

Právny názor ako nadústavný zdroj ochrany individuálnej nezávislosti sudcov

Romana Koneracká*

Abstrakt: Problematika právneho názoru je sama osebe v praxi sprevádzaná názorovou roztrieštenosťou, čo sa prirodzene premietajú aj do rozhodovacej činnosti jednotlivých disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Kým niektoré disciplinárne senáty pristupujú k hodnoteniu právneho názoru ako k doméne súdnej moci s náležitou opatrnosťou, ďalšie naopak vyhodnocujú prípustnosť variability právneho názoru so značnou dávkou „prísnosti“. Príspevok sa z toho dôvodu zaoberá rozsahom voľnej úvahy disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v situáciách, keď návrh na začatie disciplinárneho konania voči sudcom všeobecných súdov priamo odkazuje na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorým bolo konštatované porušenie základných práv a slobôd sťažovateľov v dôsledku arbitrárneho rozhodnutia disciplinárne obvinených sudcov, voči ktorým sa disciplinárne konanie vedie. Náležitá pozornosť sa venuje otázke, do akej miery a akým spôsobom majú byť závery Ústavného súdu Slovenskej republiky reflektované v rozhodovacej praxi disciplinárnych senátov, ak sú jednak súčasťou ustálenej rozhodovacej praxe a ak tvoria súčasť nálezu, ktorý slúžil ako podklad pre iniciované disciplinárne konanie.

Kľúčové slová: súdna moc, právny názor, disciplinárna zodpovednosť sudcov, Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, Ústavný súd Slovenskej republiky

Úvod

Závažnosť jednotlivých prípadov vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti sudcov sa nepochybne líši. Niektoré disciplinárne návrhy môžu byť vnímané ako viac opodstatnené, niektoré menej. Žiaden však nie je bez významu a každý je potrebné pre budúcnosť vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti sudcov náležite reflektovať.

Z toho dôvodu bude tvoriť predmet príspevku konkrétne jedno rozhodnutie disciplinárneho senátu Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 32D/13/2021, ktoré má potenciál v určitom zmysle autoritatívne „zakonzervovať“ postavenie disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu voči Ústavnému súdu.

Problematika vzájomného napätia medzi rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu a rozhodovacou činnosťou disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu prirodzene vyplýva z ich špecifického postavenia v rámci súdnej moci. Na jednej strane existuje ustálená rozhodovacia prax najvyšších súdnych autorít a na druhej strane rozhodnutia Ústavného súdu v senátnom zložení v konaní podľa čl. 127 Ústavy (a pri vnútornom rozpore rozhodnutí viacerých senátov Ústavného súdu dokonca aj plenárne zjednocovacie rozhodnutia).

* Mgr. Romana Koneracká, interná doktorandka, Katedra ústavného práva, Univerzita Komenského v Bratislave. E-mail: romana.koneracka@flaw.uniba.sk. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-9918-7269>. Príspevok bol vypracovaný za právneho stavu platného k 31. 12. 2025.

Primárnym účelom príspevku je na základe kritickej analýzy daného rozhodnutia disciplinárneho senátu Najvyššieho správneho súdu zodpovedať nasledujúce otázky:

1. Do akej miery je disciplinárny senát Najvyššieho správneho súdu viazaný nálezom Ústavného súdu, ak návrhu na disciplinárne konanie predchádza Ústavným súdom vyslovené porušenie základných práv a slobôd sťažovateľov zapríčinené rozhodnutím všeobecného súdu, ktoré obsahovalo právny názor vykazujúci známky svojvôle?
2. V prípade, že disciplinárny senát Najvyššieho správneho súdu nie je *de iure* viazaný takýmto nálezom Ústavného súdu, potom si môže v rámci disciplinárneho konania odklonom modifikovať kritériá posudzovania svojvôle spôsobom, ktorý sa odchyľuje od ustálenej rozhodovacej praxe Ústavného súdu. Ak by však takáto modifikácia bola neprípustná, aké inštitucionálne mechanizmy sú k dispozícii na riešenie situácie, keď sú v rozhodnutí vydanom samotným disciplinárnym senátom Najvyššieho správneho súdu identifikovateľné prvky svojvôle pri odklone od *de facto* záväzného rozhodnutia Ústavného súdu, ktoré by mali rešpektovať všetky štátne orgány?

Vyššie načrtnutá problematika ostáva doteraz nielen slovenskou ale aj zahraničnou právnou vedou opomínaná a zriedkavo systematicky skúmaná. Cieľom tohto príspevku je preto poukázať na aktuálnosť a význam danej problematiky vytvorením základu pre jej hlbší rozbor.

