

OTÁZKY ÚSTAVNEHO POSTAVENIA SÚDNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ján Drgonec*

Abstrakt: *Súdna rada je významný orgán štátu, ktorý voči súdnej moci pôsobí ako garant jej nezávislosti a zároveň voči verejnosti a ostatným orgánom verejnej moci pôsobí ako ručiteľ legitimacy súdnej moci uplatňujúcej zodpovednosť voči sudcom, ktorí pri výkone súdnej moci porušili právny poriadok. Tieto funkcie súdnej rady sa nedajú vynechať a nahradiť úlohami pri vzdelávaní sudcov, výbere predsedov súdov, vybavovaní sťažností na postup súdov, účasťou pri rozhodovaní o rozpočte justície, pri príprave legislatívy, ktorá sa jej dotýka, či dbaním o etickú úroveň sudcov a pod.*

Kľúčové slová: *Zriadenie Súdnej rady Slovenskej republiky; samospráva súdov; inštitucionálna nezávislosť Súdnej rady SR; individuálna nezávislosť členov Súdnej rady SR; odborný orgán; politický orgán; právomoci Súdnej rady*

ÚVOD

Súdna rada je typ orgánu, ktorý je predmetom dosť rozdielnych názorov na podstatu svojej existencie, aj na úlohy, ktoré má plniť voči súdnej moci a sudcom. Rozdiel v prístupe existuje najmä medzi porovnávacím ústavným právom a odporúčaniami medzinárodných organizácií.

1. SÚDNA RADA V POHĽADE POROVNÁVACIEHO ÚSTAVNÉHO PRÁVA

Súdna rada je ústavná inštitúcia, ktorá prešla zriadiacim boomom v poslednom desaťročí 20. storočia. V štátoch Európskej únie sa taký orgán zriadil najskôr ústavou vo Francúzsku (čl. 65), Grécku (čl. 90 a 91), Portugalsku (čl. 218), Španielsku (čl. 122) a Taliansku (čl. 104). Organizácia súdnych rád v týchto štátoch nie je jednotná. Vo Francúzsku má súdna rada dve rovnocenné paralelné štruktúry – jednu pre sudcov, druhú pre štátnych zástupcov. V Grécku zas existujú dve rady, jedna s právomocou rozhodnúť o služobnom postupe sudcov a druhá s právomocou rozhodovať o disciplinárnych previneniach sudcov.

Vo Francúzsku kolégium Najvyššej sudcovskej rady pre veci sudcov sa skladá z prezidenta republiky, ministra spravodlivosti, piatich riadnych sudcov, jedného štátneho zástupcu, jedného člena Štátnej rady a z troch osobností, ktoré nepatria k parlamentu ani k súdnej moci, a po jednom ich menuje prezident republiky, predseda Národného zhromaždenia a predseda Senátu. Kolégium pre sudcov predkladá návrhy na menovanie riadnych sudcov Kasačného súdu a na menovanie prvého predsedu Apelačného súdu a predsedov súdu najvyššej inštancie. Kolégium pre sudcov zasadá ako disciplinárna rada riadnych sudcov (čl. 65 ústavy).

* Doc. JUDr. Ján Drgonec, DrSc., Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. E-mail: ak.jan-drgonec@gmail.com.

Grécky model na povyšovanie, menovanie, predkladanie a znovu poverovanie sudcov vytvára najvyššiu súdnu radu, ktorá predkladá návrhy prezidentovi republiky. Táto rada pozostáva z predsedu príslušného najvyššieho súdu a z členov totožného súdu vybraných žrebom z radov sudcov slúžiacich aspoň dva roky (čl. 90 ods. 1 ústavy). Z pohľadu komparatívneho práva v rodine súdnych rád ide o sudcovskú radu, t. j. orgán s výlučným zastúpením z radov sudcov, čo je dané právomocou zahŕňajúcou výlučne ustanovovanie a kariérny postup sudcov.

Disciplinárnu právomoc nad sudcami od funkčného zaradenia člena Najvyššieho súdu vykonáva najvyššia disciplinárna rada (čl. 91 ods. 1 ústavy). Najvyššia disciplinárna rada sa skladá z predsedu Štátnej rady, ktorý predsedá najvyššej disciplinárnej rade, ďalej z dvoch podpredsedov alebo radcov Štátnej rady, dvoch podpredsedov alebo členov Najvyššieho súdu, dvoch podpredsedov alebo radcov Rady kontrolórov a dvoch riadnych profesorov práva na právnických fakultách domácich univerzít. Členovia disciplinárnej rady sa žrebujú z radov tých, ktorí pôsobia na Najvyššom súde alebo právnickej fakulte aspoň tri roky (čl. 91 ods. 2). Návrh na disciplinárne konania predkladá minister spravodlivosti.

Disciplinárnu právomoc nad ostatnými sudcami v prvej a druhej inštancii vykonávajú rady zložené z riadnych sudcov vybraných žrebom podľa zákona (čl. 91 ods. 3 ústavy).

Portugalská ústavná úprava sa zmenila vo vzťahu k najvyššej sudcovskej rade. Podľa pôvodnej úpravy z roku 1976 Najvyššej sudcovskej rade patrilo menovanie, poverenie, preloženie a povýšenie sudcov súdnych tribunálov a disciplinárna právomoc podľa zákona (čl. 219 ods. 1). Neskôr sa ústava zmenila tak, že čl. 218 určuje zloženie Najvyššej sudcovskej rady – predsedá jej predseda najvyššieho súdu. Členmi Najvyššej sudcovskej rady sú dvaja členovia vymenovaní prezidentom republiky, sedem členov volí parlament a ďalších sedem členov volia sudcovia podľa systému pomerného zastúpenia (čl. 218 ods. 1). Najvyššia sudcovská rada má právomoc menovať, pridelovať, prekladať a povyšovať sudcov a vykonávať nad nimi disciplinárny dohľad podľa zákona (čl. 217 ods. 1).

Najvyššej sudcovskej rade v Taliansku predsedá prezident republiky. Jej členmi zo zákona je prvý predseda a generálny prokurátor Kasačného súdu. Ďalší členovia sú volení z dvoch tretín riadnymi sudcami z príslušníkov rôznych kategórií sudcov a z jednej tretiny parlamentom na spoločnej schôdzi oboch komôr z radov riadnych univerzitných profesorov právnych odvetví a z advokátov činných aspoň pätnásť rokov. Volení členovia vykonávajú funkciu štyri roky bez možnosti znovuzvolenia na najbližšie nasledujúce funkčné obdobie. Dokiaľ vykonávajú funkciu v Najvyššej sudcovskej rade, nemôžu byť zapísaní do zoznamu príslušníkov povolania ani nesmú byť členmi Parlamentu alebo oblastnej rady (čl. 104 ústavy). Najvyššej sudcovskej rade náleží ustanovenie, pridelenie, prekladanie, povyšovanie a disciplinárne opatrenia týkajúce sa sudcov (čl. 105 ústavy).

Španielska Generálna rada súdnej moci sa skladá z predsedu Najvyššieho súdu, ktorý je na jej čele a z dvadsiatich členov menovaných kráľom na päť rokov, a to z dvanástich sudcov všetkých kategórií, ďalej zo štyroch členov na návrh Kongresu a štyroch členov na návrh Senátu, v oboch prípadoch so súhlasom trojpäťinovej väčšiny členov oboch komôr, a to z radov vybraných osôb spomedzi advokátov a ostatných právnikov, ktorých schopnosti sú uznávané a ktorí majú viac ako pätnásťročnú skúsenosť v právnickom povolaní (čl. 122 ods. 3). Generálna rada súdnej moci je riadiacim orgánom súdnej moci (čl. 122 ods. 2). Podrobnosti o jej zložení, organizácii činnosti a právomociach ústava odkazuje na organický zákon.

V období rokovani o pristúpení k Európskej únii prišlo na rad Bulharsko (čl. 130 ústavy z roku 1991), Maltská republika (čl. 101A ústavy z roku 1964 v znení novely schválenej roku 1994), Poľsko (čl. 187 ústavy), Rumunsko (čl. 132 a 133 ústavy), Slovinsko (čl. 130 a 131 ústavy), no aj Slovenská republika.

Bulharská Najvyššia súdna rada má 25 členov. Členom *ex officio* je predseda Najvyššieho kasačného súdu, predseda Najvyššieho správneho súdu a najvyšší prokurátor. Popri členoch *ex officio* v súdnej rade pôsobia praktizujúci právnici s vysokou odbornou a morálnou integritou a aspoň 15 rokmi profesionálnej praxe. Jedenásť členov Najvyššej súdnej rady volí Národné zhromaždenie a jedenásť členov volia sudcovia. Funkčné obdobie volených členov trvá päť rokov, týchto členov nemožno znovu zvoliť na bezprostredne nasledujúce funkčné obdobie. Zasadnutiam Najvyššej súdnej rady predsedá minister spravodlivosti, ktorý nemá hlasovacie právo (čl. 130 ústavy). Najvyššia súdna rada v tajnom hlasovaní rozhoduje o menovaní, pridelení, prekladaní, alebo odvolaní sudcov, prokurátorov a vyšetrovacích úradníkov (čl. 131).

Ústavné úpravy zodpovedajú generálnej línii pohľadu na rozsah a podrobnosť ústavnej regulácie najvýznamnejších spoločenských vzťahov v tom-ktorom štáte. Očividne najpodrobnejšiu úpravu obsahuje Ústava Maltskej republiky, v ktorej sa zriadila Komisia pre správu spravodlivosti. Ustanovenia o Komisii pre správu spravodlivosti určuje čl. 101A v štrnástich veľmi podrobných odsekoch. Pokiaľ ide o právomoc tohto orgánu, zahŕňa nielen otázky uplatňovania spravodlivosti predstaviteľmi štátu. Komisia pre správu spravodlivosti rozhoduje aj o priestupkoch advokátov pri výkone ich povolania.

V Poľsku Národná súdna rada zabezpečuje nezávislosť súdov a sudcov (čl. 186 ods. 1 ústavy). Národná súdna rada má právo podať ústavnému súdu návrh na konanie vo veci súladu zákona s ústavou v rozsahu ochrany nezávislosti súdov a sudcov (čl. 186 ods. 2). Národnú súdnu radu vytvára prvý predseda najvyššieho súdu, minister spravodlivosti, predseda najvyššieho správneho súdu a osoba menovaná prezidentom republiky a ďalej 15 sudcov zvolených sudcami Najvyššieho súdu, všeobecných súdov, správnych súdov a vojenských súdov; 4 členov volí Snemovňa reprezentantov (*Sejm*) zo svojich členov a 2 členov volí Senát z radov senátorov. Funkčné obdobie volených členov trvá štyri roky (čl. 187).

