. ICL Journal, Vol. 12, No. 3, 2018, pp. 239–256, p 243

¹¹ GOLDRING, J.: *The Accountability of Judges*. The Australian Quarterly, Vol. 59, No. 2, 1987, pp. 145-161, p. 149.

¹² *Ibidem*, p. 159. Interesting, in this regard, the words of the well-known jurist and Italian constituent assembly member according to whom the judge who expresses himself or herself in support of the ideas of a political party will never again be able to hope, as a

this were to happen, not only would the very principle of separation of powers be undermined, but the judiciary would also be invested with the power to influence – in case of judges that are not elected, in an undemocratic way – the politics of a country.

Having outlined these profiles related mainly to judicial independence, one might wonder what happens to the independence of individual judges. In particular, one might wonder whether they are independent of other judges in the performance of their office, or whether, in fact, we can assume that for organizational issues concerning the court's functioning, there may be some form of relations among judges. The issue related to their independence in the exercise of their decision-making (judicial) power is different. In this latter case, indeed, it is necessary to distinguish between a single-judge trial and a panel-of-judges trial.

No major issues seem to arise concerning the independence of judges in single-judge trials. In those cases, indeed, judges should be able to resolve disputes free from outside influences. The only thing that could happen to them is the appeal of their sentences. However, the latter is a possibility that concerns the sphere of accountability rather than their independence.

Indeed, more interesting seem to be the issues concerning judges' independence when they are part of a panel-of-judges trial.¹³ Can an individual judge who is part of a panel be considered independent from other members of the panel?

Definitely, one can argue that, even within a judge council, a judge can reason and decide as he or she sees fit. In the most extreme case, he or she may express a minority opinion that will not be considered for the resolution of the legal dispute. Thus, from this point of view, the so-called “dissenting opinion” seems to be a means to preserve every individual judge's independence. However, it is also worth noting that the relationship with other panel members may affect an individual judge's reasoning and, consequently, his or her decision. It would, therefore, be the group dynamics that influence the independence of an individual judge's decision-making power.

judge, to have the confidence of the members of the opposing political parties. Cf. CALAMANDREI, P.: *Elogio dei giudici scritto da un avvocato 4th Ed.* Firenze: Ponte alle Grazie, 1989, p. 239. Obviously, I realize that such “hope” is theoretical and, in many cases, impractical. In this sense, one thinks, for example, of the weight that the candidates' political ideas carry for appointment as a judge of the Supreme Court of the United States of America.

¹³ Incidentally, it is necessary to note that high-ranking courts are generally composed of a panel of judges.

At this point, one might wonder whether a judge may be considered independent even concerning the law itself. In this regard, if at first glance this may seem a question with an obvious negative answer, it is necessary to remember how, for example, the Radbruch formula seems to suggest an original solution in all those cases where the discrepancy between a positive law and justice reaches a level so unbearable that that law has to make way for justice.¹⁴ In those cases, therefore, judges seem independent from the law, but this is precisely a mere appearance, for two reasons:

1. it is their decisions that appear independent and not them; and
2. their decisions appear to be independent of the law, but in truth they are independent of a single law – the unbearable one.

The Radbruch formula indeed does not claim that judges' decisions may be independent of the law, but only that their decisions could be independent of a specific law. Even in borderline cases of unbearable laws, judges, although independent of such laws, must ground their decisions on – other – laws. In other words, the Radbruch formula does not justify judges' independence from the law, but only their independence from those laws that are unbearable.

4. Accountability

As briefly mentioned in the second section, the relational concept of judicial accountability is significant in at least two respects:

1. the object of responsibility (i.e., what one is responsible for); and
2. and to whom (or what) one is responsible.

With regard to the first aspect, it is usual to hold members of the judiciary accountable for all inappropriate behavior that does not pertain to their office. As already pointed out, the law applies to everyone: even members of the judiciary. Thus, for example, in the case of sexual harassment in the third branch of the state, a member of the judiciary possibly involved in such behavior cannot but be held accountable. On the contrary, as Zachary Johnson's essay clearly indicates, it would be preferable to take more punctual and efficient legal provisions for such cases.¹⁵

Instead, the issue regarding judges' accountability for acts performed in exercising their judicial power is very different. In this regard, indeed, one might wonder whether it is possible to hold a judge responsible for a

¹⁴ Cf. RADBRUCH, G.: *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*. Süddeutsche Juristenzeitung, 1946, pp 105-108, p. 107. For a modern English version see RADBRUCH, G.: *Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law*. Tran. LITSCHIEWSKI PAULSON, B. – PAULSON, S.L. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26, No. 1, 2006, pp. 1–11.

¹⁵ Cf. JOHNSON, Z.: #CourtsToo: *Constitutional Judicial Accountability in the #MeToo Era*. *Journal of Legislation*, Vol. 46, Is. 2, 2019, pp. 346-370.

decision taken in the exercise of his or her prerogatives without compromising the very idea of the separation of powers.

In the previous section, it was argued that judges and the judiciary should exercise judicial power independently.¹⁶ However, this does not affect the very concept of accountability. The latter, in fact, arises after the judicial decision. Thus, judges' decisions should always be independent – that is, with no external influence or pressure. However, once a decision is adopted, the judge takes accountability for his or her decision. In other words, the judge is independent when deciding, but once he or she has decided, he or she becomes accountable for the decision. The judge should, therefore, always be considered independent and accountable.

What may seem at first glance a contradiction – that is, to be independent and accountable – actually is not. Indeed, it could be argued that independence is a necessary condition for accountability. To better understand what I mean, suppose that there are two subjects: A and B. Let us suppose, then, that in one case, A is independent from B, and in another case, A is dependent on B – which means that B can affect the work of A. Finally, let us assume that in both cases, A is accountable to B. Could B, in the second case, criticize A's actions without blaming itself? After all, if A depends on B, should it not be B's responsibility to prevent A's mistakes? Furthermore, as B is able to influence A, one could argue that it cannot be impartial. B could perhaps argue that A is accountable for not doing what B suggested. In this way, however, it would admit that:

1. A is responsible for having acted independently of B; and
2. B itself failed to influence the work of A.

From this point of view, therefore, it is easier to address the first case, in which A is independent of B. In this case, indeed, B can criticize A's actions without blaming itself.

From the point of view of the separation of powers, however, the issue could be much more complicated than that. Consider, for instance, the following case in which:

- A is independent from B and A is accountable to B; and
- B is independent from A and B is accountable to A.

In this case, if, on the one hand, the decisions of A and B are independent of, respectively, B and A, on the other hand, there is the risk of a struggle in terms of accountability. Indeed, suppose that A makes a decision "X." Subsequently, B makes a decision "Y" on the accountability

¹⁶ In this regard, it is worth remembering how it has been argued that judges are also independent of other judges. After all, as Article 6 of the European Convention on Human Rights also reminds us, one of the guarantees of judicial independence is that judges must be free from outside instructions or pressure from other court members.

of A for X. At this point, suppose that A makes a decision “Z” on the accountability of B for Y. As will be noted, this is more a theoretical than a practical problem, which, in truth, could be infinite. However, it is useful to emphasize an important and very concrete aspect: accountability could be viewed – and used! – as an indirect influence on judges and judicial independence.

At this point, far from having exhausted the subject of the object of accountability, one might wonder to whom (or what) judges and the judiciary are accountable anyway. Obviously, the problem does not arise for all those acts performed outside of their work. In this sense, as repeated several times, judges are accountable exactly like any other citizen.¹⁷ However, it is more difficult to identify to whom judges should answer in case they make a wrong decision. In other words, who can assess the work of judges and the judiciary?

A possible temptation is to hold judges responsible to those who appointed, elected or co-opted them. However, this seems to be a hazardous idea. Indeed, if it is true that whoever appoints, elects, or co-opts judges should also assume the responsibility for such a choice, this does not imply that the chosen ones should be accountable to those who chose them. In fact, to assert appointees’ responsibility to the person who appoints them means accepting the possibility that their gratitude to (or fear of) those who appointed them may affect their independence. Such a situation would also affect accountability, since, as already pointed out, those making the appointment should evaluate their appointed and, in this way, also themselves.

However, the issue remains: to whom should individual judges and the judiciary be accountable? In this regard, four forms of accountability should be considered:

1. internal accountability, to more senior judges or courts;
2. accountability to the executive branch of the state (generally the government);
3. accountability to the legislative branch of the state (generally the parliament); and
4. public accountability to the electoral body.

Naturally, in concrete examples that can be brought, these forms of accountability generally overlap. However, let us analyze them one at a time.

With regard to internal accountability, there is no doubt that judges’ decisions are generally subject to appeal. Indeed, individual judges are

¹⁷ In this regard, one could argue that, precisely because of their position in the judiciary, they should be “more accountable” since their misconduct could undermine citizens’ trust in the judiciary.

generally accountable to senior judges or judges holding positions of responsibility. Concerns arise with regard to higher-ranking judges. Indeed, with regard to the highest-ranking judges, one could ask the well-known question: *quis custodiet ipsos custodes* (“who watches the watchers”)? Of course, under rigorous separation of powers, in which each power is independent and accountable to itself, a solution is abstractly conceivable according to which senior judges could be accountable to other judges of the same rank. This solution, however, is inadvisable because of the concrete risk of stalemate.

Many constitutional systems therefore provide for a specific body. The latter, however, is not immune to problems. In this case, one might ask the following questions:

1. How is it composed?
2. To whom is this ad hoc body responsible?

In general, these bodies are mostly composed of judges and jurists who, depending on the system, can be appointed, elected, or co-opted by different institutions according to different criteria. Basically, this suggests a twofold risk: on the one hand, the creation of a “caste” of jurists,¹⁸ and on the other hand, the excessive influence of the other powers in the judiciary. As far as the second problem is concerned, it seems clear that it is nothing more than a repetition of the classic problem already mentioned of “who watches the watchers?”

There are some convincing arguments regarding the possibility of holding judges (especially those of high rank) and, more generally, the judiciary accountable to the executive power. Indeed, if one considers judges as public servants, then one should admit that “it is central to the notions of representative and responsible government that public servants should be responsible to Ministers, and that, in turn, the Ministers should be responsible to the representatives of the people in Parliament for their actions both collectively and individually.”¹⁹ After all, one could argue that there is not much difference between judicial officers and other public

¹⁸ The danger of a caste of judges unable to decide on the responsibility of colleagues is more common than one might think. Indeed, the very idea that they may be a caste can have an influence. In this sense, consider, for example, what was reported by a witness to the U.S. Senate Committee on the Judiciary regarding the cases of sexual harassment inside the courts. “[T]he chief judge is a peer of an accused judge who may understandably tend to give valued colleagues the benefit of the doubt when evaluating whether they have engaged in harassing behavior. This process could certainly deter individuals from coming forward out of a concern that they will not be believed or appropriate disciplinary action will not be taken.” S. COMM. ON THE JUDICIARY, 115TH CONG., JENNY R. YANG’S RESPONSE TO QUESTIONS FOR THE RECORD 13, (2018), at 7.

¹⁹ GOLDRING, J.: *The Accountability of Judges*. The Australian Quarterly, Vol. 59, No. 2, 1987, pp. 145-161, p. 148.

servants. Instead, it could be argued that many public servants who are not judges perform important activities that require knowledge of the law, the ability to understand it, and, in a sense, to apply it. So, why not treat judges like all other public servants?

The answer is actually quite simple: because they are different. Indeed, judges are in a very different position compared to other public servants. Each member of the judiciary is, or should be, an independent agent whose decisions are subject to appeal to a higher court. In other words, they can be compared to other civil servants as long as they do not exercise their judicial power. It is therefore the accountability for judicial power that is the problem. Certainly, one could argue that, at least as far as higher-ranking judges are concerned, one could envisage a liability to the executive power. However, in this case, there would be a risk of an incorrect balance between state powers. Perhaps this risk could be overcome by making each power accountable to another power. Thus, for example, it is possible to imagine an executive power responsible to the legislative power, a legislative power responsible to the judicial power, and a judicial power responsible to the executive power. The idea is interesting, but there may still be the risk of a Mexican-style stalemate.

In a certain sense, the more democratic choices seem to be the last two mentioned: to make judges and the judiciary accountable to the legislative body or directly to the people. However, the problem in these cases is the possible interference of the political majority in the judicial power. In fact, this could lead to treating similar cases of judicial accountability differently, depending on the political majority of the time, thereby compromising the very foundations of the rule of law.²⁰

A further aspect regarding judges' accountability that should be briefly discussed is what it involves. In this regard, Vernon Bogdanor distinguishes between "explanatory" and "sacrificial" accountability.²¹ The former involves giving an account of a decision – in other words, motivating it. The latter involves taking the blame for an, eventually wrong, decision. However, this distinction is misleading, because the first sense is more about constraints than accountability. One could even go so far as to say that explanation is a necessary condition for the validity of a judicial decision – this means that judges are accountable if there is no explanation. By comparison, sacrificial accountability is too vague, because it is not clear

²⁰ As Hans Kelsen pointed out, it is worth noting that a judgment based on the popular vote led to Barabbas being chosen instead of Jesus at the time. Cf. KELSEN, H.: *Foundations of Democracy. Ethics*, Vol. 66, No. 1, Part 2, 1955, pp. 1-101, p. 39.

²¹ BOGDANOR, V.: *Parliament and the Judiciary: The Problem of Accountability*. Sunningdale Lecture, 2006.

what it means to take responsibility for a wrong decision. I suppose one can imagine several consequences, ranging from censorship (or modification) of the decision to the judge's removal. Anyway, judicial officers are generally assumed to be professionally competent at the time they are appointed. This implies a large degree of independence and accountability due to their professional qualifications, and, at the same time, an objective difficulty in justifying their failures by legal ignorance.

5. Control

To give an idea of what is meant by judicial control, one can compare this concept with those of judicial independence and judicial accountability as outlined so far. In this way, one would discover that, on the one hand, it differs from accountability, since any form of control after a decision is hardly imaginable. It is possible to control a judicial decision, but in a different sense from what is referred to when we talk about the control of the judiciary. On the other hand, it seems the exact opposite of judicial independence. Indeed, if judges are independent, then they are not controlled by anyone. Thus, in this work, judicial control means control over the judiciary and judges – and a controlled judiciary is a non-independent power.