Po predstretí relevantných skutkových východísk daného prípadu 1) sa následne príspevok obsahovo dotkne roviny argumentácie disciplinárne obvinených sudkýň v zmysle vymedzenia povahy a účelu disciplinárneho konania, a to vo vzťahu k posudzovaniu sudcom vysloveného právneho názoru 2); právomoci Ústavného súdu posudzovať rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov v prebiehajúcom súdnom konaní 3); záväznosti rozhodnutí Ústavného súdu a ich vplyvu na disciplinárne konanie 4); polemike o dostupnosti a efektívnosti mechanizmov nápravy v prípade arbitrárneho rozhodnutia disciplinárneho senátu 5). Vo výslednej syntéze sa príspevok zameriava na vyhodnotenie miery voľnej úvahy disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu.

1. Relevantné skutkové východiská

Návrhom ministerky spravodlivosti došlo k iniciovaniu disciplinárneho konania za závažné disciplinárne previnenie¹ voči dvom sudkyňiam krajského súdu. Disciplinárneho previnenia sa mali dopustiť tým, že ako členky senátu rozhodli o odvolaní žalobcu proti uzneseniu, ktorým okresný súd vo výroku I. konanie zastavil a vo výroku II. návrh žalovanej v 2. rade na prerušenie konania zamietol uznesením. Napadnuté uznesenie okresného súdu sudkyne zrušili a vec mu vrátili na ďalšie konanie a rozhodnutie. Sudkyne to „považovali za jasný návrh na pokračovanie v konaní, pričom súd prvého stupňa sa mal týmto návrhom zaoberať“.² Senát odvolacieho súdu, ktorého členkami boli disciplinárne obvinené sudkyne, jednoznačne dospel k záveru, že pokiaľ by si žalovaná v 2. rade želala konanie zastaviť, nevykonávala by žiadny procesný úkon, nakoľko musela mať vedomosť,

¹ Ust. § 116 ods. 2 písm. e) zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediaciach.

² Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 32D/13/2021 zo dňa 7. novembra 2022, b. 24.

že práve jej nečinnosť v konaní by uplynutím doby šiestich mesiacov spôsobila zastavenie konania.³

Po uplynutí šiestich mesiacov od prerušenia konania právny poriadok stanovuje, že ak v tejto lehote nebol podaný návrh na pokračovanie v konaní, má konanie predvídateľný následok v podobe jeho zastavenia, pričom túto skutočnosť reflektuje aj § 163 ods. 2 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilného sporového poriadku (ďalej ako „c. s. p.“).

Žalovaná v 2. rade vzhľadom na skutkový a právny stav, ako aj aplikovateľné právne normy mohla v určitom okamihu, konkrétne po uplynutí šiestich mesiacov od právoplatného prerušenia konania, legitímne očakávať, že v zmysle príslušnej procesnej normy nie je možné dospieť k inému záveru, než je zastavenie napadnutého konania, keďže žiadna zo sporových strán počas prerušenia konania neurobila úkon smerujúci k jeho pokračovaniu prostredníctvom návrhu na pokračovanie v konaní. Samotná žalovaná v 2. rade naopak požiadala okresný súd o prerušenie už prerušeného konania. Jasne označený a z hľadiska svojho obsahu a účelu jednoznačne interpretovateľný úkon žalovanej v 2. rade v podobe návrhu na prerušenie konania disciplinárne obvinené sudkyne považovali za návrh na pokračovanie v konaní. Uvedené procesné uznesenie, ktoré vydali disciplinárne obvinené sudkyne navyše popiera aj judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky kde napr. v rozhodnutí sp. zn. 3 Cdo 128/2010 konštatoval, že: „*pri posudzovaní procesného úkonu účastníka konania podľa jeho obsahu nemôže súd určitému úkonu dávať iný význam, než ktorý zodpovedá obsahu úkonu [...] Ak nastane situácia, pri ktorej je potrebné skúmať otázku, či existuje rozpor medzi prejavom účastníka urobeným v úkone a jeho vôľou, je potrebné akcentovať objektívne hľadisko [...]*“.⁴