Rumunská ústava zriadila Najvyššiu radu magistrátu. Táto nemá ústavou určený počet členov. Tvoria ju členovia zvolení Komorou reprezentantov a Senátom na spoločnom zasadnutí oboch komôr parlamentu na obdobie štyroch rokov (čl. 132 ústavy). Najvyššia rada magistrátu predkladá prezidentovi republiky návrhy na menovanie sudcov a verejných žalobcov. V menovacích otázkach zasadnutiam rady predsedá minister spravodlivosti, ktorý nemá hlasovacie právo. Najvyššia rada magistrátu je aj disciplinárnym orgánom pre sudcov. V disciplinárných veciach zasadnutiam rady predsedá predseda najvyššieho súdu (čl. 133 ústavy).

Podľa ústavy Slovinskej republiky Súdna rada má jedenásť členov. Päť členov volí Národné zhromaždenie na návrh prezidenta republiky z radov praktizujúcich právnikov, profesorov práva a ďalších právnikov. Šesť členov volia sudcovia zo svojich radov. Predsedu súdnej rady si volia členovia Súdnej rady (čl. 131 ústavy). Slovinská ústava nevy-medzuje právomoc Súdnej rady. Možno iba vyvodiť, že Súdna rada má právo odporu- čiť Národnému zhromaždeniu, aby odvolalo sudcu, ak sudca poruší ústavu alebo ak sa dopustí závažného porušenia zákona pri plnení povinností vyplývajúcich z jeho funkcie (čl. 132 ods. 2 ústavy).

Chorvátska ústava zriaďuje Vysokú súdnu radu republiky, o ktorej rámcovo uvádza, že sudcov a prokurátorov menuje a funkcie zbavuje Vysoká súdna rada republiky, ktorá rozhoduje aj o otázkach týkajúcich sa ich disciplinárnej zodpovednosti (čl. 121 ods. 1). Vysoká súdna rada má predsedu a štrnásť členov, ktorých volí poslanecká snemovňa na obdobie osem rokov z radov významných sudcov, verejných žalobcov, právnikov a univerzitných profesorov práva (čl. 121 ods. 2 a 3).

Súdne rady sú ústavou vytvorené aj mimo Európskej únie v Arménsku (čl. 94 a 95 ústavy z roku 1995), Macedónsku (čl. 104 a 105 ústavy schválenej roku 1991), ba aj mimo európskeho kontinentu v Juhoafrickej republike (čl. 178 ústavy) alebo v Namíbii (čl. 85 ústavy z roku 1990). Tieto ústavy uvádza na spoločný menovateľ väčší alebo menší odklon od organizácie, akú majú súdne rady v štátoch Európskej únie.

Arménska ústava označuje prezidenta republiky za garanta nezávislosti súdnych orgánov a ustanovuje ho za predsedu Súdnej rady. Viceprezidentom je minister spravodlivosti a generálny prokurátor. Súdna rada má štrnásť ďalších členov menovaných prezidentom republiky na päť rokov. Dvaja členovia pochádzajú z radov právnych vedcov, deväť sú sudcami a traja prokurátormi (čl. 94 ústavy). Súdna rada má početné právomoci, ku ktorým patrí rozhodovanie o disciplinárnej zodpovednosti sudcov (čl. 95 ods. 7). V disciplinárnych veciach zasadnutie Súdnej rady vedie predseda odvolacieho súdu. Ústava výslovne vylučuje prítomnosť prezidenta republiky, ministra spravodlivosti a generálneho prokurátora na disciplinárnom konaní proti sudcovi. Súdna rada sa vyjadruje k odvolaniu sudcu z funkcie, ako aj k zadržaniu sudcu a k začatiu administratívneho a trestného stíhania sudcu. Na rozdiel od komparatívne štandardných právomocí, prezident republiky môže Súdnu radu v Arménsku požiadať aj o vyjadrenie k otázkam milostí (čl. 95 ods. 8).

Macedónska ústava zriaďuje sedemčlennú Republikovú súdnu radu. Členov volí parlament spomedzi významných predstaviteľov právnických povolání na šesť rokov s možnosťou jedného znovuzvolenia (čl. 104 ods. 1 až 4). Republiková súdna rada navrhuje parlamentu voľbu a odvolanie sudcov, rozhoduje o disciplinárnej zodpovednosti sudcov a pripravuje návrhy o kompetenciách a etike sudcov pri výkone ich povolania. Okrem toho navrhuje dvoch sudcov macedónskeho ústavného súdu (čl. 105).

V európskom porovnávacom ústavnom práve súdna rada je ústavná inštitúcia, ktorej organizácia a spôsob ustanovovania členov súdnej rady variuje od štátu k štátu. Súdne rady majú rozdielny počet členov, odlišujú sa štátne orgány, ktoré menujú alebo odvolávajú členov súdnej rady. Treba zdôrazniť, že tieto rozdiely nie sú podstatné. Na spoločný menovateľ uvádza súdne rady ich právomoc. Nie je zhodná, no možno v nej identifikovať ťažiskové úlohy, ktoré plnia súdne rady v každom štáte EÚ, ktorý si ústavou zriadil súdnu radu. Ťažiskové úlohy spočívajú v rozhodovaní o kariérom postupe sudcov a o disciplinárnej zodpovednosti sudcov.

2. SÚDNA RADA V ODPORÚČANIACH MEDZINÁRODNÝCH A SUDCOVSKÝCH STAVOVSKÝCH ORGANIZÁCIÍ

Súdna rada sa stala inštitúciou, ktorej existenciu začala Európska únia vynucovať od členských štátov. Nie všetky štáty sa vznesenej požiadavke podrobili. To priviedlo k „politickému“ zahladeniu potenciálneho konfliktu navodzovaním zdania o existencii viacerých typov súdnych rád.

W. Voermans spoločne s P. Albersom roku 2003 uverejnil štúdiu *Councils for the Judiciary in EU Countries*.¹ O rok neskôr autorky V. Autheman a S. Elena uverejnili prácu nazvanú *Global Best Practices: Judicial Councils*.² Účelom súdnej rady podľa týchto autorov je prostredníctvom medzi vládou a súdnou mocou kvôli zabezpečeniu nezávislosti súdnej moci podľa potrieb a vývoja jednotlivých krajín. Obe dvojice spoluautorov zaviedli rozlíšenie súdnych rád na dva modely: južný a severný. V krajinách južného modelu (Taliansko, Francúzsko, Španielsko a Portugalsko) súdne rady pôsobia predovšetkým v oblasti menovania sudcov, ich kariérneho postupu, disciplinárnej zodpovednosti sudcov a vzdelávania sudcov. V krajinách severného modelu (Švédsko, Dánsko a Írsko) vykonávajú súdne rady právomoci v oblasti rozpočtu a manažmentu súdnej moci vrátane starostlivosti o budovy, prípadne aj materiálneho zabezpečenia sudcov, napríklad pri ich ubytovaní. Súdne rady južného typu zriaďujú ústavy daných štátov, súdne rady severného typu sa zakladajú a pôsobia na základe zákonov.

„Severný typ“ súdnej rady vyvoláva pochybnosť, či vôbec predstavuje súdnu radu. Súdna rada „severného typu“ nemá kľúčové právomoci súdnej rady pri zabezpečovaní nezávislosti sudcov a súdov v otázkach, ktoré sú pre nastolenie ich nezávislosti podstatné – pri uplatňovaní disciplinárnej zodpovednosti sudcov za výkon sudcovskej funkcie a pri zabezpečovaní kariérneho postupu sudcov. „Prvou lastovičkou“ sa pre pôvodcov myšlienky o súdnych radách severného typu stala roku 1975 zriadená Švédska národná správa súdov (*The Swedish National Courts Administration, Domstolsverket*) s výlučne administratívnymi právomocami (rozhoduje o rozdelení rozpočtových prostriedkov, podáva správy o využití rozpočtových prostriedkov, zabezpečuje správu majetku súdov, zabezpečuje zavedenie a správu informačných technológií na súdoch, organizačne zabezpečuje vzdelávanie sudcov, vyjadruje sa k legislatíve týkajúcej sa správy súdov). Podľa švédskeho vzoru roku 1999 vznikla Dánska správa súdov (*The Danish Court Administration, Danmarks Domstole*) s v podstate totožnou právomocou akú má Švédska národná správa súdov.

Striktne vzaté, „severný model“ nemá nič spoločné s úlohou, akú má súdna rada plniť v materiálnom právnom štáte. „Severný model“ vnáša prvky samosprávy do správy súdov vo vzťahoch, kde to nie je relevantné pre nezávislosť súdnej moci. Inak povedané, súdne rady „severného typu“ v skutočnosti nepatria medzi súdne rady. Nie sú „severné“ a „južné“ súdne rady. Existujú iba súdne rady. Orgány štátu, ktoré zabezpečujú ekonomický a materiálny chod súdov, sú orgánmi správy súdov a netreba ich označovať za súdne rady. Také označenie je máťúce a škodlivé.

Ďalší pohľad na podstatu súdnych rád presadzujú poradné orgány Rady Európy³ a medzinárodné sudcovské organizácie.⁴

Ústavný súd SR v odôvodnení jedného zo svojich rozhodnutí o súlade novely zákona o Súdnej rade Slovenskej republiky s normami Ústavy Slovenskej republiky prístup týchto subjektov sumarizoval nasledovne:

¹ <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/CouncilOfJusticeEurope_en.pdf>.

² <<http://www.ency.eu/images/stories/pdf/judiciares/authemaandelena2004judicialcouncilslessonslearnedeuropelatinamerica.pdf>>.

³ Napr. Stanovisko č. 403/2006 k vymenovaniu sudcov prijaté Európskou komisiou pre demokraciu (Benátska komisia); Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM/REC (2010) 12 o sudcoch.

⁴ Magna charta sudcov prijatá Poradnou radou európskych sudcov (CCJE) na 11. plenárnom zasadnutí 17.–19. novembra 2010 v Štrasburgu.