However, contemporary liberal democracies have a need for both independent justice and legitimate justice. Furthermore, it is one thing to interfere with judicial “decisional independence,” which is defined as “the ability of a judge to make legal decision unfettered by the threat of coercion,”²² but another to interfere with judicial “administrative independence,” defined as “the ability of the judiciary to administer itself according to systems it established.”²³ While it seems risky to interfere with the first form of independence, it is not clear why one should not intervene in the administration of justice. Judicial independence, in other words, could not be considered one large conceptual totem soaking up all the other concepts.

Indeed, it should not be forgotten that all citizens bear the costs and enjoy the benefits of judicial decisions and that, although independent, the

²² BERMANT, G. – WHEELER, R.R.: *Federal Judges and the Judicial Branch: Their Independence and Accountability*. Mercer Law Review, Vol. 46, No. 2, 1995, pp. 835-861, p. 838. This is actually a much wider differentiation that the authors of the cited essay themselves take from an idea of Judge J. Clifford Wallace, who distinguished between four different types of independence: decisional independence, personal independence, procedural independence, and administrative independence. In this work, it was decided to merge the last two forms of independence and to deal with individual independence with regard to the concept of constraints, thus maintaining a simple double distinction.

²³ *Ibidem*.

judiciary is part of a broader system also composed of the legislature and the executive. Thus, independence does not mean a lack of loyal cooperation with other powers.²⁴ On the contrary, it seems to require at least a certain degree of organizational management which, with reference to the judiciary, can be called judicial governance – understood as the government of the judiciary. Such governance may involve different acts all sharing the same limit: the limit of judges’ political role. Wrong governance, in fact, could make the judiciary appear as a mere means to a political end, thereby undermining its independence. At the same time, however, excessive independence from other powers could lead to delegitimizing the judiciary. In this sense, I read Judge Arnold’s statement that the judiciary must have the “continuing consent of the governed.”²⁵

In other words, if the judiciary wants to be legitimized, it should have some public and institutional support – even in those cases in which it makes unpopular decisions. For this reason, as pointed out by Burbank:

there is reason to fear that the distinction between support for courts irrespective of the decisions they make (“diffuse support”) and support depending on those decisions (“specific support”) will disappear. If that were to occur, the people would ask of the judiciary not, “What does the law require?” but rather, “What have you done for me lately?”²⁶

In the case of “specific support,” citizens would see judges as nothing more than politicians. Thus, what are the acts governing the judiciary without undermining its independence? And to what extent are they acts that govern it, and not attempts to control it?

To answer these questions, the following three ways of governing the judiciary are briefly presented:

1. judicial selection;
2. the budget allocation for justice; and
3. the regulation of the judicial system.

As has been mentioned several times in this work, there are at least three systems or judicial selection: appointment by elected officials, direct

²⁴ Certainly, in the third section, it was argued that judges' independence could go so far as to allow them to decide independently (by not applying) a law if the discrepancy between the positive law and justice was unbearable. However, even in this extreme case, they would not be independent of the law, but only of a law. In such cases, in fact, they would simply apply another law.

²⁵ ARNOLD, R.S.: *Judges and the Public*. LITIG., Summer 1983, at 5, 5. As quoted in BURBANK, S.B.: *Judicial Independence, Judicial Accountability, and Interbranch Relations*. Georgetown Law Journal, Vol. 95, 2007, pp. 909-927, p. 914.

²⁶ *Ibidem*, p. 916.

election, or co-optation by the judiciary itself. Indeed, it does not seem possible to manage the judiciary without the possibility of generational change. In other words, judicial selection is necessary to ensure the course of justice over the years. Furthermore, as demonstrated by certain empirical research, such as that of Lemennicier and Wenzel, it seems that judges' selection has a certain influence on the quality of their judicial decisions.²⁷ The risk, as said, is all political in nature. Suppose, indeed, that following a political agenda, someone tries to fill judicial vacancies with individuals they believe will decide cases according to their preferred policies. In such cases, judges would be considered as a mere means to a political end – while risking losing their independence and legitimacy.²⁸

Another measure to govern judicial power is the budget allocation to the courts. It is well known that to work, the courts need a certain economic availability. Indeed, since they do not have the possibility to collect taxes, it is generally up to the executive to provide the justice administration budget. This is certainly a judicial governance measure. However, if the criteria for the allocation of economic resources were to depend on non-objective evaluations based on political convenience, there would be a real risk of “bankruptcy” of those courts considered hostile by the political majority.

Finally, it is necessary to consider how the law generally regulates the judiciary's organization, procedures, or activities. In this sense, the legislative and executive powers have significant authority over the administration of the judicial system. For example, they can regulate several aspects, such as judicial salaries or the spending power of courts, and influence the very organization of judicial power by establishing general inspectors, agencies, special courts, etc. It seems superfluous to specify how, even in this case, there is a risk that a partisan regulation of the judiciary could affect its work.

The acts of judicial governance are actually many more than those mentioned. Furthermore, it should be noted that many cases of self-regulation of the judiciary are due to the legislative and executive delegation of a significant portion of its authority. Anyway, even in the latter case the discourse does not change: the judiciary can govern itself – as well as affect its own independence – if it is allowed to do so. Indeed, every act of judicial governance has the potential to govern and, at the same time, to control the

²⁷ Cf. LEMENNICIER, B – WENZEL, N.: *The Judge and His Hangman: Judicial Selection and the Accountability of Judges in the US*. ICL Journal, Vol. 12, No. 3, 2018, pp. 239–256.

²⁸ This seems very similar to what happens with appointments to supreme or constitutional courts in many countries. How frequently do we hear, for example, that the president (or parliament or the minister) seeks to protect supreme or constitutional courts against a change of mind or rebalancing of the supreme or constitutional courts' orientations?

judicial system. It all depends, it must be said, on whether or not there is a political purpose beyond the limits of a general and bipartisan consensus on the judiciary.

6. Constraints

From what has been argued so far, it seems to emerge that, in a democratic state based on the separation of powers and the rule of law, the judiciary (and judges) should decide independently of any influences and be accountable for its decisions. It has also been stressed how a certain degree of judicial governance is necessary to ensure its good functioning over time. All that remains is to briefly outline the last relational concept, that of judges' constraints. In particular, in this work, judicial constraints are considered as something closely related to judicial decisions. Indeed, it is a relational concept precisely because it relates judicial decisions with something else.

After what has been said about independence, one might be tempted to consider judges free to decide as they wish, precisely because they are independent. This is because the concept of independence is often confused with the concept of freedom. Indeed, as briefly outlined in this paper, the very idea of independence seems to refer to a negative conception of freedom understood as the absence of constraints on actions – in this case, that of deciding.²⁹ However, it should be noted that this essay never argued that judges are not constrained by anything. It only claimed that judges should decide independently of external influences. In truth, some of the most important judicial constraints have already been presented in the previous sections.

Before analyzing some of the main constraints on judges' power of decision, it seems appropriate further to explore the very concept of freedom and its relationship with independence. Indeed, if, on the one hand, independence means the absence from external influence (negative freedom), on the other hand, it does not necessary imply the possibility to do something (positive freedom). As David Miller reminds us: "Discussion of freedom and constraint usually and properly start from the distinction between being free to do something, being able to do it, and desiring to do it."³⁰ Therefore, for the sake of the argument, let us say that independence makes judges free to decide; can their independence alone enable them to make a legally valid decision?

²⁹ For a first approach to the idea of positive and negative freedom, see: CARTER, I.: Positive and Negative Liberty. Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2016, <https://plato.stanford.edu/entries/liberty-positive-negative/> (accessed 29 October 2020).

³⁰ MILLER, D.: *Constraints on Freedom. Ethics*, Vol. 94, No. 1, 1983, pp. 66-86, p. 68.

It should be noted that it is not a question of being able to decide, but of being able to issue a legally valid decision. Indeed, independence makes it possible for judges to decide freely, but it does not make them able to reach valid judicial decisions. In order to issue a valid judicial decision, something more is needed: judges must respect the constraints.

If judges did not respect the constraints related to judicial power, depending on the importance of the unfulfilled constraint, their decision could be “invalid” or even “virtually non-existent.” In particular, the latter has serious consequences, also with regard to judicial accountability. Indeed, a judge issuing a virtually non-existent decision should not even be accountable for the misuse of his or her judicial power, since he or she virtually did not practice it. They would be accountable, merely as citizens, of misconduct – which could be called the “unfair abuse of judicial power.”

At this point, one might wonder what the constraints are to which judges are subject in the exercise of their power. Actually, the main constraints on judicial decisions have already been mentioned in the course of this paper. In this sense, a valid judicial decision must, at least:

- respect the law; and
- be explained.

The first of these constraints, that judges’ decisions must be based on the law (in a broad sense), was previously introduced when talking about judicial independence. Indeed, it was indicated that even in the most extreme case where a judge chooses to decide independently of a specific law, he or she will base his or her decision on another law or legal principle.³¹

The second constraint was introduced when talking about judicial accountability. Indeed, it has been argued for years that the legitimacy of judicial adjudication rests, among other things, on the capacity of judges to issue justified decisions.³²

These constraints are not even the only ones possible. Many constitutions, many laws, and even some international treaties provide many more constraints. In this sense, consider, for instance, the first paragraph of Article 6 of the European Convention on Human Rights, which states:

In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a *fair and public*

³¹ Indeed, even in the case of the Radbruch formula, for example, it is the legal principle of substantive justice that is applied in place of the – considered unfair – specific law.

³² In this sense, see, for example: RAWLS, J.: *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1996, pp. 231-240; SEN, M.: *Courting Deliberation: An Essay on Deliberative Democracy in the American Judicial System*. *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy*, Vol. 27, pp. 303-331, p. 304.

hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced *publicly* but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.³³

It is notable that the first paragraph alone of Article 6 of the European Convention on Human Rights contains many more constraints than the two just discussed, constraints that judges should respect if they do not want to incur the censorship of the European Court of Human Rights.

The constraints, however, are not all the same. As already mentioned, some constraints involve the invalidity of the judicial decision. Other constraints, instead, involve the non-existence of such a decision. Therefore, if the failure to comply with the law or the failure to explain the decision do not give rise to a judicial decision, what happens in the case of the violation of other constraints (such as, for instance, the failure to hear the parties)?³⁴

In these cases, the judicial decision exists, but could be invalid. Therefore, once decided, the judge takes responsibility for it. After all, it is quite common to appeal a judgment for violation of such constraints and, as Duncan Kennedy rightly points out, it is not in the interests of a court to reach a decision that a higher court may reverse.³⁵ Of course, one could wonder before whom the higher-ranking judges assume their responsibility. However, this is an issue regarding accountability rather than constraints.

Thus, the issue of substantial constraints seems to be more interesting. Indeed, one might wonder whether there are substantive constraints. In other words, if judges, who respect all procedural constraints, explain their decisions and base them on the law, can they be accused of not respecting other types of constraints related to the merits of a decision?

On this point, I believe only a negative answer to this question can be given. However, whether or not such constraints exist, often the appellate courts can also intervene on the decisions' merits. Unfortunately, the problem of last-resort judges remains also in this case. After all, as Judge

³³ Article 6, 1st Paragraph of the European Convention on Human Rights (my italics).

³⁴ It is interesting to note how these other constraints often derive from the first constraint analyzed. Very often indeed they are constraints derived from procedural laws.

³⁵ Cf. KENNEDY, D.: *Freedom and Constraint in Adjudication*. In KENNEDY, D. (Eds.): *Legal Reasoning*. Collected Essay. Aurora: The Davies Group Publisher, 2008, pp. 12-85, pp. 26-27.

Robert H. Jackson wrote, highest-ranking courts “are not final because [they] are infallible, but [they] are infallible only because [they] are final.”³⁶

7. Conclusion

When referring to judicial power, terms such as independence, accountability, control, and constraints seem to acquire different meanings and involve several consequences.

Today, many studies of a theoretical-empirical nature aim to clarify the actual extent of such concepts in Western democracies.³⁷ Studies that seem partly justified by vibrant public debate on judicial power are often fueled by important legislative and constitutional changes, as well as scandals. Unlike such studies, this essay has adopted an eminently theoretical and conceptual approach. In other words, it does not answer the legitimate request to “balance judicial independence with appropriate measures of accountability and transparency with a clear understanding that judicial independence must prevent the government from influencing judicial decision-making in actual cases, without preventing appropriate inquiries by the government into judicial spending and operations and appointments;”³⁸ rather, it focuses on the concepts themselves.

The conceptual analysis of concepts such as independence and accountability revealed some of their possible issues and indicated their connection. In this sense, it was demonstrated how the concept of judicial independence is neither absolute nor inconsistent with the concept of judicial accountability. Furthermore, a distinction was made between control and governance of the judiciary by highlighting, as far as possible, the distinction between an act of government and an attempt to control. Finally, it was demonstrated how the very idea of judicial independence does not exclude the possibility of constraining judges’ decisions.

Obviously, it should be stressed that this study is neither exhaustive nor complete. Indeed, there are many unexplored possible topics and open questions related to these concepts. However, it should be noted that it contributes to the discussion on the theoretical criteria for evaluating the

³⁶ *Brown v. Allen*, 344 U.S. 443 (1953).

³⁷ Among the most recent see, for example, GUTMANN, J. – VOIGT, S.: *Judicial Independence in the EU: a puzzle*. European Journal of Law and Economics, Vol. 49, 2020, pp. 83–100; GAROUPA, N. – MAGALHÃES, P.C.: *Public trust in the European legal systems: independence, accountability and awareness*. West European Politics, 2020, <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1715605> (accessed 29 October 2020).

³⁸ MOLITERNO, J.E – BERDISOVÁ, L. – ČUROŠ, P. – MAZÚR, J.: *Independence Without Accountability: The Harmful Consequences of EU Policy Toward Central and Eastern European Entrants*. Fordham International Law Journal, Vol. 42, Is. 2, 2018, pp. 481-551, p. 548.

various measures adopted by states to ensure judicial independence and accountability.