Žalovaná v 2. rade v zmysle čl. 127 Ústavy využila svoje ústavné právo a podala ústavnú sťažnosť, v ktorej namietala porušenie jej základných práv (ďalej ako „ZPaS“), konkrétne práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 Ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako „EDLP“). Ústavný súd ústavnú sťažnosť vyhodnotil a následne vo svojom náleze sp. zn. II. ÚS 262/2019-57 zo dňa 28. apríla 2020 (ďalej ako „nález Ústavného súdu“ alebo „nález“) vyslovil, že k porušeniu základných práv žalovanej v 2. rade došlo. Porušenie práv Ústavný súd videl po oboznámení sa „*so stručným až lakonickým odôvodnením napadnutého uznesenia krajského súdu [...]*“. Ďalej uviedol, že „*prijatím napadnutého uznesenia zo strany krajského súdu ide jednak o popretie základného práva na súdnu ochranu, práva na spravodlivé súdne konanie, popretie legitímnych očakávaní sporovej strany ako komponentu základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie, ale nad rámec toho ide o výklad práva natoľko svojvoľný, že v ňom možno badať prvky zneužitia moci*“. Okrem iného Ústavný súd poznamenal, že sa „*ako súdny orgán ochrany ústavnosti už pomerne signifikantnú dobu nestretol s takým neúctivým prístupom všeobecného súdu k procesným právam sporovej strany a s takým markantným popretím účelu aplikovateľnej právnej normy a poslania súdnictva ako takého zo strany všeobecného súdu*“.⁵

Disciplinárne obvinená I. svoje oslobodenie spod disciplinárneho návrhu argumentovala tým, že je jej vyčítaný právny názor, ktorý je výsledkom právneho posúdenia odvolacieho senátu krajského súdu, čo zakladá rozpor s čl. 148 Ústavy. Podľa tohto ustanovenia

³ Ibidem, b. 18.

⁴ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Cdo/128/2010 zo dňa 28. októbra 2010, s. 3.

⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 262/2019-57 zo dňa 28. apríla 2020, b. 14.10.

nemôže byť stíhaná za svoju rozhodovaciu činnosť a právny názor. Ďalej namietala odklon od rozhodovacej praxe a ojedinelosť prípadu s poukazom na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu, pričom následne k nálezu Ústavného súdu uviedla, že z jej strany išlo len o procesné uznesenie predstavujúce vrátenie veci na súd prvej inštancie. Zároveň poukázala na to, že prijatím ústavnej sťažnosti sa Ústavný súd odchýlil od svojej predchádzajúcej rozhodovacej činnosti a má za to, že ako členky senátu, sudkyne rozhodli zákonne v súlade s českou judikatúrou.

Disciplinárne obvinená II. prostredníctvom obhajcu svoje oslobodenie obhajovala tvrdením, že disciplinárny návrh je šikanózný v zmysle čl. 148 Ústavy. Nález Ústavného súdu hodnotí ako politickú vec a poukázala na to, že Ústavný súd podľa jej názoru nemal v danej veci právomoc rozhodnúť.

Disciplinárny senát Najvyššieho správneho súdu (ďalej len „disciplinárny senát“ alebo „disciplinárny senát 32D“), na základe dokazovania, dospel k opačnému názoru ako Ústavný súd. Disciplinárne obvinené sudkyne oslobodil spod návrhu ministerky spravodlivosti. Mal za preukázané, že skutok, ktorého sa disciplinárne obvinené sudkyne dopustili nevykazoval žiadne známky svojvôle: *„disciplinárny senát rešpektuje rozhodnutie Ústavného súdu SR, avšak si na účely disciplinárnej zodpovednosti, sám vymedzil kritéria, na základe ktorých vyhodnocoval, či sporné uznesenie, je rozhodnutím svojvoľným, odporujúcim zákonu, ktoré v spojení s ďalším znakom skutkovej podstaty v podobe spôsobenia značnej škody alebo obzvlášť závažného následku zakladá disciplinárnu zodpovednosť disciplinárne obvinených sudkýň“*,⁶ a napokon, v súlade so svojimi novo nastavenými kritériami uzavrel, že nejde o svojvoľné rozhodnutie disciplinárne obvinených sudkýň.⁷

Záveru disciplinárneho senátu 32D sú zaujímavé z viacerých hľadísk. Poskytujú priesor na polemiku nielen o postavení jednotlivých aktérov súdnej moci ale aj o existujúcom napätí pri ingerencii do vzájomnej rozhodovacej činnosti.

2. (S)právny názor alebo administratívne bezprávie?