„Porovnávaci pohľad nám ... ukazuje, že model súdnej rady, ktorý je v spomínaných dokumentoch prezentovaný ako „t e n j e d i n ý v h o d n ý“, je skôr iba európskym normatívnym prototypom, pretože rôznorodosť, čo sa týka správy súdnictva, zostáva charakteristickým znakom súčasnej Európy. Pri existujúcej rôznorodosti modelov správy justície nemožno povedať, že jeden a ten istý model pre každý štát by bol ten správny a že jeho mechanické prevzatie zaručí dosiahnutie žiadaných cieľov nezávislého, výkonného a profesionálneho súdnictva v tej–ktorej krajine.“⁵

Ústavný súd SR má, aj nemá pravdu. Model, aký vznikol vnútroštátnou tvorbou práva v ústavných textoch, je v zásade jednotný, vnútorne konzistentný a logicky usporiadaný model, ktorý slúži na zachovanie nezávislosti a nestrannosti súdnictva dovnútra súdnej moci, aj navonok, voči obyvateľstvu štátu a štátnym orgánom. Model, aký presadzujú poradné orgány Rady Európy i Európskej únie vrátane stavovských sudcovských organizácií takú konzistenciu a logiku právomocí nemá. Lichotivo ho možno označiť za samosprávny model, v ktorom sa čo najviac právomocí týkajúcich sa správy súdnictva prenáša z výkonnej moci na súdnu radu.

Jednotlivé štáty nemusia nasledovať jediný povinný vzor súdnej rady. Jednotlivé štáty by však mali nasledovať spoločný model v takom rozsahu, aby ich vnútroštátna súdna rada bola spôsobilá plniť úlohy, ktoré zo súdnej rady robia súdnu radu. Preto by sa súdna rada mala budovať na základoch modelu, aký možno poznávať prostriedkami porovnávacieho ústavného práva a tento model by sa viac, menej alebo vôbec mohol dopĺňať právomocami, ktorých priznanie súdnym radám odporúčajú poradné medzinárodné orgány. Omylom s neprijemnými dôsledkami je opačný postoj, ktorý sa zakladá na presadzovaní odporúčaní poradných orgánov Rady Európy a Európskej únie do vnútroštátne zavedeného modelu s prípadným prevzatím nejakých prvkov modelu vytvoreného v odvetví porovnávacieho ústavného práva.

Na Slovensku platí ústavná úprava, ktorá vytvára priestor pre oba postupy: pre zavádzanie modelu podľa vzoru ústavného práva, aj pre presadzovanie odporúčaní medzinárodných poradných orgánov.

Ústava Slovenskej republiky sa ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. doplnila o čl. 141a, ktorým sa zriadila Súdna rada Slovenskej republiky. Už v čase, keď článok 141a mal iba podobu návrhu na doplnenie ústavy, vyvolával kritiku v orgánoch parlamentu rokujúcich o zmene základného zákona. S odstupom času možno konštatovať, že vloženie čl. 141a do Ústavy SR nepatrí k hviezdnyh hodinám vývoja ústavnej úpravy na Slovensku.

V kocke sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky P. Brňák uviedol:

„...[I]nštitút súdnej rady, ale podobne aj verejného ochrancu práv boli do právneho poriadku Slovenskej republiky zavedené nesystematicky, nie na základe vnútroštátnej legislatívnej potreby, navyše bez hlbšieho zohľadnenia našich právnych tradícií a bez širšieho politického a odborného konsenzu. (...) Účel existencie súdnej rady sa nevysvetlil v čase jej zriaďovania a naďalej je nejasný. Napr. akým orgánom štátu je súdna rada? Politickým (tomu by nasvedčovalo aj ostatné politické odvolávanie členov súdnej rady pred skončením stanoveného obdobia a bez uvedenia dôvodu) alebo odborným? Otázka mala byť jednoznačne zodpovedaná v dôvodovej správe k návrhu na zmenu ústavy, no nestalo sa tak. Ak skutočne jediným reálnym dôvodom vzniku súdnej rady bolo, že si to

⁵ Pl. ÚS 2/2012. Nález z 18. novembra 2015, ZNUÚS 2015, s. 175, bod 9.1.

želala Európska únia – podmienka prijatia Slovenskej republiky do Európskej únie – potom sa otcovia tejto ústavnej zmeny ocitli v roli ruského kniežata Potemkina, ktorý dokázal „potemkinovskými dedinami“ vcelku účelne zakrývať realitu.“⁶

Súdna rada ako ústavná inštitúcia bola „vynájdená“ kvôli depolitizácii súdnej moci, no depolitizácia súdnictva sa na Slovensku nehodí mnohým politikom, mužom ovládajúcich politikov z úzadia, ba ani samým sudcom. To má za následok manipulácie s výkladom účelu zriadenia Súdnej rady SR, jej obsadzovania, organizácie činnosti aj priznávania právomocí tak vo fáze tvorby práva, ako aj vo fáze aplikácie práva.

Úvod do problémov s interpretáciou a aplikáciou článku 141a sa spája s tým, že Ústava definuje Národnú radu SR (čl. 72), prezidenta SR (prvá veta čl. 101), vládu SR (čl. 108), Ústavný súd SR (čl. 124), no nedefinuje Súdnu radu SR. Táto okolnosť by mohla mať okrajový význam za predpokladu, že by existovala zrozumiteľná a jednoznačná úprava ústavného postavenia Súdnej rady SR, jej kreácie, právomocí Súdnej rady SR, vzťahov k iným ústavným orgánom a ich účasti na kreácii súdnej rady. No ústavná úprava týchto otázok celkom jednoznačná nie je. Pritom sa týka nového orgánu štátu, o ktorom v čase jeho vytvárania nebola vyhranená predstava na čo má slúžiť, o čom a ako má rozhodovať.

Stavom právnej úpravy je poznamenaná fáza aplikácie práva.

Učebnice štátneho práva⁷ a často ani odborné publikácie⁸ o Súdnej rade SR mlčia, nevzali jej zriadenie na vedomie. Tým sa o. i. vyhýbajú vymedzeniu podstaty súdnej rady.

„Absencia legálnej (ústavnej) definície postavenia súdnej rady v Ústave Slovenskej republiky, ako aj zatiaľ značne rozpačité pokusy domácej ústavnej teórie o pojmové vymedzenie Súdnej rady Slovenskej republiky aspoň prostredníctvom právnej doktríny má negatívne dopady na právno-aplikačnú prax.“⁹

„Zriadenie Súdnej rady tzv. veľkou novelou Ústavy z roku 2001 od samého začiatku sprevádzalo široké spektrum nielen laicko-politických, ale aj ústavno-odborných názorov na význam Súdnej rady a jej postavenie v systéme delby moci na Slovensku, čo bolo dané tým, že s obdobným ústavným orgánom neboli na našom území ... žiadne skúsenosti. Navonok sa to prejavilo v absencii ústavnej definície Súdnej rady. Jeho definíciu je preto možné odvodzovať len od jeho právomoci a od jej zloženia.

Z hľadiska právomoci, pričom podstatná časť je decízneho charakteru, je možné ju vecne rozdeliť na správu vecí sudcov (absolútna väčšina) a správu vecí súdnictva (v tom čase len vyjadrovacie oprávnenie najmä k rozpočtu justície).

Túto ústavnú absenciu definície Súdnej rady sa o to viac snažila vyplniť justično-politická prax, ktorá oscillovala od predstáv sudcov – politikov, ktorí chceli vidieť Súdnu radu ako súčasť politického systému až po predstavu sudcov – odborárov založenej na chápaní sudcovskej nezávislosti ako práva na zvyšovanie materiálnych (najmä finančných) podmienok výkonu súdnictva.“¹⁰

⁶ Pl. ÚS 2/2012. Odlišné stanovisko sudcu Petra Brňáka vo veci sp. zn. Pl. ÚS 2/2012, ZNUÚS 2015, s. 194, bod 6.

⁷ CIBULKA, L. a kol. *Ústavné právo. Štátoveda*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013.

⁸ OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012; ONDROVÁ, J. – SLAŠŤAN, M. – SIMAN, M. – KYPTA, P. *The State Law of the Slovak Republic*. Banská Bystrica: Faculty of Law, Matej Bel University, 2012.

⁹ Pl. ÚS 2/2012. Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza, ZNUÚS 2015, s. 199, bod 2.

¹⁰ SVÁK, J. Miesto Súdnej rady Slovenskej republiky v systéme ústavných záruk práva na súdnu ochranu. In: *Právo na súdnu ochranu a garancie nezávislosti sudcov z pohľadu teórie a praxe. Zborník príspevkov*

V kreácii súdnej rady, jej personálnom zostavovaní, vymedzovaní jej právomoci a organizácii činnosti všetko so všetkým súvisí. Vlastnosti súdnej rady nie sú dielom náhody ani samoučelom. Súdna rada musí mať také jednotlivé vlastnosti, aby jej umožnili plniť úlohy, na ktoré je zriadená. Interpretácia platnej úpravy sa dostáva na hranicu špekulatívneho, lebo musí pracovať s hypotézami.

3. SAMOSPRÁVNY ORGÁN?

Ústavný súd SR často, no nie výlučne, označuje Súdnu radu SR za samosprávny orgán. Túto charakteristiku konštatuje, no neodôvodňuje.

Druhý senát konštatoval, že „marginálnosť a medzerovitosť právnej úpravy (rámcová ústavná úprava a absencia zákonnej úpravy) uznášania sa súdnej rady o návrhu kandidáta na funkciu predsedu najvyššieho súdu... vytvorila súdnej rade priestor prezentovať sa ako vrcholný samosprávny orgán s dominantnými demokratickými princípmi uplatňovanými pri svojej činnosti.“¹¹ Následne prvý senát označil Súdnu radu SR za samosprávny orgán s pôsobnosťou orgánu verejnej správy súdnictva.¹² Neskôr ju ten istý senát hodnotil ako samosprávny orgán *sui generis*.¹³

Ústavný súd SR svoje právne názory na postavenie Súdnej rady SR napokon zhrnul takto:

„Doterajšia judikatúra ústavného súdu Súdnu radu Slovenskej republiky ústavnoprávne charakterizovala ako osobitný *sui generis* samosprávny ústavný orgán (I. ÚS 62/06, s. 8; I. ÚS 162/09, s. 14; II. ÚS 29/2011, s. 11; Pl. ÚS 102/2011, s. 121) súdnej moci (Pl. ÚS 10/05, s. 86), ktorý je najvyšším orgánom súdnej moci (Pl. ÚS 102/2011, s. 134; m. m. IV. ÚS 46/2011, s. 12; m. m. I. ÚS 454/2012, s. 18), pričom jedným z jeho základných inštitucionálnych prvkov je nezávislosť (IV. ÚS 46/2011, s. 12), predovšetkým:

- zabezpečuje nezávislé postavenie súdnej moci vo vzťahu k iným orgánom štátu (III. ÚS 79/04, s. 8; III. ÚS 238/05, s. 9; III. ÚS 128/09, s. 13), resp. jej pôsobnosť slúži na vytvorenie mechanizmu zaručujúceho nezávislosť súdnej moci od moci výkonnej (Pl. ÚS 17/08, s. 100), resp. je „g a r a n t o m“ nezávislosti súdnictva a jeho oddelenia od ostatných orgánov štátu (Pl. ÚS 10/05, s. 89),
- zodpovedá za chod súdnictva (Pl. ÚS 102/2011, s. 121),
- zabezpečuje sudcovskú legitimitu (Pl. ÚS 102/2011, s. 134),
- vykonáva správu súdnej moci, t. j. rozhoduje alebo spolurozhoduje alebo sa vyjadruje k otázkam ekonomického, finančného, organizačného a personálneho zabezpečenia výkonu súdnej moci a sčasti aj jeho kontroly (Pl. ÚS 10/05, s. 56; Pl. ÚS 102/2011, s. 145),
- pôsobí pri správe súdnictva v súčinnosti s ministerstvom spravodlivosti alebo ministrom spravodlivosti (Pl. ÚS 10/05, s. 56),
- zodpovedá za transparentnosť súdnictva (Pl. ÚS 102/2011, s. 134).“¹⁴

z medzinárodnej vedeckej konferencie Banská Bystrica, 18. júna 2015. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2015, s. 11.