References

- ALESINA, A. - AND TABELLINI, G: Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task. *American Economic Review*, Vol. 97, 2007 pp. 169-179.
- ARNOLD, R.S.: Judges and the Public. *LITIG.*, Summer 1983, at 5, 5. As quoted in BURBANK, S.B.: Judicial Independence, Judicial Accountability, and Interbranch Relations. *Georgetown Law Journal*, Vol. 95, 2007, pp. 909-927, p. 914.
- BERMANT, G. – WHEELER, R.R.: Federal Judges and the Judicial Branch: Their Independence and Accountability. *Mercer Law Review*, Vol. 46, No. 2, 1995, pp. 835-861.
- BOGDANOR, V.: Parliament and the Judiciary: The Problem of Accountability. *Sunningdale Lecture*, 2006.
- BURBANK, S.B.: Judicial Independence, Judicial Accountability, and Interbranch Relations. *Georgetown Law Journal*, Vol. 95, 2007, pp. 909-927.
- CALAMANDREI, P.: *Elogio dei giudici scritto da un avvocato* 4th Ed. Firenze: Ponte alle Grazie, 1989.
- CARAMANI, D. (Eds.): *Comparative Politics* 4th Ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- CARTER, I.: Positive and Negative Liberty. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2016, <https://plato.stanford.edu/entries/liberty-positive-negative/> (accessed 29 October 2020).
- CHERTOFF, M.: Trends in Judicial Selection in the States. *McGeorge Law Review*, 2010, pp. 42-62.
- CHOI, S. – GALUTI, M.G. – POSNER, E: Professionals or Politicians: The Uncertain Empirical Case for Elected or Appointed Judiciary. *Journal of Law Economics and Organization*, Vol. 26, 2010, pp. 290-328.
- GAROUPA, N. – MAGALHÃES, P.C.: Public trust in the European legal systems: independence, accountability and awareness. *West European Politics*, 2020, <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1715605> (accessed 29 October 2020).
- GOLDRING, J.: The Accountability of Judges. *The Australian Quarterly*, Vol. 59, No. 2, 1987, pp. 145-161.
- GUTMANN, J. – VOIGT, S.: Judicial Independence in the EU: a puzzle. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 49, 2020, pp. 83–100.
- HART, H.L.A.: *The Concept of law* 3rd Ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

- JOHNSON, Z.: #CourtsToo: Constitutional Judicial Accountability in the #MeToo Era. *Journal of Legislation*, Vol. 46, Is. 2, 2019, pp. 346-370.
- KELSEN, H.: *Foundation of Democracy. Ethics*, Vol. 66, No. 1, Part 2, 1955, pp. 1-101.
- KENNEDY, D.: *Freedom and Constraint in Adjudication*. In KENNEDY, D. (Eds.): *Legal Reasoning. Collected Essay*. Aurora: The Davies Group Publisher, 2008, pp. 12-85.
- LEMENNICIER, B – WENZEL, N.: *The Judge and His Hangman: Judicial Selection and the Accountability of Judges in the US*. *ICL Journal*, Vol. 12, No. 3, 2018, pp. 239–256.
- MACBRIDE, F.: *Relations*. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2016, <https://plato.stanford.edu/entries/relations/> (accessed 25 October 2020).
- MARAVALL, J.M – PRZEWORSKI, A. (Eds.): *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge-New York: Cambridge University Press, 2003.
- MILLER, D.: *Constraints on Freedom*. *Ethics*, Vol. 94, No. 1, 1983, pp. 66-86.
- MOLITERNO, J.E – BERDISOVÁ, L. – ČUROŠ, P. – MAZÚR, J.: *Independence Without Accountability: The Harmful Consequences of EU Policy Toward Central and Eastern European Entrants*. *Fordham International Law Journal*, Vol. 42, Is. 2, 2018, pp. 481-551.
- RADBRUCH, G.: *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*. *Süddeutsche Juristenzeitung*, 1946, pp 105-108.
- RADBRUCH, G.: *Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law*. *Trans. LITSCHIEWSKI PAULSON, B. – PAULSON, S.L. Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26, No. 1, 2006, pp. 1–11.
- RAHE, P.A.: *Montesquieu and the logic of liberty: war, religion, commerce, climate, terrain, technology, uneasiness of mind, the spirit of political vigilance, and the foundations of the modern republic*. New Haven-London: Yale University Press, 2009.
- RAWLS, J.: *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1996.
- SCHÖNSTEINER, J.: *Alternative appointment procedures for the commissioners and judges in the Inter-American System of Human Rights*. *Revista IIDH*, Vol. 46., 2007, pp. 196-215.
- SEN, M.: *Courting Deliberation: An Essay on Deliberative Democracy in the American Judicial System*. *Notre Dame Journal of Law, Ethics, & Public Policy*, Vol. 27, pp. 303-331.
- TSCHENTSCHER, A.: *Demokratische Legitimation der dritten Gewalt*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, pp. 270-299.

Kontaktné údaje

Marco Mazzocca, Ph.D., D.E.

marco.mazzocca.1@phd.unipd.it
University of Trento, Faculty of Law
via Verdi, 53
38122
Trento
Italy

Vekový cenzus pre výkon funkcie sudcu všeobecného súdu a ústavného súdu v členských štátoch Európskej únie.

The age census for the performance the duties of the judge of the General Court and the judge of the Constitutional Court in Member States of the European Union.

JUDr. Simona Farkašová, PhD.
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Abstrakt

Príspevok autorky reaguje na mimoriadne aktuálnu problematiku optimálnej úpravy vekového cenzu pre výkon funkcie sudcu všeobecného súdu a sudcu ústavného súdu v Slovenskej republike v kontexte pripravovaných ústavných zmien vo sfére súdnej moci. Osobitne sa venuje komparatívnej analýze právnej úpravy vekového cenzu pre výkon funkcie sudcu všeobecného sudcu a ústavného súdu v členských štátoch Európskej únie. V závere autorka poukáže na podobnosti a rozdiely v právnych úpravách v Európskej únie a pokúsi sa hľadať a vybrať najoptimálnejší inšpiračný zdroj pre ústavnú úpravu vekového cenzu sudcov všeobecných súdov a pre sudcov Ústavného súdu v Slovenskej republike.

Abstract

The author's contribution responds to the extraordinary actual topic of the optimal regulation of the age census for the judge of the General Court and the judge of the Constitutional Court in the Slovak Republic in the context of forthcoming changes in the constitutional regulation of the judiciary. In particular, the authors deals with the analysis of the legal regulation of the age census for the performance the duties of the Judge of the General Court and the Constitutional Court in the member states of the European Union. In conclusion, the author points out the similarities and differences in legal regulations in Europe and tries to find and select the most optimal source of inspiration for the constitutional regulation of the age census for the judges of the General Courts and the judges of Constitutional Court in the Slovak Republic.

Kľúčové slová

vekový cenzus, sudca všeobecného súdu, sudca ústavného súdu, členské štáty Európskej únie, ústavná reforma súdnictva

Key words

the age census, the Judge of the General court, the Judge of the Constitutional court, the Members States of the European Union, constitutional reform of judiciary

Úvod

Jednou zo záruk **individuálnej nezávislosti sudcov** je stále funkčné obdobie sudcu a jeho neodvolateľnosť s výnimkou závažného disciplinárneho previnenia, spáchania trestného činu sudcom alebo v prípade, keď sudca nemôže ďalej vykonávať svoju funkciu. Pre všetky tieto prípady musí existovať náležitá miera právnej istoty o neodvolateľnosti sudcu z iného právneho dôvodu. **Istotu nastoľuje výslovná a presná, jednoznačná právna úprava.**¹

Dĺžku funkčného obdobia sudcov všeobecných súdov možno nepochybné považovať za jednu z najdôležitejších garancií sudcovskej nezávislosti, pretože ich mandát nepodlieha obnoveniu zo strany žiadneho orgánu.²

Pri vzniku samostatného ústavného systému Slovenskej republiky bola individuálna nezávislosť **sudcov všeobecných súdov** oslabená a to zavedením sporného inštitútu tzv. štvorročných sudcov a ustanovením sudcov na „dvakrát“ spôsobom uvedeným v pôvodnom znení čl. 145 ods. 1 Ústavy č. 460/1992 Zb.³ Ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. došlo k významnej zmene vymenúvania a odvolávania sudcov všeobecných súdov prezidentom na návrh Súdnej rady bez časového obmedzenia, pričom k odvolaniu sudcu z funkcie môže dôjsť len na základe ústavou ustanovených dôvodov.

Dĺžka funkčného obdobia **sudcov ústavného súdu** bola tiež predmetom ústavnej novelizácie č. 90/2001 Z. z.; ich pôvodné funkčné obdobie predstavovalo obdobie 7 rokov, ktoré bolo predĺžené na 12 rokov, spojené s nemožnosťou ich opätovného ustanovenia do tejto funkcie.

Kľúčovú tému tohto príspevku, vzhľadom na vyššie uvedené ústavné východiská individuálnej nezávislosti sudcov, predstavuje:

- **rámcová analýza** ústavných východísk a právnej úpravy odvolávania sudcov všeobecných súdov a sudcov ústavného súdu z ich funkcie **v Slovenskej republike**, s osobitným zreteľom na odvolávanie z funkcie z dôvodu dosiahnutia ústavou ustanoveného

¹ Nález Ústavného súdu SR pod sp. zn. 21/2014 z 30.1.2019 (bod 127)

² GIBA, M. a kolektív: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. 295 s.

³ OROSZ, L. a kolektív: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: UPJŠ, 2009. 57 s.

veku, t. j. vekového cenzu, v rovine de constitutione lata a zároveň, v kontexte pripravovaných ústavných zmien v oblasti súdnej moci, aj v rovine de constitutione ferenda.

- **komparatívna analýza** vekového cenzu, resp. vekového limitu pre výkon funkcie sudcov všeobecných súdov a sudcov ústavných súdov (resp. iných súdnych orgánov) v **štátoch Európskej únie** (ďalej aj „*EU*“).

Predpokladaným výsledkom rámcovej analýzy v podmienkach Slovenskej republiky a komparatívnej analýzy v štátoch Európskej únie je vzájomné porovnanie podobností a rozdielnosti predmetných právnych úprav vekového cenzu pre výkon príslušných súdnych funkcií. Dôležitým cieľom komparatívnej analýzy je predovšetkým hľadanie vhodnej inšpirácie pre ďalší vývoj dotknutej právnej úpravy, ktorá by dostatočným spôsobom reflektovala konkrétne reálie súdnej moci na Slovensku, najmä s prihliadnutím na personálny stav súdov a skúsenosti sudcov približujúcich sa k dôchodkovému veku a zároveň s prihliadnutím na prirodzenú obmenu na súdnych pozíciách.

I. Vekový cenzus pre výkon funkcie sudcov všeobecných súdov a sudcov Ústavného súdu v Slovenskej republike (súčasný právny stav a perspektívy)

Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. z 9. decembra, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „*ústavný zákon č. 422/2020*“), označovaný ako justičná novela Ústavy SR, zaviedol vekový cenzus tak pre výkon funkcie sudcov všeobecných súdov v čl. 146 ods. 2 ústavy, podľa ktorého „*sudcovi zaniká funkcia posledný deň mesiaca, v ktorom sudca dosiahol vek 67 rokov*“ a zároveň aj pre sudcov Ústavného súdu SR v čl. 138 ods. 3 podľa ktorého: „*sudcovi ústavného súdu zaniká funkcia posledný deň mesiaca, v ktorom sudca ústavného súdu dosiahol vek 72 rokov.*“

Do účinnosti predmetnej ústavnej novelizácie (podstatná časť odo dňa 1.1.2021) bolo ukončenie funkcie sudcu všeobecného súdu predmetom článku 147 ods. 2 ústavy, podľa ktorého: „*prezident Slovenskej republiky môže na návrh Súdnej rady Slovenskej rady sudcu odvolať,*

- a) ak mu zdravotný stav dlhodobo nedovoľuje, najmenej počas jedného roka, riadne vykonávať sudcovské povinnosti,*
- b) dosiahol vek 65 rokov.*“

Ústavná konštrukcia odvolávania sudcov z dôvodu dosiahnutia veku 65 rokov bola zjavne založená na tom, že výkon funkcie sudcu po dosiahnutí veku 65 rokov je výnimkou a naopak, **pravidlom** je stav, keď

sudcovia po dosiahnutí ústavou ustanoveného veku už funkciu sudcu nevykonávajú (boli z nej odvolaní).⁴

Na ústavnú úpravu fakultatívneho odvolávania sudcov nadväzovala zákonná úprava, obsiahnutá v ustanovení § 18 ods. 2 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon o sudcoch“), ktorý bol obsahovo totožný s ustanovením čl. 147 ods. 2 ústavy.

Obsahová totožnosť s čl. 147 ods. 2 ústavy však neplatila pre ustanovenie § 18 ods. 3 zákona o sudcoch: ak boli dôvody na odvolanie z funkcie sudcu podľa odseku 1 alebo 2, súdna rada **musela** predložiť prezidentovi návrh na odvolanie sudcu. Ak boli dôvody na odvolanie z funkcie sudcu podľa odseku 2 písm. b), minister **oznámil** túto skutočnosť súdnej rade.

Na napätie vyvoditeľné z textu ústavnej a zákonnej úpravy odvolávania sudcov všeobecných súdov z funkcie poukázal ústavný súd v náleze pod sp. zn. 298/2015 z 15.12.2016, ktorý zdôrazňoval, že: *„nespochybniteľnou súčasťou ústavne konformného výkladu je požiadavka, podľa ktorej sa ústavne konformná interpretácia zákonnej úpravy musí vždy vyvodzovať z ústavnej úpravy, pričom je zároveň neprípustné, aby sa nejasnosti ústavného výkladu odstraňovali výlučne poukazom na zákonnú úpravu.“*

Ústavný súd ďalej dodal, že z posudzovanej ústavnej a zákonnej úpravy odvolávania sudcov všeobecných súdov z dôvodu dosiahnutia veku 65 rokov sa črtali **dva možné prístupy k interpretácii:**

1. Interpretáčny prístup založený na preferencii zákonnej úpravy v rigoróznom výklade § 18 ods. 3 zákona o sudcoch a extenzívnom výklade čl. 147 ods. 2 ústavy, podľa ktorého bola v texte implikovaná povinnosť Súdnej rady predkladať prezidentovi návrhy na odvolanie z funkcie všetkých sudcov všeobecných súdov, ktorí dosiahli 65 rok veku; tento prístup priznával Súdnej rade v procese odvolávania sudcov de facto len funkciu pošťára nezohľadňujúc jej ústavnú funkciu a zodpovednosť za zabezpečovanie riadneho výkonu súdnictva
2. Interpretáčny prístup založený na reštriktívnom výklade § 18 ods. 3 zákona o sudcoch, v rámci ktorého mohla Súdna rada autonómne rozhodovať o tom, či prezidentovi návrhy na odvolanie sudcov, ktorí dosiahli vek 65 rokov predloží alebo nepredloží. Za týchto okolností mala právomoc prezidenta odvolávať sudcov z funkcie po dosiahnutí veku 65 rokov primárne notariálny charakter.