Ústava vo viacerých článkoch explicitne zakotvuje princíp inštitucionálnej nezávislosti súdov a od toho odvodenej individuálnej nezávislosti sudcu. Medzi ne sa nepochybne radí aj čl. 148 ods. 4 Ústavy.⁸ Zároveň obmedzenie sudcovskej kreatívnej interpretácie práva ako vyjadrenie princípov právneho štátu a demokracie, ústavodarca zakotvil v čl. 144 ods. 1.⁹ Na jednej strane, súdne rozhodnutie musí byť v nevyhnutnej miere založené na písanom práve, aby sa vylúčila prítomnosť svojvôle, respektíve aby bolo možné ju identifikovať. Ak je záležitosť upravená zákonom a aplikácia príslušnej normy je dostatočne jednoduchá (*soft cases*), existuje dôvod legitímne očakávať, že by sa takáto záležitosť mala riešiť v medziach zákonnej úpravy. Na druhej strane, v procese subsumpcie môže nastať situácia kedy skutkový stav nemožno jednoznačne podradiť pod žiadnu z existujúcich právnych noriem (*hard cases*). Najmä v tomto prípade nadobúda osobitný význam právny

⁶ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 32D/13/2021, b. 89.

⁷ Ibidem, b. 103.

⁸ „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.“

⁹ „Sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom.“

názor sudcu, keďže mu je daná právomoc normu vyložiť tak, ako keby bol sám zákonodarcom. Sudcovská diskrecia je *pro tanto* prípustná. V danom kontexte sa súdne rozhodovanie neobmedzuje len na mechanickú aplikáciu práva, ale zasahuje do roviny nachádzania práva, respektíve spravodlivosti v rovine *e ratione legis*.¹⁰ Pri posudzovaní disciplinárneho previnenia tak zohrávajú významnú úlohu aj vonkajšie faktory, napr. aj vyššie načrtnutá neurčitost právnych noriem. Na otázku členky senátu, či svedkyňa s ohľadom na interpretáciu ustanovenia § 163 ods. 2 c. s. p. považuje predmetnú vec, o ktorej sa rozhodovalo formou uznesenia, za právne jednoduchú alebo právne zložitú, potvrdila, že ju vníma ako vec právne jednoduchú.¹¹

Pri svojej obhajobe sa disciplinárne obvinené sudkyne aj napriek skutočnosti, že vydali „len“¹² procesné uznesenie, zhodne opierali o čl. 148 ods. 4 Ústavy v znení: „za právny názor vyjadrený pri rozhodovaní nemožno sudcu ani prísediaceho sudcu z radov občanov stíhať.“ Uvedené znenie čl. 148 ods. 4 Ústavy bolo účinné v čase, keď o vydaní procesného uznesenia disciplinárne obvinené sudkyne rozhodli. Ak by tomu bolo tak aj v priebehu disciplinárneho konania, mohol by sa disciplinárny návrh na prvý pohľad javiť ako šikanózný. Na tomto mieste je ale potrebné akcentovať, že čl. 148 ods. 4 Ústavy bol ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. novelizovaný o dôležitý dôvetok: „okrem prípadov, ak by tým bol spáchaný trestný čin; disciplinárna zodpovednosť sudcu tým nie je dotknutá.“ Nie je na škodu poznamenať, že novelizovaná úprava čl. 148 ods. 4 Ústavy sa neskôr stala predmetom konania o súlade právnych predpisov. V rámci tohto konania Ústavný súd v uznesení sp. zn. PL. ÚS 12/2022 síce konštatoval (s odkazom na svoju skoršiu judikatúru), že súdna ani sudcovská nezávislosť nie sú absolútne, no zároveň vyjadril výhrady voči neoptimálne naformulovanému zneniu čl. 148 ods. 4 Ústavy, a to výlučne vo vzťahu k možnosti trestne stíhať sudcov všeobecných súdov za ich právny názor.¹³

¹⁰ „Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je potrebné vychádzať prvotne z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca musí sa od neho odchyliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky). V takýchto prípadoch sa musí zároveň vyvarovať svojvôle a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad *e ratione legis* pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom.“ Bližšie pozri napr. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 274/2007 zo dňa 11. októbra 2007 a ďalšie: III. ÚS 341/2007; IV. ÚS 322/2020; II. ÚS 263/2022; I. ÚS 213/2023; II. ÚS 227/2023; II. ÚS 303/2023 atď.

¹¹ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 32D/13/2021, b. 51.

¹² Disciplinárne obvinené sudkyne argumentovali tým, že vydali len procesné uznesenie (vrátenie veci na súd prvej inštancie, ktorý sa týmto návrhom mal zaoberať). Súd prvej inštancie je podľa § 391 ods. 2 c. s. p. právnym názorom súdu vyššej inštancie viazaný. Disciplinárne obvinené sudkyne nevylučovali, že procesné uznesenie právny názor obsahovalo. Dokonca sa na to odvolávali. Snaha o prenos zodpovednosti na súd nižšieho stupňa, ktorý vo veci konal, nemôže obstáť pred meradlom zdravého rozumu, nakoľko procesné uznesenie predstavuje príkaz smerovaný súdu nižšieho stupňa, ktorým je súd nižšieho stupňa viazaný. Nerešpektovanie právneho názoru odvolacieho súdu by za istých okolností mohlo mať obdobne za následok vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti sudcu prvej inštancie.