¹¹ II. ÚS 5/03. Nález z 19. februára 2003. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ZNUÚS“). 2003 – I. polrok, s. 123.

¹² I. ÚS 62/06. Uznesenie z 1. marca 2006. ZNUÚS 2006, s. 803.

¹³ I. ÚS 162/09.

¹⁴ Pl. ÚS 2/2012. Nález z 18. novembra 2015, ZNUÚS 2015, s. 177–178, bod 9.4.

Označovanie Súdnej rady SR za samosprávny orgán nemá základ vo výslovnej ústavnej úprave, ba niet ani dôvodu ho z Ústavy vyvodzovať. Základom pre označovanie súdnej rady za samosprávny orgán sú medzinárodné dokumenty sudcovských organizácií. Ide o málo pochopiteľné správanie Ústavného súdu SR, ktorý pri výklade Ústavy SR uprednostňuje odporúčania medzinárodných organizácií pred vlastným textom základného zákona Slovenskej republiky, pričom v záujme presadenia „samosprávneho“ pohľadu prehliada aj poznatky ponúkané porovnávacím ústavným právom.

Súdna rada SR je ústavou zriadená ako orgán štátu, čo okrem iného výslovne vyjadruje pomenovanie *Súdna rada Slovenskej republiky*. Súdna rada je zriadená ako ústavný orgán. Jej zriadenie v podobe samosprávneho orgánu je nezlučiteľné s účelom úpravy právne relevantných vzťahov pomocou ústavy.

Inak ako ústavný súd vysvetľuje úlohu Súdnej rady SR slovenská právna veda.

„Často sa opakujúca definícia Súdnej rady ako samosprávneho orgánu už na prvý pohľad konkuruje Ústavou stanovené zloženie Súdnej rady. (...) Už zo zloženia Súdnej rady je zrejmé, že nie je samosprávnym orgánom, ale orgánom zloženým nielen zo sudcov, ale aj z „laikov“, kreovaných do funkcie tak legislatívou ako aj exekutívou,“¹⁵ uviedol J. Svák, podľa ktorého na Súdnej rade SR najpodstatnejšie je, že je orgánom sudcovskej legitimacy:

„Nielen z hľadiska kvantitatívneho, ale aj z hľadiska vecného bola od začiatku najdôležitejšia právomoc Súdnej rady ako orgánu sudcovskej legitimacy. Aktuálne znenie Ústavy priznáva Súdnej rade z hľadiska vymedzenia kompetencií postavenie orgánu sudcovskej legitimacy, t. z. orgánu, ktorý rozhoduje (spolurozhoduje) o vzniku a zániku sudcovských povinností, o zodpovednosti sudcov ako aj o ich kariérnom postupe. Z dvanástich výslovne v Ústave vymedzených kompetencií sa osem priamo dotýka „správy“ vecí sudcov.“¹⁶

Takto vymedzený účel Súdnej rady SR sa k zmyslu existencie súdnej rady priblížil viac, ako koncepcia Ústavného súdu SR, no tiež sa nedostal do cieľa.

Súdna rada nezabezpečuje legitimitu vzniku súdnej moci, lebo tá vzniká skôr ako sa kreuje súdna rada. Súdna rada garantuje legitimitu trvania súdnej moci tým, že dohliada na nezávislosť a nestrannosť uplatňovania súdnej moci. Preskúmava podozrenia o zneužití súdnej moci v konkrétnych prípadoch, uplatňuje zodpovednosť voči konkrétnym sudcom, ktorí nerozhodovali spor v súlade s právnym poriadkom, a tak udržiava čistotu súdnej moci aj vnímanie súdnej moci ako dôveryhodnej zložky verejnej moci. Na súdnej rade nie je najpodstatnejšie, aby reprezentovala legitímnosť súdnej moci navonok, voči iným orgánom súdnej moci, ale to, aby garantovala legitímnosť súdnej moci dovnútra, voči sudcom, ak porušia nestrannosť súdnej moci alebo platný právny poriadok.

¹⁵ SVÁK, J. Miesto Súdnej rady Slovenskej republiky v systéme ústavných záruk práva na súdnu ochranu. In: *Právo na súdnu ochranu a garancie nezávislosti sudcov z pohľadu teórie a praxe. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Banská Bystrica, 18. júna 2015*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2015, s. 12.

¹⁶ SVÁK, J. Miesto Súdnej rady Slovenskej republiky v systéme ústavných záruk práva na súdnu ochranu. In: *Právo na súdnu ochranu a garancie nezávislosti sudcov z pohľadu teórie a praxe. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Banská Bystrica, 18. júna 2015*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2015, s. 13.

4. NEZÁVISLÝ ORGÁN?

Z dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. možno vyvodiť, že základný zámer zriadenia Súdnej rady SR spočíval v posilnení inštitucionálnej nezávislosti súdnej moci od výkonnej moci.¹⁷

Ústavný súd SR toto odôvodnenie návrhu ústavného zákona premietol do požiadavky nezávislosti Súdnej rady SR. Podľa Ústavného súdu: „*Súdna rada je orgánom verejnej moci, ústavným orgánom, ktorý zabezpečuje nezávislé postavenie súdnej moci vo vzťahu k iným orgánom štátu.*“¹⁸

„*Garantovať nezávislosť súdnej moci nie je to isté ako byť nezávislý,*“ namietol sudca L. Mészáros vo svojom nesúhlasiacom stanovisku s očividným zámerom spochybňovať právny názor väčšiny pripisujúci Súdnej rade SR nezávislosť.

„*Súdna rada Slovenskej republiky je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mal byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej.*“¹⁹

Tento pokus Ústavného súdu o definíciu Súdnej rady SR podrobil tvrdej kritike sudca L. Orosz vo svojom nesúhlasiacom stanovisku k názoru väčšiny: „*Po prečítaní ... citovanej definície súdnej rady nemôže zrejme ani nanajvyšš zhovievavý čitateľ s plnou vážnosťou vysloviť, že sa prostredníctvom nej podarilo (aspoň) niečo objasniť, a toľôž nie skonštatovať, že ústavný súd prostredníctvom tejto definície usmernil interpretačnú a aplikačnú prax. Objektívnemu a pritom aspoň čiastočne právnický erudovanému čitateľovi totiž nemôže uniknúť, že ústavný súd si pri formulovaní tejto definície neujasnil obsah a rozdiely medzi v nej použitými kľúčovými ústavnými pojmami „súdna moc“ a „súdnictvo“ a zároveň*

¹⁷ Podľa dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona (parlamentná tlač 1271), ktorý bol schválený ako ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.: „*Vplyv vládnej moci na moc súdnu je neopodstatnene veľký, najmä ak Ústava Slovenskej republiky predpokladá kompetenciu vlády navrhovať kandidátov na sudcov a rozhodovanie o služobnom postupe sudcov zákonná úprava ponecháva, s výnimkou sudcov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, prakticky vo výlučnej kompetencii ministra spravodlivosti Slovenskej republiky ako reprezentanta exekutívy. Vychádza sa pritom z tézy politickej zodpovednosti ministra spravodlivosti za chod súdnictva a jeho správu vo všeobecnosti. (...) Absolútna právomoc ministra spravodlivosti menovať a odvolávať predsedov a podpredsedov krajinských a okresných súdov spolu s oprávnením týchto súdnych funkcionárov v oblastiach rozhodovania o pridelovaní vecí rozvrhom práce, hodnotenia sudcov, rozhodovania o zložení disciplinárnych senátov, uvoľňovaní sudcu na vzdelávacie semináre a pod., dáva výkonnej moci príležitosť sledovať svoje záujmy práve cez predsedov súdov.*“ Z citovanej časti dôvodovej správy možno vyvodiť, že základný zámer zriadenia Súdnej rady SR spočíval v posilnení inštitucionálnej nezávislosti súdnej moci od výkonnej moci. Potvrďuje to pokračovanie odôvodnenia: „*Začlenenie Súdnej rady Slovenskej republiky do siedmej hlavy Ústavy Slovenskej republiky zvyrazňuje jej nezávislé postavenie od moci zákonodarnej ako aj výkonnej a je reálnym naplnením ústavnej zásady nezávislosti a oddelenia výkonu súdnej moci od iných orgánov štátu. Zodpovedá tak požiadavke Odporúčania Rady Európy No R (94) 12 Výboru ministrov členských štátov Rady Európy z 13. októbra 1994 na nezávislosť orgánu zodpovedného za výber a služobný postup od vlády a štátnej správy. Naplnenie uvedených cieľov a princípov sa dosiahne aj zakotvením zloženia Súdnej rady Slovenskej republiky, v ktorej nadpolovičnú väčšinu majú zástupcovia sudcov, volení svojimi kolegami tak, aby v nej mali čo najširšie a rovnomerné zastúpenie sudcovia súdov všetkých stupňov, ako to predpokladajú všeobecné zásady Európskej charty o statuse sudcu. (...) Zmyslu trojdelenia štátnej moci a systému protiváh a vzájomných brzd zodpovedajú ustanovenia o ďalších členoch Súdnej rady Slovenskej republiky, nominovaných do tohto orgánu v rovnomernom pomere vládou Slovenskej republiky, Národnou radou Slovenskej republiky a prezidentom Slovenskej republiky. Prispieje to k zabezpečeniu všestrannosti pohľadu na riešené problémy a zamedzeniu prípadnej jednostrannosti náhľadu na ich riešenie.*“

¹⁸ III. ÚS 79/04. Nález z 21. októbra 2004. ZNUÚS 2004 – II. polrok, s. 814.