⁴ Nález Ústavného súdu SR pod sp. zn. 298/2015 z 15. 12. 2016

Ústavný súd konštatoval, že obidva interpretačné prístupy majú svoje nedostatky a že **ústavná úprava odvolávania sudcov, ktorí dosiahli ústavou ustanovený vek nebola optimálna**, avšak z predošlej rozhodovacej činnosti sa plénum Ústavného súdu v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/05 z 21.4.2010 priklonilo k druhému interpretačnému prístupu.

So zmenami v ústavnej úprave odvolávania sudcov všeobecných súdov a sudcov ústavného súdu, ktorí dosiahli ústavou ustanovený vek počítal **pôvodný vládný návrh ústavného zákona**, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „návrh ústavného zákona v oblasti justície“), ktorý bol do Národnej rady SR doručený dňa 1.10.2020.⁵

Novinku v slovenskom ústavnom systéme predstavoval návrh na zavedenie vekového cenzu pre výkon funkcie **sudcov ústavného súdu**; navrhlo sa, aby sa čl. 138 doplnil odsekom 3 nasledovne: „*Sudcovi ústavného súdu zaniká funkcia posledný deň mesiaca, v ktorom sudca ústavného súdu dosiahol vek 72 rokov.*“

Vzhľadom na právnu úpravu vekového cenzu pre výkon funkcie **sudcu všeobecného súdu** sa navrhovalo vložiť nový odsek 2 do článku 146 ústavy nasledovne: „*Sudcovi **zaniká** funkcia posledný deň mesiaca, v ktorom sudca dosiahol **vek 65 rokov**. Sudca, ktorý vykonáva funkciu, **môže** najneskôr tri mesiace pred týmto dňom doručiť prezidentovi Slovenskej republiky písomné oznámenie, že vo výkone funkcie sudcu pokračuje; v takom prípade mu funkcia sudcu zanikne posledný deň kalendárneho mesiaca, v ktorom sudca dosiahol vek 68 rokov.*“

Cieľom novo navrhovanej ústavnej úpravy bolo (v zmysle Dôvodovej správy k návrhu zákona) je: „*odstránenie rizika určitej selektívnosti vo vzťahu k odvolaniu sudcu z jeho funkcie po dosiahnutí určitej vekovej hranice, ktoré súčasné znenie právnej úpravy prináša.*“

Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že dovŕšením veku 65 rokov malo dôjsť k premene z fakultatívneho na obligatórny dôvod ukončenia sudcovskej funkcie. Nepochybne malo ísť o predvídateľnejšiu úpravu zániku funkcie **priamo ex constitutione**. To znamená, že pre zánik funkcie sudcu by sa v tomto prípade nemal vyžadovať žiaden iný právny akt typu vydanie rozhodnutia.

V navrhovanej ústavnej úprave však bolo možné identifikovať **fakultatívny prvok**, ktorý by umožňoval sudcovi vykonávať svoju funkciu ďalšie tri roky, t. j. do posledného dňa kalendárneho mesiaca, v ktorom sudca dosiahol vek 68 rokov a to za splnenia podmienky doručenia

⁵ Národná rada Slovenskej republiky, 2020. Parlamentná tlač 270. [online]. [cit. 30. októbra 2020]. Dostupné z: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7962>>

pisomného oznámenia prezidentovi SR, najneskôr tri mesiace pred posledným dňom mesiaca, v ktorom by sudca dosiahol vek 65 rokov, o tom, že vo výkone sudcu pokračuje. Dôvodová správa poukazovala na to, že: „*zvolený koncept umožňuje sudcom všeobecných súdov zhodnotiť svoje schopnosti, či vôľu a chuť pokračovať vo funkcii sudcu napriek dosiahnutiu veku 65 rokov.*“

Po diskusiách v parlamente **ústavný zákon č. 422/2020 Z. z.** napokon zakotvuje **fixný vek 67 rokov** pre sudcov všeobecných súdov a **vek 72 rokov** pre sudcov Ústavného súdu SR.

Z porovnania pôvodného vládneho návrhu ústavného zákona a finálnej podoby ústavného zákona možno konštatovať, že vhodnejšia sa javí **fixná veková hranica pre zánik funkcie sudcu všeobecného súdu**; sporným bodom pôvodnej navrhovanej úpravy bola práve „fakultatívna“ možnosť sudcov všeobecných súdov požiadať o ďalšie zotrvanie vo funkcii o ďalšie tri roky. Aj napriek deklarovanému cieľu navrhovanej ústavnej úpravy týkajúceho sa odstránenia selektívnosti vo vzťahu o odvolaníu sudcu, stále pretrvával akýsi subjektívny prvok.

V tejto súvislosti sa prirodzene vynára otázka dôvodu rozdielnej úpravy vekového cenzu pre výkon funkcie sudcu všeobecného súdu a sudcu ústavného súdu. K jednému z dôvodov (podľa dôvodovej správy) patrí odlišnosť funkcie sudcu všeobecného súdu od funkcie sudcu ústavného súdu; **sudcovia všeobecných súdov** vykonávajú celoživotné povolanie v klasickej právnickej profesii. **Ústavní sudcovia** sú ústavnými činiteľmi, Podstata ich práce je odlišná, najmä s ohľadom na posudzovanie súladu podústavných noriem s ústavou a na rozhodovanie o porušovaní ústavných práv.

Ďalší dôvod predstavuje fakt, že **vek zániku funkcie sudcu všeobecného súdu** je tak viac prirovnateľný k veku odchodu do dôchodku „bežných“ zamestnancov, a vek **zániku funkcie ústavného sudcu** je podobný skôr veku ukončenia funkcie sudcu Európskeho súdu pre ľudské práva (podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je 70 rokov).⁶

⁶ čl. 23 ods. 2 Európskeho dohovoru o ľudských právach

II. Komparatívna analýza vekového cenzu pre výkon funkcie sudcov ústavných súdov v členských štátoch Európskej únie

| Štáty | Sudca ústavného súdu | |
|----------------|----------------------|------------|
| | Vekový cenzus | Pr. úprava |
| 1 Belgicko | 70 rokov* | Zákon |
| 2 Bulharsko | Žiadny | - |
| 3 Chorvátsko | Žiadny | - |
| 4 Cyprus | - | - |
| 5 Česko | Žiadny | - |
| 6 Dánsko | - | - |
| 7 Estónsko | - | - |
| 8 Fínsko | - | - |
| 9 Francúzsko | Žiadny | - |
| 10 Grécko | - | - |
| 11 Holandsko | - | - |
| 12 Írsko | - | - |
| 13 Litva | Žiadny | - |
| 14 Lotyšsko | 70 rokov* | Zákon |
| 15 Luxembursko | Žiadny | - |
| 16 Maďarsko | 70 rokov | Zákon |
| 17 Malta | - | - |
| 18 Nemecko | 68 rokov* | Zákon |
| 19 Poľsko | Žiadny | - |
| 20 Portugalsko | Žiadny | - |
| 21 Rakúsko | 70 rokov | Ústava |
| 22 Rumunsko | Žiadny | - |
| 23 Slovensko | Žiadny | - |
| 24 Slovinsko | Žiadny | - |
| 25 Španielsko | Žiadny | - |
| 26 Švédsko | - | - |
| 27 Taliansko | Žiadny | - |

Tabuľka č.1 – Prehľad právnej úpravy vekového cenzu pre výkon funkcie sudcov ústavných súdov v členských štátoch EÚ

V tejto kategórii je potrebné zohľadniť kľúčové členenie modelov súdnej kontroly ústavnosti na model všeobecnej difúznej súdnej kontroly ústavnosti a model špecializovanej a koncentrovanej kontroly ústavnosti. V rámci modelu **všeobecnej difúznej súdnej kontroly ústavnosti** vykonávajú súdnu kontrolu ústavnosti zásadne všetky všeobecné sudy, pričom najvýznamnejším realizátorom je najvyšší všeobecný súd (Supreme Court). V rámci modelu **špecializovanej a koncentrovanej kontroly ústavnosti** je súdna kontrola ústavnosti zverená ústavnému súdu.

Vzhľadom na skutočnosť, že v **model všeobecnej difúznej kontroly ústavnosti** sa uplatňuje v **9 zo 27 štátoch EÚ** (Cyprus, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Grécko, Holandsko, Írsko, Malta, Švédsko) predmetom môjho skúmania bol predovšetkým vekový cenzus sudcov ústavných súdov v štátoch EÚ, v ktorých sa uplatňuje **model špecializovanej a koncentrovanej kontroly ústavnosti – t. j. 18 štátov EÚ**.⁷

Na základe vykonaného rozboru právnej úpravy vekového cenzu sudcov ústavných súdov v štátoch EÚ treba v prvom rade zdôrazniť, že **z 18 skúmaných členských štátov až 13 štátov nezakotvuje vekový cenzus**. Dôvodom môže byť aj skutočnosť, že sudcovia ústavného súdu sú do funkcie menovaní len na určité časové obdobie, zväčša bez možnosti opätovného vymenovania a preto nie je potrebné ustanovovať vekový cenzus zániku funkcie sudcu ústavného sudcu.

Výnimku však tvorí právna úprava (zväčša v zákonnej podobe) v **piatich štátoch EÚ**, ktorými sú Belgicko, Lotyšsko, Maďarsko, Nemecko a Rakúsko. Pozoruhodnou je aj rozličná miera obligatórnosti vekového cenzu sudcov ústavného súdu v predmetných právnych úpravách členských štátoch EÚ, ktoré možno členiť do dvoch skupín:

1. skupina štátov s obligatórne stanoveným vekovým cenzom **bez predĺženia funkčného obdobia** (Maďarsko⁸ a Rakúsko⁹).
2. skupina štátov **s možnosťou predĺženia funkčného obdobia** za účelom zachovania kontinuity výkonu funkcie ústavného sudcu, dokiaľ nebude vymenovaný jeho nástupca (Nemecko¹⁰), prípadne

⁷ Vekový cenzus sudcov Najvyššieho súdu toho ktorého štátu EÚ, ktorý plní aj funkcie súdnej kontroly ústavnosti a ktorý je súčasťou všeobecného súdnictva je analyzovaný v časti „Komparatívna analýza vekového cenzu sudcov všeobecných súdov v členských štátoch Európskej únie“.

⁸ § 15 ods. 1, písm. a) Organického zákona č. CLI z roku 2011 o ústavnom súdnictve v Maďarsku

⁹ čl. 147 ods. 6 Federálneho ústavného zákona Rakúska z roku 1920

¹⁰ § 4 ods. 3 Zákon o (Nemeckom) federálnom ústavnom súde z roku 1951, v znení zákona z roku 2017

predĺženie funkčného obdobia za účelom dokončenia rozhodovania vo veciach, o ktorých sa začalo rozhodovať pred dovŕšením maximálneho veku sudcu ústavného súdu (Lotyšsko¹¹ a Belgicko¹²).

3. Výška vekového cenzu v týchto štátoch EÚ sa pohybuje v rozmedzí od 68 až 70 rokov, čo zodpovedá veku ukončenia funkcie sudcu Európskeho súdu pre ľudské práva (podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je vek určený na 70 rokov).¹³

III. Komparatívna analýza vekového cenzu pre výkon funkcie sudcov všeobecných súdov v členských štátoch Európskej únie

| Štáty | Sudca všeobecného súdu | | |
|--------------|------------------------|-----------------------------------|----------------|
| | Vekový cenzus | | Pr. úprava |
| | Obligatórny | Fakultatívny | |
| 1 Belgicko | - | 67-70 rokov 70-73 rokov | Zákon |
| 2 Bulharsko | 65 rokov | - | Ústava |
| 3 Chorvátsko | 70 rokov | - | Ústava |
| 4 Cyprus | 63 rokov a 68 rokov | - | Ústava a zákon |
| 5 Česko | 70 rokov | - | Zákon |
| 6 Dánsko | - | 65-70 rokov | Ústava a zákon |
| 7 Estónsko | - | 68 (+2 roky, nie viac ako 4 roky) | Zákon |
| 8 Fínsko | 68 rokov | - | Zákon |
| 9 Francúzsko | - | 67 - 73 rokov | Zákon |
| 10 Grécko | 65 rokov a 67 rokov | - | Ústava |
| 11 Holandsko | 65 rokov | - | Zákon |
| 12 Írsko | 70 rokov | - | Zákon |
| 13 Litva | - | 65 rokov* | Zákon |
| 14 Lotyšsko | 70 rokov | - | Zákon |

§ 4b ods. 4 Zákona o (Nemeckom) federálnom ústavnom súde z roku 1951, v znení zákona z roku 2017

¹¹ § 8 Zákona o ústavnom súde Lotyšska z roku 1997, v znení zákona z roku 2014

¹² § 60 Organického zákona o ústavnom súde Belgicka z 6. januára 1989, v znení zákona z roku 2017

¹³ čl. 23 ods. 2 Európskeho dohovoru o ľudských právach

| Štáty | Sudca všeobecného súdu | | |
|----------------|------------------------|---------------------------------------|----------------|
| | Vekový cenzus | | Pr. úprava |
| | Obligatórny | Fakultatívny | |
| 15 Luxembursko | 68 rokov | - | Zákon |
| 16 Maďarsko | - | 70-65 rokov | Zákon |
| 17 Malta | 65 rokov | - | Ústava |
| 18 Nemecko | - | 65-67 rokov | Zákon |
| 19 Poľsko | - | 65-70 rokov | Zákon |
| 20 Portugalsko | 70 rokov | - | Zákon |
| 21 Rakúsko | 65 rokov | - | Zákon |
| 22 Rumunsko | - | 65-70 rokov | Zákon |
| 23 Slovensko | - | 65 rokov* | Ústava a zákon |
| 24 Slovinsko | - | 70 rokov* | Zákon |
| 25 Španielsko | - | 70-72 rokov | Zákon |
| 26 Švédsko | - | 65-67 rokov+ možnosť predĺženia | Zákon |
| 27 Taliansko | 70 rokov | - | Zákon |

Tabuľka č.2 – Prehľad právnej úpravy vekového cenzu pre výkon funkcie sudcov všeobecných súdov v členských štátoch EÚ

V demokratických a právnych štátoch je dĺžka funkčného obdobia významný faktor determinujúci kvalitu sudcovskej nezávislosti. Sudcovia všeobecných súdov sú v štátoch EÚ menovaní bez časového obmedzenia a svoju funkciu vykonávajú spravidla do konca svojho pracovného života, resp. do nástupu do dôchodku.