¹⁹ Pl. ÚS 2/2012. Nález z 18. novembra 2015, ZNUÚS 2015, s. 178, bod 9.4.

priznal súdnej rade aj také funkcie, ktoré zjavne nezodpovedajú jej ústavou vymedzenej pôsobnosti (napr. zodpovednosť za „... správu súdnej moci a súdnictva“), čím zjavne ešte viac zahmlil povahu tohto „osobitného ústavného orgánu“. Taktiež sa mi zdá prinajlepšom nevhodné (ak už nie neakceptovateľné), aby autoritatívna definícia akéhokoľvek ústavného orgánu bola gramaticky vyjadrená podmieňovacím spôsobom („... by mal byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej“), pretože tento gramatický tvar už sám osebe vytvára otázniky.“²⁰

„Skutočnosť, že súdna rada má prienik s justíciou, neznamená, že sa na ňu prenáša vlastnosť nezávislosti patriaca exkluzívne len súdom. Zároveň nie je zmysluplné aby bol typ nezávislosti, ktoré majú súdy, prenášaný na súdnu radu, keďže táto nevykonáva súdnu moc. Garantovať nezávislosť súdnej moci nie je to isté ako byť nezávislý. Pritom treba mať na pamäti, že nezávislosť má vždy istý obsah, podobne ako sloboda má aspekt „k“ a „od“ (I. Berlin). Má svoju pointu. Nevidím žiadnu pointu, ako som už spomenul v tom, aby súdna rada mala takú nezávislosť pri rozhodovaní, ako ju majú súdy, resp. sudcovia. Ako na jej rozhodovanie nemajú vplývať iné zložky moci, keď sú v nej istým spôsobom zastúpené?

Nezávislosť, ale mätiúco, tak môže nanaľvýš vyjadrovať či akcentovať, povedzme, svojbytnosť súdnej rady. (...) Nezávislosť, ale nemätiúco, by mohla ešte znamenať úrad (či inštitúciu po starom) na spôsob nezávislých správnych úradov, kde môžu byť členovia odvolaní len z disciplinárnych dôvodov. Ústava takúto charakteristiku súdnej rade explicitne neustanovuje.“²¹

Súdna rada SR nie je štátnym orgánom súdneho typu. Nemá právomoc rozhodovať spory o právo. Preto je orgánom správy. To nevyklučuje, že môže mať nezávislosť na plnenie svojich úloh. Nezávislosť sa nezaručuje iba orgánom súdnej moci. Aj orgány kontroly (Najvyšší kontrolný úrad SR) majú ústavou výslovne priznanú nezávislosť.

Spor o nezávislosť Súdnej rady SR sa začína formálnou požiadavkou. Ústavný súd SR trvá na výslovnom priznaní nezávislosti orgánu štátu, ktorý má byť nezávislý, v texte Ústavy: „Ústavodarca nezávislosť prisúdil len určitým orgánom a výslovne to ustanovil v ústave. U orgánov, kde nezávislosť nechce priznať, v ústave ju neuvádza.“²² Túto požiadavku Súdna rada SR nespĺňa, Ústava SR ju neoznačuje za nezávislý orgán.

A predsa Súdna rada SR môže spĺňať požiadavku nezávislosti.

Povedľa výslovných ústavných noriem existujú implikované ústavné normy. Tie sa zakladajú na domnienke, že niektoré spoločenské vzťahy sú v demokratickom a právnom štáte natoľko samozrejmé, že ich netreba v ústave výslovne uviesť. V Ústave SR takú povahu má napr. zásada delby moci, zákaz otroctva a nevoľníctva či uplatnenie volebného práva na obnovu (pokračovanie) demokratickej formy vlády. Aby sa koncepcia implikovaných ústavných noriem nestala prostriedkom vnášania svojvôle do diania v spoločnosti, existenciu implikovanej ústavnej normy treba overiť a preukázať.

Nezávislosť, ktorú Ústava podľa predchádzajúceho právneho názoru Ústavného súdu buď výslovne priznáva, alebo neexistuje, v prípade Súdnej rady SR môže mať povahu implikovanej ústavnej normy.

²⁰ Pl. ÚS 2/2012. Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza, ZNUÚS 2015, s. 200, bod 4.

²¹ Pl. ÚS 2/2012. Odlišné (doplňujúce) stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. Pl. ÚS 2/2012, ZNUÚS 2015, s. 197, bod 8 až 10.

²² Pl. ÚS 17/96. Nález z 24. februára 1998. ZNUÚS 1998, s. 67–68.

„Nezávislosť slúži na slobodu pred obmedzovaním zo strany iného orgánu verejnej moci pri uplatňovaní právomoci nezávislého orgánu. To znamená, že vždy, keď ide o nezávislosť orgánu verejnej moci, ide o jeho funkčnú nezávislosť, ktorá slúži na to, aby daný orgán verejnej moci bez obmedzení zo strany iných orgánov verejnej moci uvážil, či určitý spoločenský vzťah spadá do sféry jeho právomoci, a aby na základe vlastnej úvahy svoju právomoc účinne uplatnil, ak ide o vec, ktorá patrí do jeho právomoci.“²³

Pre uplatňovanie ťažiskových právomocí súdnej rady – rozhodovanie o kariérom postupe sudcov a o disciplinárnej zodpovednosti sudcov – má inštitucionálna nezávislosť povahu *conditio sine qua non*. Iba nezávislá súdna rada je spôsobilá objektívne a nestranne posúdiť, či sa sudca pri výkone súdnej moci správal spôsobom, za ktorý má dôvodne znášať disciplinárnu zodpovednosť.

Nezávislosť, ktorá znamená, že orgán verejnej moci neprijíma pokyny na uplatnenie svojej právomoci, nevyhnutne zahŕňa aj neprijímanie pokynov jednotlivými členmi kolektívneho orgánu. V podmienkach Súdnej rady SR to znamená, že osemnásť členov súdnej rady požíva individuálnu nezávislosť. Ústavný súd SR o tejto otázke uviedol: „Je ... zrejme, že táto záruka nezávislosti sa vzťahuje aj na jej jednotlivých členov, ktorými je tvorená, keďže nie je objektívne možné zabezpečiť nezávislé postavenie súdnej rady ako celku bez toho, aby aj jej jednotlivým členom bolo taktiež zabezpečené nezávislé postavenie.“²⁴

Podľa platnej Ústavy ide o dosiaľ jediný prípad implikovanej nezávislosti, ktorú možno vyvodíť z Ústavou výslovne priznanej nezávislosti súdnej moci. Preto momentom ustanovenia členov Súdnej rady SR sa Súdna rada SR stáva od iných štátnych orgánov nezávislým ústavným orgánom s vlastnou ústavnou pôsobnosťou.

Plénum Ústavného súdu SR o Súdnej rade SR uviedlo:

„Súdna rada je ústavný orgán zriadený čl. 141a ústavy v rámci druhého oddielu jej siedmej hlavy. Týmto zaradením v systematike ústavy je bez pochybností vyjadrená príslušnosť súdnej rady k súdnej moci. Pôsobnosť súdnej rady podľa čl. 141a ods. 4 ústavy slúži na vytvorenie mechanizmu zaručujúceho nezávislosť súdnej moci od moci výkonnej.“²⁵
 „Úloha súdnej rady ako garanta nezávislosti súdnej moci nie je v ústave výslovne uvedená, jednoznačne však vyplýva zo základnej charakteristiky súdnej moci, ktorou je jej nezávislosť (čl. 141 ústavy), pričom je zrejme, že túto nezávislosť musí dodržiavať a chrániť aj súdna rada...“²⁶

Ústavný súd SR vyhodnotil Súdnú radu SR ako hybridný typ súdnej rady. Podľa ústavného súdu: „Vyplyva to už zo samotného ústavného zakotvenia jej postavenia (siedma hlava II. oddiel čl. 141a a nasledujúce ústavy) a tiež aj z rozdelenia právomoci orgánov verejnej moci pri ustanovení jej členov, keď deviatich členov volia a odvolávajú sudcovia, troch členov volí a odvoláva národná rada, troch členov menuje a odvoláva prezident republiky a troch členov vládá (čl. 141a ods. 1 ústavy).“²⁷

Viac, ako spôsob ustanovovania členov Súdnej rady SR na hybridnosť typu poukazujú právomoci Súdnej rady SR, ktoré v typológii Rady Európy zaraďujú slovenskú súdnu

²³ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1035.

²⁴ Pl. ÚS 2/2012. Nález z 18. novembra 2015, ZNUÚS 2015, s. 177, bod 9.2.

²⁵ Pl. ÚS 17/2008. Nález z 20. mája 2009, ZNUÚS 2009, s. 189.

²⁶ Pl. ÚS 2/2012. Nález z 18. novembra 2015, ZNUÚS 2015, s. 177, bod 9.3.

²⁷ Pl. ÚS 2/2012. Nález z 18. novembra 2015, ZNUÚS 2015, s. 176, bod 9.3.

radu niekam medzi „severský typ“ fiktívnej súdnej rady a „južný typ“. V takom začlenení sa relativizuje požiadavka nezávislosti Súdnej rady SR. Za súčasného stavu, keď Súdna rada SR nemá plnú rozhodovaciu právomoc vo veciach disciplinárnej zodpovednosti sudcov, nie je nevyhnutné, aby sa vyznačovala nezávislosťou. Za predpokladu, že *de constitutione ferenda* sa právomoc Súdnej rady SR rozšíri tak, aby namiesto podávania návrhov v disciplinárnych veciach sama rozhodovala o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, treba jej priznať inštitucionálnu i individuálnu nezávislosť.

Relativita nezávislosti sa premieta aj do fázy aplikácie Ústavy SR.

Ústavný súd v pléne rozhodol, že porušenie nezávislosti súdnej rady je nesúladne s Ústavou v prípade uzákonenia sudcovských previerok úpravou čl. I 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.²⁸ Podľa ústavného súdu: „*Národná rada poprela účel tejto právnej úpravy, keď rozhodovanie súdnej rady podmienila rozhodnutím výkonnej moci zastúpenej Národným bezpečnostným úradom. Pri rozhodovaní o dočasnom pridelení alebo preložení sudcu na Špeciálny súd má súdna rada povinnosť zaradiť na miesto sudcu Špeciálneho súdu iba toho sudcu, ktorého za spôsobilého pre výkon funkcie na tomto súde uzná Národný bezpečnostný úrad. Právna úprava pritom neposkytuje súdnej rade žiadny účinný prostriedok kontroly záverov Národného bezpečnostného úradu vo vzťahu k jednotlivým preverovaným osobám kandidátov na miesto sudcu Špeciálneho súdu.*“²⁹

Ústavný súd v senáte sa nezaoberal otázkou nezávislosti Súdnej rady v inom spore, ktorého predmetom bola otázka, či vláda SR môže kedykoľvek odvolať zo Súdnej rady SR svojich nominantov a nahradiť ich inými osobami.³⁰

5. ODBORNÝ ALEBO POLITICKÝ ORGÁN?

Účel existencie Súdnej rady SR sa nevysvetlil v čase jej zriaďovania a naďalej je nejasný. Akým orgánom štátu je Súdna rada SR? Politickým alebo odborným? Otázka mala byť jednoznačne zodpovedaná v dôvodovej správe k návrhu na zmenu Ústavy, no nestalo sa tak.

Dôvodová správa k doplneniu Ústavy o ustanovenia o Súdnej rade SR je nejednoznačná, nevyvážená a možno až chaotická. Nielen, že nedáva výslovnú odpoveď na otázku o účele zriadenia Súdnej rady SR, ale v niektorých otázkach ponúka príležitosť pre protikladné výklady a v iných otázkach zavádza, dezinterpretuje doslovné znenie Ústavy.

Príkladom základu pre dezinterpretáciu v citovanej časti dôvodovej správy je zmienka o zložení Súdnej rady SR, „*v ktorej nadpolovičnú väčšinu majú zástupcovia sudcov*“. Také zloženie sa dá dosiahnuť jedine vtedy, keď Národná rada SR, vláda SR či prezident SR, alebo všetci z nich, zvolia či vymenujú do Súdnej rady SR členov z radu sudcov. Pri využití poznatkov z porovnávacieho ústavného práva skladanie súdnej rady výlučne alebo prevažne z radov sudcov nie je nevyhnutné, ba deformuje účel zriadenia súdnej rady.

²⁸ Pl. ÚS 17/2008. Nález z 20. mája 2009. ZNUÚS 2009, s. 115–207.

²⁹ Pl. ÚS 17/2008. Nález z 20. mája 2009. ZNUÚS 2009, s. 189–190.

³⁰ IV. ÚS 46/2011. Nález zo 17. februára 2011. ZNUÚS 2011, s. 1302–1314.

Interpretácia a aplikácia Ústavy sa ubrala cestou, na ktorej prevažná väčšina členov Súdnej rady SR pochádza z radov sudcov. Parita medzi nominantmi štátnych orgánov a členmi – sudcami sa nenastolila pri ustanovení Súdnej rady SR na prvé funkčné obdobie roku 2002. Pri ustanovovaní členov Súdnej rady SR na druhé funkčné obdobie sa súdna rada premenila na „sudcovské odbory“ s početne bezvýznamným zastúpením osôb s právnickým vzdelaním nevykonávajúcich sudcovskú funkciu. Stav trvá dodnes.

Ústavný súd SR v nadväznosti na túto prax uviedol: „*Uvedená skutočnosť (vyváženosť členstva v súdnej rade) môže byť za určitých okolností problematická, a to v prípade, ak okrem sudcov aj ostatné štátne orgány do súdnej rady menujú či volia sudcov. Pri prevahe sudcov v súdnej rade totiž súdna rada môže (ale nemusí) podliehať nebezpečenstvu „súdneho korporativizmu“ (corporatism within the judiciary, Benátska komisia, stanovisko, bod 27). Na tomto mieste sa však vytvára priestor pre všetky dotknuté orgány na zavedenie takej vhodnej ústavnej praxe pri ustanovovaní členov súdnej rady, ktorá zabráni justičnému korporativizmu a izolácii a rovnako zachová princíp delby moci a zodpovednosti.*“³¹

Nastolený kurz ustanovovania členov Súdnej rady SR je spôsobilý vyvolať podozrenie, či je v súlade s Ústavou.

Podľa čl. 141a ods. 1 druhá veta:

„Členmi Súdnej rady Slovenskej republiky sú

- a) deväť sudcovia, ktorých volia a odvolávajú sudcovia Slovenskej republiky,
- b) traja členovia, ktorých volí a odvoláva Národná rada Slovenskej republiky,
- c) traja členovia, ktorých vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky,
- d) traja členovia, ktorých vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky.“

Členstvo v Súdnej rade Slovenskej republiky nie je výslovne rozdelené medzi ústavne určený počet sudcov a ostatné osoby s právnickým vzdelaním. Z prvej vety čl. 141a ods. 1 a z ustanovenia písmena a) vyplýva, že najmenej polovica všetkých členov pozostáva zo sudcov. S prihliadnutím na kompetenciu Súdnej rady SR, najmä v disciplinárnych otázkach, optimálny pomer sudcov k ostatným právnikom by bol 1 : 1. Tento pomer sa dá dosiahnuť výkladom práva, podľa ktorého Národná rada SR, prezident SR a vláda SR za členov Súdnej rady SR vymenújú také osoby s právnickým vzdelaním, ktoré nevykonávajú sudcovskú funkciu.

Ústava SR rozlišuje medzi členmi súdnej rady, ktorí sú sudcovia (písm. a/) a ďalší členovia (písm. b/, c/ a d/), pričom všetci ďalší členovia musia spĺňať podmienku vysokoškolského právnického vzdelania a najmenej 15 rokov právnickej praxe. Toto rozlíšenie pri uplatnení doslovného výkladu umožňuje pomocou metód interpretácie práva zaviesť výklad, podľa ktorého súdna rada pozostáva z deviatich sudcov a z deviatich členov, ktorí sudcami nie sú. Namiesto udomácnenia v ústavnom poriadku SR ako ústavnej obyčaje sa toto rozlíšenie prehliada. Účelovo, v záujme zachovania vymyslenej „samosprávnej povahy“ Súdnej rady, ktorá v tomto svetle zaváňa úsilím o súdny korporativizmus.

Zloženie Súdnej rady SR otvára druhú, už zmienenú otázku: akým orgánom je Súdna rada? Odborným či politickým?

³¹ Pl. ÚS 2/2012, ZNUÚS 2015, s. 176–177, bod 9.3.

Polovicu členov Súdnej rady SR ustanovujú politicky relevantné ústavné orgány, čím sa vytvára príležitosť na to, aby polovicu členov Súdnej rady SR vytvorili „politickí členovia“ a k nim, aby sudcovia doplnili druhú polovicu členov, ktorých možno označiť tak za apolitických členov súdnej rady, ako aj za „inak politických členov“.

Členov Súdnej rady SR ustanovených parlamentom, prezidentom SR a vládou SR možno vnímať ako zástupcov orgánov, ktorí ich ustanovili do funkcie, no možno ich aj vnímať ako osoby, ktoré orgány štátu neustanovili do Súdnej rady SR za účelom svojho zastúpenia v súdnej rade, ale ktoré sa takto podieľali na deľbe moci pri ustanovovaní Súdnej rady SR kvôli zabezpečeniu nezávislosti súdnej moci. Prvý výklad predstavuje prvý argument v prospech interpretácie Súdnej rady SR ako politického orgánu, druhý výklad zas slúži v prospech výkladu Súdnej rady SR ako odborného orgánu.

Zastúpenie Národnej rady SR, vlády SR a prezidenta SR v Súdnej rade SR sa nespája s „laickým“ prvkom. Každý člen Súdnej rady SR musí mať vysokoškolské právnické vzdelanie a najmenej 15 rokov odbornej praxe (čl. 141a ods. 2 Ústavy). Táto podmienka umožňuje charakterizovať Súdnu radu SR ako odborný orgán. „Laický prvok“ je nevhodné označenie pre osoby s predpísaným odborným (právnickým) vzdelaním. Údajná „laickosť“ spočíva iba v tom, že ide o právnikov, ktorí nepôsobia v sudcovských funkciách. Odbornosť Súdnej rady SR predstavuje samostatnú požiadavku na vlastnosti Súdnej rady SR.

V prospech tohto názoru možno odkázať na dôvodovú správu k návrhu ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., v ktorej sa zloženie Súdnej rady SR zdôvodňovalo vetou o „zabezpečení všestrannosti pohľadu na riešené problémy a zamedzeníu prípadnej jednostrannosti náhľadu na ich riešenie“. Túto vetu netreba nevyhnutne spájať s všestrannosťou pohľadu danou prezentáciou pohľadu vlády SR, prezidenta SR a parlamentu v činnosti Súdnej rady SR, ale možno ju interpretovať ako všestrannosť odborného pohľadu spojenú s rozdielnym vnímaním problému sudcami a osobami s právnickým vzdelaním, ktoré nevykonávajú funkciu sudcu. V takomto výklade sa Súdna rada SR zriadila ako odborný, nie ako politický orgán štátu.

Argument v neprospech politického prvku v kreácii Súdnej rady SR by sa dal vidieť aj v rozhodnutí pléna Ústavného súdu SR o potrebe nezlučiteľnosti funkcie predsedu a podpredsedu všeobecného súdu s funkciou člena súdnej rady, aby sa zamedzilo prelínaniu súdnej moci a správy súdov, nakoľko „*pôsobenie predsedu (podpredsedu) všeobecného súdu v súdnej rade robí z tohto orgánu spochybniteľnú inštitúciu, pretože sa zvyšuje pravdepodobnosť možného stretu ich záujmov*“.³² Ústavný súd SR však ani v náznaku neuviedol, či potenciálny konflikt spája s politickou väzbou predsedov a podpredsedov súdov na ministra spravodlivosti, ktorý ich ustanovuje do funkcie a z funkcie odvoláva, alebo či konflikt záujmov medzi súdnou radou a funkcionármi súdov môže nastať pre inú príčinu.

Na rozdiel od slovenskej právnej vedy, kde sa možno stretnúť s označením Súdnej rady SR za odborný orgán,³³ senát Ústavného súdu SR v spore týkajúcom sa odvolávania členov Súdnej rady SR z mimo sudcovských radov zaradil Súdnu radu SR k politickým orgánom: „*Ústavou Slovenskej republiky ustanovená vnútorná konštrukcia (zloženie)*

³² Pl. ÚS 2/2012. Nález z 18. novembra 2015, ZNUÚS 2015, s. 185, bod 12.3.

³³ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1506.