Na základe vyššie uvedeného komparatívneho prehľadu vekového cenzu (uvedeného v tabuľke č. 2) možno formulovať určité zovšeobecnenia:

1. Z analýzy právnych úprav vekového cenzu v štátoch EÚ vyplýva, že v (tesnej) väčšine štátov (14 z 27 štátov) je vekový cenzus pre výkon funkcie sudcov všeobecných súdov upravený **obligatórne**, t. j. ako povinný vek odchodu sudcu do dôchodku bez možnosti predĺženia ich funkcie. V tejto skupine štátov však možno identifikovať rôzne formy vyjadrenia vekového cenzu:
 - a) **stanovenie obligatórneho vekového cenzu bez vymedzenia presného okamihu zániku funkčného obdobia sudcu**

(Bulharsko¹⁴, Chorvátsko¹⁵, Cyprus¹⁶, Fínsko¹⁷, Írsko¹⁸, Lotyšsko¹⁹, Luxembursko²⁰, Malta²¹, Portugalsko²², Taliansko²³).

- b) stanovenie obligatórneho vekového cenzu za súčasného vymedzenia okamihu zániku funkčného obdobia sudcu** a to buď tak, že funkcia sudcu zanikne uplynutím kalendárneho roku, v ktorom sudca dosiahol ustanovený vek (Česko²⁴), alebo funkcia sudcu zanikne prvého dňa v mesiaci nasledujúcom po mesiaci, v ktorom dosiahol ustanovený vek (Holandsko²⁵), prípadne funkcia zaniká na konci mesiaca, v ktorom sudca dovŕši ustanovený vek (Rakúsko²⁶).
- c) Diferencovanie vekového cenzu** v závislosti od postavenia súdu v súdnej hierarchii (Cyprus²⁷), prípadne aj od toho, či je sudca aj funkcionárom na príslušnom súde. (Grécko²⁸).

¹⁴ čl. 129 ods. 3 Ústavy Bulharskej republiky č. 56/1991 v znení neskorších predpisov (100/2015)

¹⁵ čl. 120 Ústavy Chorvátskej republiky č. 56/90 v znení neskorších predpisov (5/14)

¹⁶ čl. 133 ods. 7 a čl. 153 ods. 7 Ústava Cyperskej republiky z roku 1960, v znení neskorších predpisov (2008)

§ 8 ods. 2 Zákona o súdoch č. 14/1960 v znení neskorších predpisov

¹⁷ kapitola 16, § 1, ods. 1 Zákon o súdoch č. 673/2016 (Courts Act)

§ 35 a § 45 Zákona o verejných funkcionároch (Public Officials Act)

¹⁸ § 47 ods. 1 Zákona o súdoch a súdnych funkciách č. 31/1995 (Couts and Cout Officers Act)

¹⁹ § 63 Zákona o súdnej moci z roku 1993, v znení neskorších predpisov (2018)

²⁰ § 147 Zákona o súdoch, v znení zákona z roku 2020

²¹ čl. 97 ods. 1, čl. 100 ods. 4 Ústavy Malty z roku 1964, v znení neskorších predpisov (2007)

²² Zákon o sudcoch č. 21/1985 v znení neskorších predpisov z roku 2011 (Judicial Magistrates Statute)

²³ Zákonný dekrét č. 168/2016

Por. Qualifications required for and age limit of appointment to judicial offices in the Contracting Member States. Dostupné z: <https://www.unified-patent-court.org/sites/default/files/upc-national-eligibility-criteria_final.pdf>

²⁴ §94 písm. a) Zákona č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudu a o změně některých dalších zákonů

²⁵ § 52 Zákona z 26.1.2001 o súdnych úradníkoch (The Act of 26 January 2001 to adopt the [Netherlands] Judicial Officers Act)

²⁶ § 99 Zákona o službe sudcu a prokurátora (Richter – und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz) č. 305/1961, v znení neskorších predpisov (112/2019)

²⁷ čl. 133 ods. 7 a čl. 153 ods. 7 Ústava Cyperskej republiky z roku 1960, v znení neskorších predpisov (2008)

§ 8 ods. 2 Zákona o súdoch č. 14/1960 v znení neskorších predpisov

²⁸ čl. 88 ods. 5 Gréckej ústavy z roku 1974 v znení neskorších predpisov (2008)

2. Z analýzy právnych úprav vekového cenzu v štátoch EÚ ďalej vyplýva, že 13 z 27 štátov EÚ vo svojich právnych úpravách vekový cenzus pre výkon funkcie sudcov všeobecných súdov **fakultatívne**, a to najmä v týchto podobách:
- a) úprava minimálneho vekového limitu, s možnosťou pokračovania vo výkone sudcovskej funkcie, až do skončenia rozhodovania, resp. pojednávania vo veci, so súhlasom sudcovskej rady, (resp. obdobného orgánu sudcovskej legitimacy), bez úpravy maximálneho vekového limitu (Litva²⁹),
 - b) úprava minimálneho vekového limitu, s možnosťou predĺženia sudcovskej funkcie a to na vlastnú žiadosť a so súhlasom spravidla sudcovskej rady (resp. obdobného orgánu sudcovskej legitimacy), až do dovŕšenia maximálneho vekového limitu; (Belgicko³⁰, Rumunsko³¹, Španielsko³²),
 - c) úprava minimálneho vekového limitu, s možnosťou predĺženia sudcovskej funkcie a to na vlastnú žiadosť (v Poľsku sudca musí predložiť osvedčenie o spôsobilosti sudcu vykonávať funkciu vzhľadom na zdravotný stav), so súhlasom spravidla sudcovskej rady, resp. obdobného orgánu sudcovskej legitimacy, ak si to vyžaduje dôležitý verejný záujem, až do dovŕšenia maximálneho vekového limitu (Estónsko³³, Poľsko³⁴),
 - d) úprava vekového limitu v závislosti od roku narodenia sudcu (Nemecko³⁵),
 - e) rozhranie minimálneho vekového limitu, ktorý predstavuje možný zánik funkcie sudcu (s garantovaným príjmom, resp. dôchodkom) a zároveň maximálneho vekového limitu, ktorý predstavuje povinný zánik funkcie sudcu (Dánsko³⁶, Francúzsko³⁷),

²⁹ § 57 Zákona o súdoch z 31.5.1994, č. I.-480 v znení neskorších predpisov (2020)

³⁰ § 383 ods. 1 Súdneho kódexu (Judicial Code) z 1967 v znení neskorších predpisov (2019)

³¹ § 83 ods. 1 Zákon o postavení sudcov a prokurátorov (Law on the Statute of Judges and Prosecutors) z roku 2004 v znení neskorších predpisov (2009)

³² §358, § 386 Organického zákona č. 6/1985 o súdnictve) (Organic law on the Judiciary) v znení neskorších predpisov (2006).

³³ § 48, § 99 Zákona o súdoch (Courts Act) z 19.6.2002, v znení neskorších predpisov (2020)

³⁴ § 69 zákona o organizácii všeobecného súdnictva z 27.7.2011 (Act on common courts organisation) v znení neskorších predpisov (2019)

³⁵ § 48 a § 76 zákona o Nemeckom súdnictve (The German Judiciary Act) z 19. apríla 1972, v znení neskorších predpisov (2017)

³⁶ čl. 64 Ústavy Dánska z roku 1953 v znení neskorších predpisov (2009)

7. časť Zákona o štátnych zamestnancoch (Civil Servant Act) z roku 2004, v znení neskorších predpisov (2016)

- f) úprava minimálneho vekového limitu, ktorý predstavuje možný zánik funkcie sudcu (s garantovaným príjmom), úprava maximálneho vekového limitu a zároveň možnosť pokračovať po dovŕšení maximálneho limitu vo výkone sudcovskej funkcie, ak si to vyžaduje personálna situácia (Švédsko³⁸),
 - g) možný zánik funkcie sudcu po dovŕšení (všeobecného) dôchodkového veku a úprava maximálneho vekového limitu, ktorý predstavuje povinný zánik funkcie sudcu (Slovinsko³⁹),
 - h) úprava mechanizmu postupnej zmeny vekového cenzu v dôsledku prijímania reforiem (Maďarsko⁴⁰),
 - i) diferencovaný vekový cenzus pre výkon sudcovských funkcií na rôznych stupňoch súdov (Belgicko).
3. Z analýzy právnych úprav vekového cenzu ve štátoch EÚ vyplýva, že drvivá väčšina (20 z 27) právnych úprav vekového cenzu sudcov všeobecných súdov je v zákonnej podobe, ktorú predpokladá ústava toho ktorého členského štátu EÚ. Len 4 z 27 členských štátov EÚ upravujú vek ukončenia sudcovskej funkcie priamo v ústave a 3 z 27 členských štátov tento vek regulujú v oboch prameňoch práva súbežne, t. j. na úrovni ústavy a zákona.
4. Výška vekového cenzu štátoch EÚ sa pohybuje v rozmedzí od 65 rokov (čo predstavuje „bežný“ dôchodkový vek) až do 70 rokov, v prípade predĺženia sudcovskej funkcie, alebo vekového cenzu sudcu pôsobiaceho na súde vyššej inštancie môže, byť limit až 73 rokov.

Záver

³⁷ Nariadenie č. 58-1270 z 22. decembra 1958, ktorým sa prijíma Organický zákon o súdnictve (o sudcoch a prokurátoroch) a Dekrét č. 93-21 zo 7. januára 1993 na aplikáciu Nariadenia č. 58-1270 z 22. decembra 1958. Por. Qualifications required for and age limit of appointment to judicial offices in the Contracting Member States. Dostupné z: <https://www.unified-patent-court.org/sites/default/files/upc-national-eligibility-criteria_final.pdf>

³⁸ WENNERSTRÖM L. – BRICKMAN A. *The Status of Administrative Judges in Sweden*. [online]. [cit. 28. októbra 2020]
Dostupné na internete:

<<https://www.aihja.org/images/users/ARCHIVES/docutheque-docs/EReportSweden.pdf>>

³⁹ § 47 ods. 1 Zákona o súdnej službe č. 19/94 v znení neskorších predpisov (24/98)

⁴⁰ HALMAI, G.: *The Early Retirement Age of the Hungarian Judges*. IN: *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence* (eds., Fernanda and Davis), Cambridge University Press, 2017. [online].
[cit. 28.októbra.2020]

Dostupné na internete:

<https://me.eui.eu/gabor-halmi/wp-content/uploads/sites/385/2018/05/EU_Law_Stories_chapter-24.pdf>

Základná línia tohto článku začína s analýzou právnej úpravy vekového cenzu pre výkon funkcie sudcu všeobecného súdu v Slovenskej republike a to v rovine de constitutione lata a zároveň aj de constitutione ferenda v kontexte pripravovanej ústavnej reformy súdnej moci, ktorá sa dotýka zmien vo sfére vekového cenzu pre výkon funkcie sudcov všeobecného súdu a zavedenia vekového cenzu pre výkon funkcie sudcov ústavného súdu. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že uvedené zmeny v odvolávaní sudcov všeobecného a aj ústavného súdu možno vnímať pozitívne, najmä v kontexte očistenia justície a zvýšenia dôveryhodnosti justície.

Otázka znie, aký vekový cenzus pre výkon predmetných sudcovských funkcií sa javí ako najvhodnejší?

Nemám ambíciu formulovať jasnú odpoveď na túto otázku. K odpovedi som sa mohla len priblížiť a to predovšetkým aplikovaním komparatívnej metódy, keďže problematika právnej úpravy vekového cenzu pre výkon funkcie sudcov všeobecných a ústavných súdov má nepochybne významný presah aj v medzinárodnom ponímaní, konkrétne v krajinách EÚ. Hlavný prínos komparácie mal spočívať najmä v hľadaní inšpirácie pre optimálnu právnu úpravu v podmienkach Slovenskej republiky.

Na základe vykonanej komparatívnej analýzy právnej úpravy vekového cenzu pre výkon funkcie sudcov ústavných súdov a sudcov všeobecných súdov v štátoch EÚ je nevyhnutné zdôrazniť, **že vo všetkých analyzovaných členských štátoch EÚ je rešpektovaný princíp sudcovskej nezávislosti** z hľadiska zániku sudcovskej funkcie z dôvodu dovŕšenia „dôchodkového“ veku. Inými slovami, základ, resp. podstata predmetných právnych úprav je značne podobná.