Súdnej rady Slovenskej republiky by stratilo svoje racionálne opodstatnenie, ak by členovia Súdnej rady Slovenskej republiky po svojom ustanovení (zvolení, resp. vymenovaní) nemali žiadnu väzbu na tých, ktorí ich do tejto funkcie ustanovili (zvolili, vymenovali). Tým by sa ak už nie znemožnila, tak aspoň podstatným spôsobom sťažila možnosť tých, ktorým ústavodarca nie náhodou zveril právomoc kreaovať (voliť a vymenúvať) členov Súdnej rady Slovenskej republiky, t. j. sudcov Slovenskej republiky, Národnej rady Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky, prenášať na pôdu Súdnej rady Slovenskej republiky svoje predstavy o fungovaní súdnictva a ovplyvňovať ich v primeranom rozsahu (v rozsahu zodpovedajúcom počtu členov Súdnej rady Slovenskej republiky, ktorí sú v ich kreačnej dispozícii) jej rozhodovanie. Vnútorňa kontrola, resp. zloženie Súdnej rady Slovenskej republiky a spôsob jej uznášanania vychádzajú teda (logicky a vedome) z požiadavky zachovania vzťahu (politickej) dôvery medzi členmi Súdnej rady Slovenskej republiky a subjektmi, ktoré ich do ich funkcií ustanovili, čomu zodpovedá oprávnenie týchto subjektov odvolať ich z funkcie aj dôvodu „straty dôvery“, resp. aj z iného Ústavou Slovenskej republiky alebo zákonom neustanoveného dôvodu. (...) oprávnenie vlády (ale aj národnej rady, prezidenta a sudcov Slovenskej republiky) odvolať členov súdnej rady, ktorí sú v jej „kreačnej dispozícii“ aj z dôvodu straty dôvery, nenarušuje nezávislosť súdnej rady ako ústavného orgánu vzhľadom na zloženie a spôsob uznášanania sa.“³⁴

Ústavný súd v tomto právnom názore ako keby uplatnil model ustanovovania a rozhodovania v obchodnej spoločnosti, kde sa v orgánoch zídu majitelia alebo ich zástupcovia, aby realizovali vlastné predstavy o chode obchodnej spoločnosti.

Súdna rada SR nie je subjektom súkromného práva. Je orgánom verejnej moci, ústavným orgánom štátu. To sa musí premietnuť do interpretácie a aplikácie ústavných noriem. Ak sa členstvo v Súdnej rade SR založí na delegačnom princípe, ktorý zahŕňa právo oprávnenej osoby kedykoľvek delegáta odvolať a ustanoviť za neho iného delegáta, interpretácia a aplikácia čl. 141a Ústavy sa zásadne vzdiali od účelu zriadenia Súdnej rady SR ako ústavného orgánu štátu.

Delegačný princíp do interpretácie a aplikácie ústavných noriem o Súdnej rade SR vniesol Ústavný súd SR. Z ústavnej úpravy, ba ani z úpravy vykonávacím zákonom nijako nevyplýva, že členov do Súdnej rady SR ako svojich zástupcov vysielajú subjekty podieľajúce sa na kreácii Súdnej rady SR za účelom plnenia ich konkrétnych predstáv. Ak by napriek tomu mal platiť delegačný princíp, musel by sa vzťahovať na všetky subjekty spoluvytvárajúce súdnu radu, teda aj na zástupcov sudcov. Zákon nijako neustanovuje mechanizmus, ktorým by sudcovské rady mohli dosiahnuť odvolanie sudcov zvolených do Súdnej rady SR. Ak by delegačný princíp v činnosti Súdnej rady SR skutočne mal fungovať, potom by mal vykonávací zákon (ak nie sama ústava) ustanoviť mechanizmy priebežnej komunikácie vysielajúcich subjektov so svojimi delegátmi. Za nepredstaviteľné možno označiť uplatnenie požiadavky *ultima ratio* – odvolanie sudcu – ako prvej v poradí, bez predchádzajúcich kritérií a podmienok, bez výstrahy. V platnom právnom poriadku možno identifikovať indicie o tom, že voľné (neobmedzené) odvolávanie členov Súdnej rady SR vysielajúcimi subjektmi nie je možné. Ústavný súd „sa upískol“, keď rozhodol opačne.

³⁴ IV. ÚS 46/2011. Uznesenie zo 17. februára 2011. ZNUÚS 2011, s. 1313.

Odbornosť súdnej rady aj jej jednotlivých členov predurčuje právomoc rozhodovať o tom, kto zo záujemcov o sudcovskú funkciu je spôsobilý túto funkciu vykonávať, ako aj právomoc rozhodovať o kariérom postupe sudcov, ak ide o objektívne a nestranné poňatý kariérny postup ako o formu uznania predchádzajúcich výsledkov sudcu pri uplatňovaní súdnej moci.

Účel existencie Súdnej rady SR, jej vlastnosti (nezávislosť a odbornosť) by sa mal premietiť a potvrdzovať v ustanovovaní a odvolávaní členov Súdnej rady. Táto skúška správnosti neprináša presvedčivý výsledok.

Na obsadzovaní miest 18 členov Súdnej rady SR sa podieľajú štyri subjekty s právomocou vymenovať, ale aj odvolať svojich zástupcov v Súdnej rade SR. Dva z týchto subjektov svojich zástupcov v Súdnej rade SR určujú voľbou (sudcovia a Národná rada SR), dva ďalšie subjekty svojich zástupcov v Súdnej rade SR ustanovujú menovaním (prezident SR a vláda SR).

Odvolanie z funkcie člena Súdnej rady SR je neprimerane rozdielne. Najťažšie odvolateľný je člen súdnej rady zvolený sudcami. Podmienky odvolania vymenovaných členov Súdnej rady SR sú v protiklade k tomu natoľko voľné, že sotva možno uvažovať o právnej istote poskytnutej týmto členom.

Implikovaná nezávislosť vyvodená z príslušnosti Súdnej rady SR k súdnej moci je plnohodnotná nezávislosť. Zahŕňa inštitucionálnu nezávislosť aj individuálnu nezávislosť. Ak člen Súdnej rady SR v rámci uplatnenia pôsobnosti Súdnej rady SR sa hlasovaním podieľa na rozhodnutí Súdnej rady SR a za to ho Národná rada SR, vláda SR alebo prezident SR odvolá zo Súdnej rady SR „pre sklamanie dôvery“, lebo sa zachoval ako nehodný svojho „delegačného poverenia“, nemá zmysel vážne uvažovať o zachovaní individuálnej nezávislosti.

Ústava výslovne ustanovuje o členoch Súdnej rady SR, že ich vymenúva a odvoláva prezident SR, vláda SR a volí a odvoláva Národná rada SR.

Úprava o odvolaní člena Súdnej rady SR výslovne určená v čl. 141a ods. 1 je dubiózna vo vzťahu k jednej z nosných téz delby moci o nemožnosti jednej moci v štáte odvolať inú moc, ak sa táto téza nestotožní iba so zásahom proti celému orgánu (aj keď odvolávanie členov Súdnej rady SR pri doslovnom výklade nemusí smerovať voči jednému členovi, ale môže byť „celoplošné“, pri ktorom Národná rada SR odvolá svojich troch nominantov, vláda SR svojich troch nominantov a prezident SR svojich troch nominantov. Ústava zároveň neustanovuje povinnosť namiesto odvolaného člena súdnej rady ustanoviť nového člena súdnej rady. Tiež neustanovuje lehotu pre ustanovenie nového člena súdnej rady, čo v úhrne vytvára s Ústavou nezlučiteľné znefunkčnenie Súdnej rady SR na neobmedzený čas). Zákonodarná moc aj výkonná moc odvolávaním člena/ov Súdnej rady SR môže výrazne ovplyvniť fungovanie súdnej rady, lebo tento ústavný orgán je kreovaný ako súbor 18 rovnocenných členov, a preto zásah zvonku, zo strany štátneho orgánu s právomocou nominovať členov súdnej rady má potenciál výrazne ovplyvniť, či dokonca zvrátiť uplatnenie pôsobnosti Súdnej rady SR.

Ústavný súd nemal prieskum odvolávacej pôsobnosti prezidenta SR, vlády SR aj Národnej rady SR založiť iba na doslovnom znení čl. 141a ods. Ústavy. Táto ústavná otázka predstavuje názorný príklad ústavnej úpravy, akú treba preskúmať v spojení s ústavnými princípmi, pričom v takom prípade sa výrazne znižuje pravdepodobnosť, že právny názor o *kreovaní súdnej rady založenom na „delegačnom princípe“* by sa pre-

ukázal ako správny. Súdna rada SR sa zriaďuje zo „štyroch centier“ verejnej moci – zo súdnej moci na základe voľby, ktorou sudcovia zvolia svojich členov Súdnej rady SR, zo zákonodarnej moci, ktorá tiež voľbou ustanoví svojich členov Súdnej rady SR a dvakrát z výkonnej moci, ktorá vymenuje po troch členoch Súdnej rady SR raz rozhodnutím vlády SR a raz rozhodnutím prezidenta SR. To neznamená, že každý člen Súdnej rady SR po celé funkčné obdobie zostáva „hovorcom“ subjektu, ktorý ho ustanovil za člena Súdnej rady SR. To tiež neznamená, že každý člen Súdnej rady SR po celé funkčné obdobie je „predĺženou rukou“ subjektu, ktorý ho ustanovil za člena Súdnej rady.

Pri vymedzovaní účelu zriadenia a existencie Súdnej rady SR všetko so všetkým súvisí. Predovšetkým nezávislosť s odbornosťou.

Ústavný súd SR svojou interpretáciou Ústavy formuje Súdnu radu SR ako samosprávny orgán súdnej moci, ktorý sa zhodne so súdnou mocou vyznačuje nezávislosťou a podľa spôsobu svojej kreácie a fungovania je politickým orgánom. Tento výsledok sa zakladá na využívaní dokumentov medzinárodných sudcovských organizácií a poradných orgánov Rady Európy a Európskej únie.

Podľa pôvodného modelu zriaďovania a organizácie súdnych rád tak, ako sa vytvoril v ústavách členských štátov Rady Európy, ale aj štátov nečlenských štátov, súdna rada je skôr nezávislým odborným orgánom štátu reprezentujúcim legitimitu súdnej moci navonok a garantujúcim legitimitu súdnej moci voči sudcom pre prípad, že majú znášať zodpovednosť za uplatňovanie súdnej moci v medziach právneho poriadku. Slovenská interpretácia platnej Ústavy SR sa od tohto modelu odkláňa, aby vychádzala v ústrety odporúčaniam poradných orgánov medzinárodných organizácií.

6. PRÁVOMOC SÚDNEJ RADY SR

Kľúčom k zmyslu zriadenia súdnej rady ako štátnej inštitúcie zabezpečujúcej legitimitu súdnej moci v materiálnom právnom štáte je právomoc súdnej rady.