Odlíšnosti sa prejavujú najmä v **podmienkach** zániku funkcie z dôvodu dovŕšenia veku, ale menej v určení samotného veku zániku funkcie. Práve **spôsob vyjadrenia podmienok zániku funkcie z dôvodu dovŕšenia veku** bol predmetom môjho vedeckého skúmania, pretože práve tie poukazujú na „silu“ garancie sudcovskej nezávislosti. **Základným predpokladom „najsilnejšej“ garancie sudcovskej nezávislosti je „výslovná a presná, jednoznačná právna úprava.“⁴¹**

Z komparatívnej analýzy podmienok zániku sudcovskej funkcie z dôvodu veku možno „odstupňovať“ jednotlivé podmienky zániku funkcie **sudcov všeobecných súdov** z dôvodu veku:

1. Za najvhodnejšie riešenie možno považovať ustanovenie **jednotného obligatórneho vekového cenzu pre všetkých sudcov** (bez ohľadu na stupeň (inštanciu) súdu a funkciu, ktorú na súde sudca vykonáva), ktorý je zakotvený **priamo v ústave**

⁴¹ Nález Ústavného súdu SR pod sp. zn. 21/2014 z 30.1.2019 (bod 127)

(Bulharsko, Chorvátsko). Uvedené riešenie je jednoznačné, prehľadné a nie je v ňom priestor na subjektívnu úvahu. Navyše, ak je vekový cenzus zakotvený priamo v ústave, znamená to menšie riziko zasahovania štátu do sudcovskej nezávislosti. Možnou nevýhodou ústavnej úpravy vekového cenzu je menej flexibilná reakcia na meniace sa zmeny v spoločnosti, predovšetkým pre praktické potreby súdництва. V tomto prípade sa javí vhodná aj zákonná úprava vekového cenzu pre výkon funkcie sudcov, ktorá sa objavuje v prevažnej väčšine analyzovaných štátov EÚ (19 z 27 štátov EÚ).

2. Značné množstvo štátov vo svojich právnych úpravách reguluje vekový cenzus **fakultatívne**. V tejto skupine štátov možno identifikovať viacero rozdielov v právnej úprave, pričom platí, že čím je presnejšia a jednoznačnejšia právna úprava, tým silnejšia je garancia sudcovskej nezávislosti. Úroveň nezávislosti sudcov môže, byť oslabená zavedením rôznych subjektívnych prvkov, resp. podmienok v podobe súhlasu sudcovského orgánu s pokračovaním vo výkone funkcie sudcu po prekročení minimálneho vekového cenzu a tiež podmienok ako verejný záujem na pokračovaní vo výkone súdnej funkcie, čo ponúka možnosť rôznej interpretácie (Estónsko, Poľsko).

V súvislosti **so sudcami ústavných sudcov v EÚ** možno konštatovať, že absencia vekového cenzu v drvivej väčšine právnych úpravách má svoje opodstatnenie z hľadiska toho, že sudcovia ústavného súdu sú menovaní na určité časové obdobie, ktoré keď uplynie, nastáva zánik ich funkcie.

Doterajšia právna úprava odvolávania sudcov všeobecných súdov v Slovenskej republike bola založená na **fakultatívnosti**, t. j. možnosti odvolať sudcu, ktorý dosiahol vek 65 rokov. **Súčasná** ústavná úprava predstavuje pre sudcov všeobecných súdov zakotvenie **obligatórneho** vekového limitu, t. j. dovŕšenie veku 67 rokov a pre sudcov ústavného súdu tiež obligatórny vekový limit 72 rokov bez možnosti akéhokolvek predĺženia funkcie.

Pozitívom súčasnej ústavnej úpravy je jej predvídateľnosť a zreteľnosť (oproti súčasnej právnej úprave a pôvodnému návrhu ústavného zákona).

Na ľahkú váhu netreba brať ani skutočnosť, že značný rozdiel v „zastropovaní“ veku do dôchodku pre sudcov všeobecných súdov (67 rokov) a pre sudcov ústavného súdu (72 rokov) môže signalizovať, najmä na strane sudcov všeobecných sudcov, neprimeranosť. Navyše, argumenty

(uvedené v dôvodovej správe) týkajúce sa rozdielnej úpravy vekového cenzu pre sudcov všeobecného súdu a ústavného súdu nie sú natoľko presvedčivé, aby odôvodnili značný rozdiel v rozsahu piatich rokov. Preto sa domnievam, že vekový cenzus tak pre výkon funkciu sudcov všeobecného súdu a pre sudcov ústavného súdu by nemal byť až taký rozdielny. Inými slovami by sa mali vekové cenzy pre sudcov všeobecných súdov a sudcov ústavného súdu približovať a nie vzdľaťovať.

Zoznam použitej literatúry

- GIBA, M. a kolektív: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.
- OROSZ, L. a kolektív: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: UPJŠ, 2009. 57 s.

Judikatúra ústavného súdu

- Nález Ústavného súdu SR pod sp. zn. 298/2015 z 15. 12. 2016
- Nález Ústavného súdu SR pod sp. zn. 21/2014 z 30.1.2019 (bod 127)

Internetové zdroje

- Národná rada Slovenskej republiky, 2020. Dostupné z: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7962>>
- HALMAI, G.: *The Early Retirement Age of the Hungarian Judges*. IN: *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence* (eds., Fernanda and Davis), Cambridge University Press, 2017. Dostupné z: <https://me.eui.eu/gabor-halmi/wp-content/uploads/sites/385/2018/05/EU_Law_Stories_chapter-24.pdf>
- WENNERSTRÖM L. – BRICKMAN A. *The Status of Administrative Judges in Sweden*. Dostupné z: <<https://www.aihja.org/images/users/ARCHIVES/docuthequedocs/EReportSweden.pdf>>
- Qualifications required for and age limit of appointment to judicial offices in the Contracting Member States. Dostupné z: <https://www.unified-patent-court.org/sites/default/files/upc-national-eligibility-criteria_final.pdf>

Prehľad použitých právnych predpisov štátov Európskej únie

Belgicko

- Ústava Belgicka v znení neskorších predpisov (2019)

- Organický zákon o ústavnom súde Belgicka z 6. januára 1989 v znení zákona z roku 2017
- Súdneho kódexu (Judicial Code) z 1967 v znení neskorších predpisov (2019)

Bulharsko

- Ústava Bulharskej republiky č. 56/1991 v znení neskorších predpisov (100/2015)

Chorvátsko

- Ústava Chorvátskej republiky č. 56/90 v znení neskorších predpisov (5/14)

Cyprus

- Ústava Cyperskej republiky z roku 1960, v znení neskorších predpisov (2008)
- Zákona o súdoch č. 14/1960 v znení neskorších predpisov

Česko

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky v znení neskorších predpisov (2013)
- Zákon č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudu a o změně některých dalších zákonů

Dánsko

- Ústava Dánska z roku 1953 v znení neskorších predpisov (2009)
- Zákon o štátnych zamestnancoch (Civil Servant Act) z roku 2004, v znení neskorších predpisov (2016)

Estónsko

- Zákon o súdoch (Courts Act) z 19.6.2002, v znení neskorších predpisov (2020)

Fínsko

- Ústava Fínska z 11. júna 1999 v znení neskorších predpisov (2018)
- Zákon o súdoch č. 673/2016 (Courts Act)
- Zákon o verejných funkcionároch (Public Officials Act)

Francúzsko

- Nariadenie č. 58-1270 z 22. decembra, ktorým sa prijíma Organický zákon o súdnictve (o sudcoch a prokurátoroch)

Grécko

- Ústava Grécka z roku 1974 v znení neskorších predpisov (2008)

Holandsko

- Ústava Holandského královstva v znení z roku 2018
- Zákon z 26.1.2001 o súdnych úradníkoch

Írsko

- Zákon o súdoch a súdnych funkciách č. 31/1995 (Courts and Court Officers Act)

Litva

- Zákon o ústavnom súde z roku 1993, v znení neskorších predpisov (2020)
- Zákon o súdoch z 31.5.1994, č. I.-480 v znení neskorších predpisov (2020)

Lotyšsko

- Zákon o ústavnom súde Lotyšska z roku 1997, v znení neskorších predpisov (2014)
- Zákon o súdnej moci z roku 1993, v znení neskorších predpisov (2018)

Luxembursko

- Luxemburská ústava z roku 1868 v znení neskorších predpisov (2009)
- Zákon o súdoch, v znení zákona z roku 2020

Maďarsko

- Organický zákona č. CLI z roku 2011 o ústavnom súdnictve v Maďarsku

Malta

- Ústava Malty z roku 1964, v znení neskorších predpisov (2007)

Nemecko

- Zákon o federálnom ústavnom súde z roku 1951 v znení zákona z roku 2017
- Zákon o Nemeckom súdnictve (The German Judiciary Act) z 19. apríla 1972, v znení neskorších predpisov (2017)

Poľsko

- Zákon o právnom postavení sudcov Ústavného súdu z 30. novembra 2016
- Zákon o organizácii všeobecného súdnictva z 27.7.2011 (Act on common courts organisation) v znení neskorších predpisov (2019)

Portugalsko

- Zákon o Ústavnom súde z roku 1982, v znení neskorších predpisov (2001)
- Zákon o sudcoch č. 21/1985 v znení neskorších predpisov z roku (2011)

Rakúsko

- Federálneho ústavného zákona Rakúska z roku 1920, v znení neskorších predpisov (2004)
- Zákon o službe sudcu a prokurátora (Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz) č. 305/1961, v znení neskorších predpisov (112/2019)

Rumunsko

- Ústava Rumunska z roku 1991, v znení neskorších predpisov (2003)
- Zákon o postavení sudcov a prokurátorov (Law on the Statute of Judges and Prosecutors) z roku 2004 v znení neskorších predpisov (2009)

Slovinsko

- Ústava Slovinskej republiky z 23.12. 1991, v znení neskorších predpisov (2000)
- Zákon o súdnej službe č. 19/94 v znení neskorších predpisov (24/98)

Španielsko

- Španielska Ústava z roku 1978, v znení neskorších predpisov (2001)
- Organický zákon č. 6/1985 o súdnictve (Organic law on the Judiciary) v znení neskorších predpisov (2006)
- Organický zákon č. 2/1979 o ústavnom súde z 3.10.1979

Švédsko

- Ústava Švédska z roku 1974, v znení neskorších predpisov (2016)

Taliansko

- Ústava Talianskej republiky z roku 1947, v znení neskorších predpisov (2012)
- Zákonný dekrét 168/2016

Kontaktné údaje:

JUDr. Simona Farkašová, PhD.

simona.farkasova@upjs.sk

UPJŠ – Právnická fakulta

Kováčska 26

040 75 Košice

Slovenská republika

Najvyšší správný súd Slovenskej republiky a jeho disciplinárna právomoc vo vzťahu k advokátom

The Supreme Administrative Court of the Slovak Republic and its disciplinary jurisdiction over lawyers

JUDr. Katarína Lešková

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Abstrakt

V podmienkach Slovenskej republiky bol nedávno zriadený Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, ktorý má plniť, okrem iného, aj funkciu disciplinárneho súdu pre rôzne právnické profesie. Do úvahy prichádza možnosť, že bude disponovať aj disciplinárnou právomocou voči advokátom. Príspevok sa zaoberá súčasnou úpravou disciplinárneho konania advokátov v rámci stavovskej samosprávy a reaguje na úvahy o prenesení tejto právomoci na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky.

Abstract

In the conditions of the Slovak Republic, the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic was recently established, which is to perform, among other things, the function of a disciplinary court for various legal professions. There is a possibility that it will also have disciplinary authority over lawyers. The article deals with the current regulation of disciplinary proceedings of lawyers within the lawyer self-regulation and responds to the considerations on the transfer of this power to the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic.

Kľúčové slová: Najvyšší správy súd SR, disciplinárna právomoc, advokáti, Slovenská advokátska komora, slobodné povolanie

Key words: Supreme Administration court of the Slovak Republic, disciplinary jurisdiction, lawyers, Slovak Lawyer Association, free profession

Úvod

V súčasnosti je Slovenská republika postihnutá, okrem boja s pandémiou COVID-19, aj bojom v obnovenie dôvery v právny štát, ktorý si dala vláda Slovenskej republiky za cieľ vo svojom Programovom

vyhlásení na obdobie rokov 2020 – 2024¹, a s ktorého realizáciou začala veľmi intenzívne prípravou rozsiahlych legislatívnych zmien s úmyslom schváliť ich a zaviesť do praxe ešte v tomto volebnom období. Súčasťou týchto zmien je aj reforma justície, ktorá v sebe zahŕňa, okrem iného, aj zriadenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a jeho zaradenie do všeobecnej sústavy súdov, v ktorej má mať rovnocenné postavenie s Najvyšším súdom Slovenskej republiky, a ktorý má byť najvyššou súdnou inštanciou pre oblasť správneho súdnictva a zároveň má mať aj postavenie disciplinárneho súdu voči sudcom ako aj iným právnym profesiám, medzi ktoré prichádza do úvahy aj advokácia.

Cieľom príspevku je zamerať pozornosť iba na disciplinárnu právomoc tejto novozriadenej súdnej inštitúcie, a to konkrétne vo vzťahu k advokátom, v krátkosti poukázať na súčasný stav realizácie disciplinárneho konania prostredníctvom Slovenskej advokátskej komory a podať vlastný názor na možné prenesenie tejto právomoci na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky.

Zriadenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a disciplinárna právomoc

V rámci realizácie Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky bol vypracovaný návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky a s tým súvisiace zmeny a doplnenia príslušných zákonov v súvislosti s reformou súdnictva, ktoré boli schválené Národnou radou Slovenskej republiky dňa 9.12.2020.² Tieto zmeny so sebou priniesli aj zriadenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktorý v zmysle novelizovaného článku 142 ods. 2 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky: „*rozhoduje aj o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, prokurátorov a ak tak ustanoví zákon, aj iných osôb.*“. V dôvodovej správe k vyššie uvedenému ústavnému zákonu č. 422/2020 Z.z. sa ako príklad *iných osôb*, o ktorých disciplinárnej zodpovednosti má tento súd rozhodovať, uvádzajú okrem notárov, exekútorov aj *advokáti*.³ V zmysle článku 154g ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky začne Najvyšší správny súd

¹ Bližšie pozri Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024 schválené Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 239 z 19. apríla 2020.

² Ústavný zákon č. 422/2020 Z.z. a zákon č. 423/2020 Z.z. boli schválené v relatívne veľmi krátkej dobe vzhľadom na rozsah zmien, ktoré so sebou priniesli, keďže ich vládne návrhy boli predložené Národnej rade Slovenskej republiky 1. októbra 2020 a 9. decembra 2020 už boli oba schválené v 3. čítaní, nehovoriac o tom, že programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky bolo schválené Národnou radou Slovenskej republiky 30. apríla 2020. Pritom účinnosť nadobudli už 1. januára 2021, okrem niektorých ustanovení, ktoré nadobudnú účinnosť neskôr a v Zbierke zákonov vyšli 29. decembra 2020.