Do pôsobnosti Súdnej rady Slovenskej republiky patrí

- a) zabezpečovať plnenie úloh verejnej kontroly súdnictva,
- b) prijímať stanovisko, či kandidát na vymenovanie za sudcu spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne,
- c) predkladať prezidentovi Slovenskej republiky návrhy kandidátov na vymenovanie sudcov a návrhy na odvolanie sudcov,
- d) rozhodovať o pridelení a preložení sudcov,
- e) predkladať prezidentovi Slovenskej republiky návrhy na vymenovanie predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a návrhy na ich odvolanie,
- f) predkladať vláde Slovenskej republiky návrhy kandidátov na sudcov, ktorí by mali pôsobiť za Slovenskú republiku v medzinárodných súdnych orgánoch,
- g) voliť a odvolávať členov disciplinárnych senátov a voliť a odvolávať predsedov disciplinárnych senátov,
- h) vyjadrovať sa o návrhu rozpočtu súdov Slovenskej republiky pri zostavovaní návrhu štátneho rozpočtu a predkladať Národnej rade Slovenskej republiky stanovisko k návrhu rozpočtu súdov,

- i) dohliadať, či sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne po celý čas trvania funkcie sudcu,
- j) vydávať zásady sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy,
- k) ďalšia pôsobnosť, ak tak ustanoví zákon.³⁵ (čl. 141a ods. 5 Ústavy).

Právomoci Súdnej rady SR sa postupne rozširujú, no ide o právomoci, ktorými sa súdna rada podieľa na štátnej správe súdov, ekonomickom a materiálnom chode súdov a usmerňuje do podoby „súdnej rady severského typu“. Množstvo zdanlivo rovnocenných právomocí zatláča do úzadia ťažiskové vlastnosti Súdnej rady – nezávislosť a odbornosť, ktoré majú zásadný význam pre riadne fungovanie súdnej rady v jej rozhodujúcich právomociach – pri výbere sudcov, pri rozhodovaní o kariérnom postupe sudcov a pri uplatňovaní disciplinárnej zodpovednosti voči sudcom. Právomoc Súdnej rady SR vo veciach disciplinárnej zodpovednosti sa obmedzuje na podanie návrhu disciplinárneho senátu na disciplinárne konanie a na účasť v disciplinárnom konaní o návrhu súdnej rady. Právomoc Súdnej rady SR vo veciach disciplinárnej zodpovednosti sudcov sa nenahradila funkčným systémom. Disciplinárna zodpovednosť sudcov je iluzórna. Sudcovia zablokovali disciplinárne senáty tým, že sa neuchádzali o zvolenie do senátu. Ba aj v čase, keď disciplinárne senáty existovali, dalo sa s úspechom pochybovať o ich odhodlaní uplatňovať disciplinárnu zodpovednosť voči sudcom, ktorí spĺňali zákonom ustanovené podmienky disciplinárneho postihu.

Právomoc Súdnej rady SR má *de lege ferenda* potenciál ďalej sa rozširovať. Základom je blanketové zmocnenie v čl. 141a ods. 5 písm. k) Ústavy SR.

³⁵ Zákon č. 185/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov okrem iného ustanovuje ďalšiu pôsobnosť Súdnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 141a ods. 5 písm. k) ústavy v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 185/2002 Z. z.:

„Do ďalšej pôsobnosti súdnej rady podľa tohto zákona patrí

- a) prerokovať správy o čerpaní rozpočtových prostriedkov súdov,
- b) schvaľovať štatút súdnej rady a rokovací poriadok súdnej rady,
- c) schvaľovať organizačný poriadok Kancelárie Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „kancelária súdnej rady“),
- d) voliť podpredsedu súdnej rady,
- e) koordinovať činnosť sudcovských rád zriadených podľa osobitného predpisu,
- f) zaujímať stanoviská k návrhom všeobecne záväzných právnych predpisov upravujúcich organizáciu súdництва, konanie pred súdmi a postavenie sudcov,
- g) zaujímať stanoviská k návrhom koncepčných dokumentov týkajúcich sa súdництва, ktoré sa predkladajú na rokovanie národnej rady a vlády.“

Podľa § 4 ods. 2 zákona:

„Súdna rada po dohode s ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky ďalej

- a) schvaľuje zásady hodnotenia sudcov,
- b) schvaľuje zásady výberového konania na funkcie predsedu okresného súdu, predsedu krajského súdu, podpredsedu okresného súdu a podpredsedu krajského súdu,
- c) schvaľuje zásady sudcovskej etiky,
- d) schvaľuje zásady povoľovania práce v domácom prostredí,
- e) určuje obsahovú náplň vzdelávania sudcov.“

Prameňom práva podľa čl. 141a ods. 4 písm. g) je aj zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediaciach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení čl. II zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

„O dočasnom pozastavení výkonu funkcie sudcu rozhoduje súdna rada, ak ide o predsedu najvyššieho súdu, podpredsedu najvyššieho súdu a sudcu najvyššieho súdu.“ [§ 22 ods. 2 písm. a) zákona č. 385/2000 Z. z. v znení neskorších predpisov].

Blanketové zmocnenie na rozšírenie pôsobnosti orgánu štátu môže mať pozitívnu povahu, ako je to predovšetkým v prípade vlády. To neopodstatňuje kreáciu každého orgánu štátu s možnosťou priznania ďalších pôsobností v zákone. Názorným príkladom je Súdna rada SR. Ak by sa zriadila na účel, s akým sa spája zriadenie súdnej rady podľa porovnávacieho ústavného práva, Súdna rada SR by mala menej početnú pôsobnosť, ako jej priznáva Ústava. To by umožňovalo Súdnemu rade plnohodnotne plniť tie úlohy, kvôli ktorým vznikla ako ústavnoprávny inštitút. Namiesto toho sa Súdna rada zahľucuje administratívnou pôsobnosťou, akú súdne rady v iných štátoch nemajú³⁶ (a akú by malo vykonávať ministerstvo spravodlivosti), ale nemá pôsobnosť rozhodovať o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, hoci na túto úlohu súdne rady slúžia. Priznanie ďalšej pôsobnosti zákonom, rozšírenie ústavnej pôsobnosti do ďalších sfér zdanlivo posilňuje vplyv Súdnemu rade SR, no v skutočnosti vedie k jej ďalšiemu vzdalovaniu od účelu jej existencie.

ZÁVER

K zriadeniu Súdnemu rade SR došlo z vôle Európskej únie. Orgány Európskej únie podmienili prijatie Slovenskej republiky do Európskej únie aj vytvorením Súdnemu rade SR. Naporúdzajú je otázka: Je rozdiel medzi právnou úpravou prijatou na želanie Európskej únie a z vlastnej iniciatívy štátu?

Slovenský príklad nielen naznačuje, že taký rozdiel môže byť, ale poukazuje aj na príčinu rozdielov. Na zmenu ústavy má dôjsť, keď je príprava zmeny dostatočne odborne pripravená. Keď sú známe všetky významné otázky, aj odpovede na ne vrátane potrebných alternatív. Objednávka z Európskej únie zaskočila Slovenskú republiku, predurčila kvalitu prípravy ústavnej úpravy v čase nedostatočného poznania slovenských novelizátorov ústavy o účele a podstate súdnej rady ako ústavnoprávneho inštitútu. Ovplyvnila aj ich zaujatie pre samu inštitúciu a úsilie o predvídanie potenciálnych problémov spätých s pôsobením súdnej rady.

Súdna rada SR bola od počiatku kreovaná tak, aby nekopírovala štandardný model súdnych rád. Preukazuje to právomoc zásadného významu – v disciplinárnej zodpovednosti sudcov. Namiesto obvyklého rozhodovania o disciplinárnej zodpovednosti Súdna rada SR dostala úlohu iba „pri vchode do zodpovednosti“ – môže predkladať návrhy na začatie konania o disciplinárnej zodpovednosti sudcu, no ďalej je jej postavenie obmedzené iba na argumentáciu o príčine, pre ktorú by sudca mal znášať disciplinárnu zodpovednosť. Argumentáciu Súdnemu rade vyhodnocuje iný – disciplinárny senát všeobecného súdnictva, ktorý rozhoduje aj o vine a treste pre sudcu, ktorého uzná zodpovedným. Zároveň s pravdepodobným úmyslom obísť inštitucionálnu úlohu súdnej rady v štan-

³⁶ Podľa § 3a zákona o Súdnemu rade Slovenskej republiky v znení zák. č. /2014 Z. z.:

„Pri výkone pôsobnosti podľa čl. 141a ods. 5 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky súdna rada

a) sa podieľa v rozsahu ustanovenom zákonom na riadení a správe súdov Slovenskej republiky,

b) vyhodnocuje správy o výsledkoch vnútornej revízie súdov, analyzuje príčiny zistených nedostatkov a navrhuje opatrenia na ich odstránenie,

c) prijíma opatrenia na posilnenie dôvery verejnosti v súdnictvo,

d) zabezpečuje aktívnu účasť svojich členov na zasadnutí pléna Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a vo výberových komisiách podľa osobitného predpisu,

e) plní ďalšie úlohy ustanovené zákonom.“

dardne nastavenom modeli sa Ústava doplnila o tento orgán pomerne narýchlo. To sa vzápätí premietlo do sporov v parlamente o vykonávací zákon k ústavnej úprave³⁷ a neskôr aj do početných novelizácií zákona o Súdnej rade Slovenskej republiky.

Dôsledky toho všetkého sa prejavujú dodnes. Ústavné zmeny článku 141a o Súdnej rade SR sa spájajú s početnými zmenami vykonávacieho zákona, ktorý je čoraz vzdialenejší od pôvodnej podoby, no stále vzdialený aj riešeniu, aké by navodzovalo dojem o optimalizácii platnej úpravy. Nejasná je povaha tohto ústavného orgánu a účel jeho existencie. Zmenami prešiel počet členov Súdnej rady SR zastupujúcich sudcov, aj právomoci Súdnej rady SR. Pred Ústavným súdom SR vznikajú spory o úlohu Súdnej rady SR pri ustanovovaní a odvolávaní sudcov všeobecných súdov aj o jej vzťah k prezidentovi SR a obsah a rozsah jeho menovacích právomocí.³⁸ Budúce rozhodnutia v týchto sporoch azda prinesú viac svetla do ústavného postavenia Súdnej rady SR.

³⁷ Podrobnejšie DRGONEC, J. Súdna rada Slovenskej republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, č. IV, s. 318–319.

³⁸ Napr. II. ÚS 298/2015.

Questions Concerning the Constitutional Position of the Judicial Council of the Slovak Republic

Ján Drgonec

Abstract: Judicial council is a significant authority which acts as a guarantor of independence of judicial power and simultaneously, in relationship to the public and all other public authorities, acts as a guarantor of legitimacy of judicial power by enforcing liability against judges if they break the law in their decisions. These functions of judicial council cannot be replaced with neither the education of judges, nor the election of presidents of courts, participation at making judiciary budgets or by the drafting of laws on organization of judiciary, or ethics of judiciary, etc.

Key words: Establishment of the Judicial Council of the Slovak Republic, self-government of the judiciary, institutional independence of the Judicial Council, individual independence of the Judicial Council members, professional authority, political authority, competences of the Judicial Council