³ Bližšie pozri dôvodovú správu k ústavnému zákonu č. 422/2020 Z.z.

Slovenskej republiky svoju činnosť dňom, ktorý ustanoví zákon, t.j. dňom 1.8.2021.⁴ Dovtedy má byť prijatý zákon, ktorý bude upravovať disciplinárne konanie pred týmto súdom a okruh právnických profesií, voči ktorým bude mať túto právomoc. V tejto súvislosti je v súčasnosti pripravovaný návrh zákona o disciplinárnom konaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny poriadok), ktorého cieľom je upraviť procesnoprávnu rovinu disciplinárneho konania vybraných právnických profesií pred Najvyšším správny súdom Slovenskej republiky, s úmyslom zjednotiť a zefektívniť mechanizmus spôsobu vedenia tohto konania jednotnou a zrozumiteľnou právnou úpravou. V predbežnej informácii k tomuto návrhu zákona PI/2020/277⁵ sa uvádza, že *v súčasnosti disponujú disciplinárnou právomocou rôzne orgány či stavovské organizácie avšak aplikačná prax dokázala, že v mnohých prípadoch tieto orgány či stavovské komory nie sú schopné viesť riadne disciplinárne konanie*, z čoho možno nepriamo vyvodiť, aj s poukazom na dôvodovú správu k vyššie uvedenému ústavnému zákonu, že s disciplinárnou právomocou Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky aj voči advokátom sa skôr počíta ako nie, i keď jednoznačne to ešte zodpovedané nie je. Vzhľadom na tvrdenie v zmienenej predbežnej informácii, že stavovské komory, medzi ktorú môžeme zaradiť aj Slovenskú advokátsku komoru, nie sú schopné viesť riadne disciplinárne konanie, je potrebné poukázať aj na aktuálnu úpravu a priebeh disciplinárneho konania v rámci tejto stavovskej organizácie.

Disciplinárne konanie voči advokátom a Slovenská advokátska komora

V súčasnosti má Slovenská advokátska komora nastavený vlastný systém disciplinárnych konaní, ktorý je upravený v rámci zákonnej úpravy a stavovských predpisov komory a ktorý plne prebieha v rukách samosprávy tejto stavovskej organizácie. Disciplinárne opatrenie a disciplinárne konanie je upravené vo štvrtjej časti zákona č. 586/2003 Z.z. o advokácii a o zmene a

⁴ Pozri čl. 154g ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov a čl. XX bod. 37 zákona č. 423/2020 Z.z. v zmysle ktorého začne Najvyšší správny súd Slovenskej republiky svoju činnosť 1. augusta 2021.

⁵ Bližšie pozri PI/2020/277 Predbežná informácia k návrhu zákona o disciplinárnom konaní o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny poriadok) dostupná na stránke: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy?p_p_id=processDetail_WAR_portlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&processDetail_WAR_portlet_idact=1&processDetail_WAR_portlet_action=files&processDetail_WAR_portlet_cisloLP=PI%2F2020%2F277&processDetail_WAR_portlet_startact=1608195439000.

doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 586/2003 Z.z. o advokácii“) a podrobnejší postup orgánov komory pred začatím disciplinárneho konania a postup disciplinárnej komisie po jeho začatí upravuje Disciplinárny poriadok Slovenskej advokátskej komory (v súčasnosti schválený konferenciou advokátov 10. júna 2017).⁶ V disciplinárnom konaní sa prejednávajú zavinené porušenia povinností advokátov vyplývajúcich z advokátskych predpisov a etiky, za ktoré je možné uložiť disciplinárne opatrenia počnúc napomenutím až po vyčiarknutie zo zoznamu advokátov. Ktokoľvek, kto sa domnieva, že advokát porušil alebo porušuje svoje povinnosti, môže podať komore sťažnosť s uvedením mena advokáta, proti ktorému sťažnosť smeruje. Oddelenie sťažností komory túto sťažnosť prešetrí a výsledok písomne oznámi predsedovi revíznej komisie. Ak je sťažnosť dôvodná zabezpečí pre predsedu revíznej komisie podklady na vypracovanie návrhu na začatie disciplinárneho konania. Tu je potrebné podotknúť, že revízna komisia iniciuje disciplinárne konanie v prípade každej sťažnosti, podľa ktorej mohlo dôjsť k disciplinárnemu previneniu advokáta. Disciplinárne konanie sa v takom prípade začína na návrh predsedu revíznej komisie alebo sa môže začať aj iným spôsobom a to na návrh ministra spravodlivosti Slovenskej republiky, ktorý disponuje touto právomocou v zmysle § 58 ods. 1 zákona č. 586/2003 Z.z. o advokácii. Samotné disciplinárne konanie vykonávajú trojčlenné disciplinárne senáty. Proti rozhodnutiu disciplinárneho senátu môže podať odvolanie disciplinárne obvinený alebo navrhovateľ. O odvolaní rozhoduje následne trojčlenný odvolací disciplinárny senát. V prípade nespokojnosti s výsledkom konania má právo disciplinárne obvinený podať na súd návrh na preskúmanie právoplatného rozhodnutia orgánu komory, ktorým je uznaný za vinného zo spáchania disciplinárneho previnenia. Z čoho vyplýva, že v prvých dvoch inštanciách rozhodujú o disciplinárnych previneniach advokátov orgány komory, a v prípade nespokojnosti s ich záverom sa môže disciplinárne obvinený obrátiť na súd o preskúmanie takéhoto rozhodnutia. Takto nastavené disciplinárne konanie voči advokátom je možné považovať za funkčný mechanizmus, čo potvrdzuje aj skutočnosť, že *„na Slovenskú advokátsku komoru je ročne doručených 450-500 sťažností na advokátov, ktoré vyhodnocuje revízna komisia SAK. Nezávislé dvojinštančné disciplinárne senáty rozhodujú každoročne v priemere 100 vecí a v 75 percentách prípadov uznávajú vinu advokáta a udelia sankciu za porušenie advokátskych*

⁶ Bližšie pozri zákon č. 586/2003 Z.z. o advokácii a Disciplinárny poriadok Slovenskej advokátskej komory (schválený konferenciou advokátov 10. júna 2017).

*predpisov a etiky.*⁷ V prípadoch, keď sa disciplinárne previnení obrátili na súdny prieskum disciplinárnych rozhodnutí, tieto boli v prevažnej väčšine súdmi potvrdené alebo vrátené na ďalšie konanie s tým, že Slovenská advokátska komora postupovala príliš prísne a navrhli sankcie znížiť.⁸ V tejto súvislosti preto nie je možné súhlasiť s tvrdením, že prax ukázala, že stanovské komory nie sú schopné viesť riadne disciplinárne konanie, konkrétne nie je možné súhlasiť s týmto tvrdením vo vzťahu k Slovenskej advokátskej komore.

Odňať disciplinárnu právomoc Slovenskej advokátskej komore?

Pre zodpovedanie tejto otázky je potrebné zamyslieť sa nad podstatou advokátskej profesie. Podľa § 2 ods. 3 zákona č. 586/2003 Z.z. o advokácii je „*advokátske povolanie slobodné povolanie, ktoré možno vykonávať len podľa tohto zákona*“.⁹ Z dikcie zákona ďalej vyplýva, že poslaním advokácie, ako slobodného povolania, „*je pomáhať uplatňovať ústavné právo fyzických osôb na obhajobu a chrániť ostatné práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb (ďalej len „klient“)* v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, so zákonmi a s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi“ (§ 1 ods. 1 zákona č. 586/2003 Z.z. o advokácii). Čím je v podstate definované postavenie a úloha advokáta v právnom systéme Slovenskej republiky. „*Slobodná a nezávislá advokácia je základným prostriedkom ochrany ľudských práv a slobôd proti moci štátu.*“¹⁰ Advokát, ktorého si klient vyberie má čestne slúžiť záujmom klienta, chrániť jeho práva, byť jeho poradcom, má byť odborníkom, ktorého by mali tretie strany rešpektovať, a ktorý sa podieľa na riadnom výkone spravodlivosti všeobecne. Jednou z funkcií advokáta v spoločnosti je aj „*podporovať rozvíjanie práva a obhajovať slobodu, spravodlivosť a právny štát. V spoločnosti, kde úcta k demokracii a právu je jedným*

⁷ Stanovisko Slovenskej advokátskej komory k predbežnej informácii o návrhu zákona o disciplinárnom konaní (PI/2020/277) dostupné na stránke: <https://www.slovlex.sk/legislativne->

[processy?p_p_id=processDetail_WAR_portletsel&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_processDetail_WAR_portletsel_cisloLP=PI%2F2020%2F277&_processDetail_WAR_portletsel_action=pplpZobrazPripomienky](https://www.slovlex.sk/legislativne-processy?p_p_id=processDetail_WAR_portletsel&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_processDetail_WAR_portletsel_cisloLP=PI%2F2020%2F277&_processDetail_WAR_portletsel_action=pplpZobrazPripomienky) .

⁸Zdroj Slovenská advokátska komora, bližšie pozri na stránke SAK:

https://www.sak.sk/web/sk/cms/news/form/list/form/row/215355/_event.

⁹ Od 1. júla 1990 sa advokácia vykonáva ako slobodné povolanie nadobudnutím účinnosti zákona č. 132/1990 Zb. o advokácii, ktorý bol neskôr nahradený zákonom č. 586/2003 Z.z. o advokácii, t.j. táto požiadavka slobodného povolania sa presadila až po zmene politického režimu na režim demokratický.

¹⁰ Pozri rozhovor s P. Štrpkom: *Odňatie disciplinárnej právomoci komore by bol bezprecedentný zásah do slobodného a nezávislého výkonu advokácie*. In.: Bulletin slovenskej advokácie, 2020, 12, s. 4.

z dôležitých ústavných princípov, má advokát nezastupiteľné postavenie, pretože **existencia slobodného a nezávislého advokátskeho povolania je základným prostriedkom ochrany ľudských práv a slobôd proti moci štátu.**¹¹ Teda sloboda advokátskeho povolania nie je len ekonomická¹², ale plní aj svoju úlohu pri zabezpečovaní naplňania cieľov ústavného štátu, medzi ktoré patrí aj princíp spravodlivosti a úcta k právu. Nezávislosť advokáta je zdôraznená aj v § 2 ods. 2 zákona č. 586/2003 Z.z. o advokácii „*Advokát je pri poskytovaní právnych služieb nezávislý, je viazaný všeobecne záväznými právnymi predpismi a v ich medziach príkazmi klienta*“. Hlavnou úlohou a funkciou advokáta pri výkone svojho povolania v demokratickom a právnom štáte je teda napomáhať pri ochrane právneho štátu a to aj v prípade, ak by štát chcel zneužiť svoje postavenie v rozpore s princípmi zakotvenými v ústave. Preto je viac než žiaduce, aby výkon advokácie prebiehal nezávisle od štátu.¹³ Demokratický a právny štát by mal vytvoriť predovšetkým také podmienky a základný právny rámec pre výkon tohto povolania, aby advokácia, ako nezávislé a slobodné povolanie, mohla plniť svoje poslanie a špecifické úlohy aj vo vzťahu k štátu. Nezávislá a nestranná advokácia je zároveň jednou z podstatných náležitostí právneho štátu. Aj v zmysle Zoznamu kritérií právneho štátu CDL-AD (2016)007 prijatého Benátskou komisiou: je kľúčové, aby advokácia bola

¹¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 294/2018-37 zo 7. augusta 2018 (bod 16.,17.).

¹² Ekonomická sloboda advokátskeho povolania je len jeden z pilierov súčasnej podoby advokácie. Bližšie k tomu pozri GÁBRIŠ, T.: *Advokátske povolanie v post-profesijnom svete: Poslanie advokácie v ústavnom štáte*. In Bulletin slovenskej advokácie, 2021, 1-2, s. 33 - 35.

¹³ Nezávislosť advokáta a sloboda advokáta pri zastupovaní klienta je jedným z kľúčových princípov európskej advokácie podľa Charty kľúčových princípov európskej advokácie prijatej plenárnym zhromaždením CCBE (Rada advokátskych komôr Európy – The Council of Bars and Law Societies of Europe – Le Conseil des barreaux européens) dňa 25. novembra 2006. Pozri napr. bod 2. Všeobecné princípy, bod 2.1. Nezávislosť „*Pri výkone spravodlivosti je dôvera v nezávislosť advokáta/advokátky nevyhnutná rovnako ako dôvera v nestrannosť sudcu. Advokát/advokátka je preto povinný(á) vyhýbať sa všetkým zásahom do svojej nezávislosti a nesmie ustúpiť z noriem spojených s výkonom povolania v snahe vyhovieť klientovi, súdu alebo tretej osobe. ... Právna rada, ktorú advokát/advokátka poskytol(a) klientovi, nemá žiadnu hodnotu, ... ak by bola reakciou na tlak zvonka.*“ Porovnaj napr. LACIAK, O.: *Nezávislý advokát ako nevyhnutnosť fungovania právneho štátu*. In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 6. – 7. februára 2020. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 81 – 86. napr. „...*ak by bol advokát viazaný aj iným faktorom, ako platným právom a pokynmi klienta (ktoré by rovnako mali byť len lege artis rešpektujúc pritom etický výkon advokácie), napríklad pokynom člena politickej strany, alebo ak by bol advokát súčasťou štátneho aparátu (teda ak by výkon advokácie bol činnosťou štátnych úradníkov), nešlo by o nezávislosť advokáta.*“ (s. 82).

„organizovaná tak, že bude zabezpečená jej nezávislosť a riadne fungovanie. ... Efektívne a spravodlivé trestné a disciplinárne konanie je nevyhnutné na zaistenie nezávislosti a nestrannosti advokátov.“¹⁴ Pritom táto nezávislosť (advokácie) sa musí vykladať „v najširšom zmysle slova: od vlády, súdu, prokurátora, ako aj od vymáhajúceho orgánu a dokonca aj od zákonodarného orgánu.“¹⁵ Jedine nezávislý advokát je zárukou nezaujatého poskytovania právnych služieb a predpokladom tejto nezávislosti je samoregulácia tohto povolania. Pri samoregulácii sa dohľad nad výkonom advokácie a zlyhaniami advokátov prenecháva nezávislému právnemu subjektu alebo asociácii združujúcej advokátov, predovšetkým advokátskym komorám, a nie vláde alebo súdnym orgánom. Podstatou tejto samoregulácie je, aby bola primeraná a schopná zabezpečiť adekvátnu kvalitu alebo správanie advokátov, a poskytovala konečným spotrebiteľom právnych služieb potrebnú záruku ich bezúhonnosti a skúseností, a tým prispievala k riadnemu výkonu princípu spravodlivosti.¹⁶ Väčšina európskych advokátskych profesií uznáva kombináciu štátnej regulácie a samoregulácie napr. zakotvením povinnosti mlčanlivosti v zákone, udelením komore oprávnenie na prijímanie stavovských predpisov a pod. V podmienkach Slovenskej republiky je momentálne nastavený základný právny rámec výkonu advokácie v osobitnom zákone, ktorým je zákon č. 586/2003 Z.z., spolu s oprávnením komory na prijímanie vlastných stavovských predpisov a na vlastnú správu. V týchto predpisoch je disciplinárne konanie voči advokátom nielen efektívne a zrozumiteľne nastavené, ale takým spôsobom aj prebieha, čo možno pozorovať aj na množstve vybavených sťažností a disciplinárnych konaní realizovaných v rámci Slovenskej advokátskej komory, ktoré vôbec nie sú odbavené formálne (viď vyššie v časti disciplinárne konanie voči advokátom a Slovenská advokátska komora).

Rešpektujúc vyššie uvedené (predovšetkým princíp nezávislosti advokáta a samoregulácie advokátskeho povolania, ktoré patria medzi kľúčové princípy európskej advokácie) disciplinárne konanie voči advokátom by podľa môjho názoru malo zostať v rukách samosprávy Slovenskej advokátskej komory s možnosťou súdneho prieskumu jej disciplinárnych rozhodnutí, ktorú by mohol vykonávať Najvyšší správny

¹⁴ Zoznam kritérií právneho štátu CDL-AD (2016)007 prijatý Benátskou komisiou na jej 106. plenárnom zasadnutí 11. – 12. marca 2016.

¹⁵ PELICARIĆ, R.: *Public interest as justification of lawyer's societal role and his independence, as well as fundamental right of access to a lawyer*. In.: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 6. – 7. februára 2020. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 17.

¹⁶ Tamže s. 18.

súd Slovenskej republiky, avšak pri zachovaní nezávislosti orgánov komory v rámci disciplinárneho konania, a zároveň ak by presun tejto právomoci na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v rámci súdneho prieskumu týchto rozhodnutí urýchlil a zefektívnil toto konanie z časového hľadiska.¹⁷ Ďalšou možnosťou je, v prípade prenosu celého disciplinárneho konania pred Najvyšší správny súd Slovenskej republiky už od prvej inštancie, aby disciplinárne senáty (vrátane odvolacích) pred týmto súdom boli tvorené aj advokátmi a aby takémuto senátu predsedal príslušník advokátskeho stavu.¹⁸ Tiež by tu ale mala byť zachovaná aj možnosť preskúmania takéhoto rozhodnutia iným súdom napr. Ústavným súdom Slovenskej republiky. Obe možnosti by ale mali byť doplnené o prvky transparentnosti v podobe vhodnej a citlivej informovanosti verejnosti o ich priebehu a výsledkoch a rešpektovaním prezumpcie nevinny do právoplatného skončenia veci a povinnosti mlčanlivosti, ktorá je spätá s advokátskym povoláním. Z pohľadu zachovania väčšej miery nezávislosti a samoregulácie tejto profesie, ako aj z pohľadu doterajšieho fungovania disciplinárneho konania¹⁹, je podľa môjho názoru vhodnejší prvý spôsob úpravy disciplinárneho konania.

V súvislosti so snahou štátu preniesť disciplinárnu právomoc voči advokátom na túto súdnu inštitúciu, je pre objektívnosť potrebné spomenúť aj iné faktory, ktoré vyvolávajú negatívny obraz o pôsobení a fungovaní samotnej komory aj v rámci vykonávania jej disciplinárnej právomoci k vlastným členom. A to je vnímanie Slovenskej advokátskej komory z pohľadu verejnosti a vplyv médií na jej mienku. V očiach verejnosti dochádza častokrát k zámene disciplinárneho konania s trestným konaním vedeným voči advokátom a to najmä v súvislosti s medializovanými kauzami, čo vytvára negatívny obraz o fungovaní disciplinárneho konania v rámci komory. Pritom zodpovednosť za trestné stíhanie má štát a voči advokátom podozrivým zo spáchania trestného činu sa postupuje rovnako

¹⁷ Disciplinárne konania na SAK sú bezprieťahové, vo väčšine prípadov trvajú 5 – 7 mesiacov od podania návrhu. Z hľadiska času sa javí problematické preskúmanie disciplinárnych rozhodnutí na všeobecných súdoch. V prípade podania správnej žaloby a následne kasačnej sťažnosti tieto konania trvajú roky. Pozri rozhovor s P. Štrpkom: Oďhatie disciplinárnej právomoci komore by bol bezprecedentný zásah do slobodného a nezávislého výkonu advokácie. In. *Bulletin slovenskej advokácie*, 2020, 12, s. 6.

¹⁸ Napr. nad systémom vytvorenia databáz rôznych právnych profesií pre kreovanie disciplinárnych senátov pre všetky stavy (sudcovia, prokurátori, advokáti, notári, súdni exekútori...) s tým, že takémuto senátu by predsedal príslušník daného stavu uvažoval už JUDr. Milan Hrbek. Bližšie pozri HRBEK, M.: Disciplinárne konania u sudcov a advokátov – možno niečo porovnávať? In. *Pristup k spravodlivosti, Bariéry a východiská, Výbrané aspekty disciplinárneho súdnictva*. Pezinok: VIA IURIS, 2013, s. 19.

¹⁹ Bližšie viď v časti Disciplinárne konanie voči advokátom a Slovenská advokátska komora.

ako voči komukoľvek inému podozrivému z trestného činu. V prípade začatia trestného stíhania advokáta, je v médiách často prezentovaná nečinnosť komory s otázkou prečo nezačala disciplinárne konanie voči takému advokátovi resp. prečo nekoná. V tejto súvislosti sa žiada poznamenať, že Slovenská advokátska komora nedostatočne využíva komunikačný priestor k tomu, aby informovala verejnosť o tom, že v zmysle zásady „ne bis in idem“ (nie dvakrát o tom istom) sa, aj v prípade už začatého disciplinárneho konania, toto konanie obligatórne prerušuje a pokračuje sa v ňom, ak disciplinárne obvinený v tomto konaní nebol potrestaný alebo uložený trest nie je možné považovať za dostačujúci z hľadiska disciplinárneho konania.²⁰ Na druhej strane komora vyvíja aj vlastnú iniciatívu a za účelom zjednotenia praxe a predvídateľnosti disciplinárneho konania, periodicky vydáva Zbierku disciplinárnych rozhodnutí, ktorá pôsobí voči advokátom aj preventívne. Zároveň komora pôsobí dovnútra aj výchovne v rámci prednášok a informovania z rôznych stretnutí na tému disciplinárnej zodpovednosti advokátov, avšak vo vzťahu k verejnosti, vzhľadom na prísne nastavenú zákonnú povinnosť mlčanlivosti, má tento priestor na poskytnutie podrobnejších informácií o disciplinárnych konaniach vedených voči advokátom značne zúžený. Čo vytvára dojem, že systém disciplinárnych konaní komory voči vlastným členom je neefektívny. Na odstránenie tohto nedostatku doručila Slovenská advokátska komora ministerke spravodlivosti návrh na zmenu zákona č. 586/2003 Z.z. o advokácii v otázke možnosti informovania o prebiehajúcich a skončených disciplinárnych konaniach, čím by sa mohla dosiahnuť väčšia transparentnosť.²¹ Aký bude výsledok tejto iniciatívy je momentálne otáznе.

Záver

Tak ako bolo spomenuté vyššie slobodná a nezávislá advokácia je základným prostriedkom ochrany ľudských práv a slobôd proti moci štátu a je jednou z podstatných náležitostí právneho štátu. Len nezávislý advokát vie poskytnúť nezaujaté právne služby. Preto oporou tejto nezávislosti by mala byť samoregulácia tohto povolania prostredníctvom Slovenskej advokátskej komory a jej orgánov. Táto samoregulácia sa v súčasnosti prejavuje aj v systéme disciplinárnych konaní voči advokátom, pritom takto nastavený systém funguje relatívne efektívne. Jeho nedostatkom je skôr nedostatočná informovanosť o ich priebehu a výsledkoch vo vzťahu k laickej verejnosti, a častokrát zamieňanie disciplinárneho konania advokátov s trestným konaním, čo vytvára dojem neschopnosti komory

²⁰ § 15 ods. 2 Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory.

²¹ Zdroj Slovenská advokátska komora dostupné na stránke:

https://www.sak.sk/web/sk/cms/news/form/list/form/row/208951/_event.

viest' riadne disciplinárne konanie voči svojim členom. Riešenie tohto problému ale nespočíva vo vyvedení všeobecného záveru o neschopnosti komory viesť disciplinárne konanie voči vlastným členom efektívne a na základe neho na automatickom prenesení tejto právomoci na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky bez akéhokoľvek zapojenia komory do tohto procesu. V rámci riešenia tohto oprávnenia je potrebné rešpektovať kľúčové princípy, na ktorých stojí európska advokácia všeobecne, ako aj úlohu advokáta napomáhať pri ochrane právneho štátu a napĺňaní cieľov ústavného štátu (slobodné a nezávislé advokátske povolanie ako základný prostriedok ochrany ľudských práv a slobôd proti moci štátu). Aby toto bolo možné, je potrebné v nejakej forme samoreguláciu tohto profesijného stavu zachovať. Preto zákonodarca by mal dôsledne zvážiť, či a v akom rozsahu prenesie túto agendu na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. A ak sa rozhodne preniesť túto právomoc na tento novozriadený súd, tak by tak mal urobiť v súčinnosti s komorou a to napríklad spôsobom, že jej ponechá disciplinárnu právomoc, tak ako je doteraz, s tým, že súdny prieskum jej rozhodnutí prenesie na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky s cieľom zrýchliť a zefektívniť toto konanie, alebo zavedie disciplinárne senáty na tomto súde, ktorého členmi budú aj advokáti a ktorým bude v konaniach vedených proti advokátom predsedáť zástupca Slovenskej advokátskej komory, resp. iným spôsobom, ktorý bude zachovávať určitú mieru samoregulácie advokátskeho povolania.

Použitá literatúra:

1. GÁBRIŠ, T.: Advokátske povolanie v post-profesijnom svete: Poslanie advokácie v ústavnom štáte. In *Bulletin slovenskej advokácie*, 2021, 1-2, s. 32 – 39
2. Rozhovor s P. ŠTRPKOM: Odňatie disciplinárnej právomoci komore by bol bezprecedentný zásah do slobodného a nezávislého výkonu advokácie. In *Bulletin slovenskej advokácie*, 2020, 12, s. 4 – 6
3. LACIAK, O.: Nezávislý advokát ako nevyhnutnosť fungovania právneho štátu. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 6. – 7. februára 2020*. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 81 – 86
4. PELICARIĆ, R.: Public interest as justification of lawyer's societal role and his independence, as well as fundamental right of access to a lawyer. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020 organizovanej*

- Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 6. – 7. februára 2020. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 15 – 20*
5. HRBEK, M.: Disciplinárne konania u sudcov a advokátov – možno niečo porovnávať? In. *Prístup k spravodlivosti, Bariéry a východiská, Vybrané aspekty disciplinárneho súdnictva*. Pezinok: VIA IURIS, 2013, s. 17 – 22
 6. Charta kľúčových princípov európskej advokácie prijatej plenárnym zhromaždením CCBE (Rada advokátskych komôr Európy – The Council of Bars and Law Societies of Europe – Le Conseil des barreaux européens) dňa 25. novembra 2006
 7. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024 schválené Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 239 z 19. apríla 2020
 8. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov
 9. Ústavný zákon č. 422/2020 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky
 10. Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 422/2020 Z.z.
 11. Zákon č. 423/2020 Z.z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva
 12. PI/2020/277 Predbežná informácia k návrhu zákona o disciplinárnom konaní o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny poriadok)
 13. Zákon č. 586/2003 Z.z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov
 14. Disciplinárny poriadok Slovenskej advokátskej komory (schválený konferenciou advokátov 10. júna 2017)
 15. Stanovisko Slovenskej advokátskej komory k predbežnej informácii o návrhu zákona o disciplinárnom konaní (PI/2020/277)
 16. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 294/2018-37 zo 7. augusta 2018
 17. Zoznam kritérií právneho štátu CDL-AD (2016)007 prijatý Benátskou komisiou na jej 106. plenárnom zasadnutí 11. – 12. marca 2016
- Internetové zdroje:*
18. https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy?p_p_id=processDetail_WAR_portlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_processDetail_WAR_portlet_idact=1&_processDetail_WAR_portlet_action=files&_processDetail_WAR_portlet_cis

loLP=PI%2F2020%2F277&_processDetail_WAR_portletsel_startact=1608195439000

19. https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy?p_p_id=processDetail_WAR_portletsel&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_processDetail_WAR_portletsel_cisloLP=PI%2F2020%2F277&_processDetail_WAR_portletsel_action=pplpZobrazPripomienky
20. https://www.sak.sk/web/sk/cms/news/form/list/form/row/215355/_event
21. https://www.sak.sk/web/sk/cms/news/form/list/form/row/208951/_event

Kontaktné údaje:

JUDr. Katarína Lešková

katarina.leskova1@student.upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Kováčska 26

040 75 Košice

Slovenská republika

ÚSTAVNÉ DNI

Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2021

Náklad: 250

Rozsah strán: 278

Rozsah: 19,2 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

Účelová publikácia, nepredajná.

ISSN- 2454-003X

ISBN 978-80-574-0008-0

Z B O R N Í K P R Í S P E V K O V K O Š I C E 2 0 2 1



ISBN 978-80-574-0008-0