¹³ „Za okolností, keď v druhej polovici minulého desaťročia naďalej významne narastala nedôvera verejnosti voči orgánom súdnej moci a široko koncipovaná ústavná úprava imunity sudcov všeobecných súdov začala byť významnou časťou spoločnosti vnímaná nie ako nevyhnutná inštitucionálna záruka nezávislosti justície, ale skôr ako zneužívané privilegium jednotlivých sudcov, sa javil minimálne na prvý pohľad opodstatnený reštrikčný zásah do platnej ústavnej úpravy materiálnej imunity všeobecných sudcov o to viac, že justičná novela ústavy bola prijímaná v období, keď došlo k obviňeniam viacerých sudcov.“ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 12/2022 zo dňa 12. októbra 2022, b. 78.

Dôležité je to najmä s ohľadom na fakt, že posudzovanie právneho názoru v disciplinárnom konaní sa neraz vykladá nadnesene v konotácii „stíhania za právny názor“, ako by to bolo v prípade spáchania trestného činu ohýbania práva. Vtedy by bolo na mieste uvažovať o hraničnom zásahu výkonnej moci do ústavou garantovanej nezávislosti súdnictva, ako to predsa len vyplýva aj z uznesenia Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 12/2022. Ak ale trestnoprávna zodpovednosť automaticky nevylučuje súbežné vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti,¹⁴ potom môžeme s určitosťou tvrdiť, že disciplinárne konanie sa, čo do svojej povahy a účelu, zásadne líši od trestnoprávneho. V opačnom prípade by išlo o porušenie zásady *ne bis in idem*.¹⁵ Napriek skutočnosti, že sa na disciplinárne konanie subsidiárne vzťahuje prvá časť Trestného zákona (ďalej ako „TZ“) a čiastočne Trestný poriadok, z hľadiska čl. 6 EDLP toto konanie spadá pod *civil limb* alebo civilnú vetvu. To implikuje, že svojou intenzitou predstavuje menej „invazívny“ zásah do sudcovskej integrity. Disciplinárne konanie teda plní primárne úlohu ochrany sudcovského stavu (smerom dovnútra) s ambíciou nastoliť, respektíve posilňovať dôveru verejnosti v súdnu moc (smerom navonok).¹⁶ Uvedené je vyjadrené aj vo všeobecnej časti dôvodovej správy k zákonu č. 432/2021 Z. z.: „*pravidlá profesionálneho správania však treba vnímať ako formu prevencie pred samotným porušením pravidiel či zákona, zatiaľ čo disciplinárne konanie a uloženie disciplinárnych opatrení je forma sankcie zo strany štátu za porušenie zákona pri výkone verejnej moci. Etika spolu s profesionálnym správaním tvorí samotný základ disciplinárneho konania.*“¹⁷ Napriek tomu, že etika a profesionálne správanie tvoria základ disciplinárneho konania, Etický kódex sudcov nie je sám osebe právne záväzný. Princípy v ňom premietnuté predstavujú súbor noriem na reguláciu správania sudcu, ale aj návod alebo štandard pre správanie sa sudcu.¹⁸

Pri takto nastavenom znení právnej úpravy, sa črtajú dve línie: konanie, ktoré je ne-etické, a konanie, ktoré je priamo nezákonné, respektíve neústavné. Nezákonné konanie je v zásade neetické, no nie každé neetické konanie musí dosiahnuť intenzitu porušenia zákona pri výkone verejnej moci a automaticky zakladať disciplinárnu zodpovednosť. Uvedená kategorizácia je obzvlášť dôležitá pri vyhodnocovaní udržateľnosti právneho názoru v rozhodovacej činnosti sudcu. Predsa len sa dá súhlasiť s tvrdením, že „*nie každý názor vyslovený sudcom možno hodnotiť ako právny názor iba preto, lebo ho vyslovil sudca v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou. Názor sudcu, ktorý nemá oporu v zákone,*

¹⁴ S odkazom na doterajšiu rozhodovaciu činnosť disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky bola trestne stíhanému sudcovi súbežne uložená sankcia dočasného pozastavenia funkcie. V prípadoch, že disciplinárne konaniu predchádza oznámenie o začatí trestného stíhania, v ktorom figurujú orgány činné v trestnom konaní (t. j. stále platí prezumpcia nevinoty), disciplinárne senáty nepristupujú zdržanlivo k ochrane sudcovského stavu a dôvery spoločnosti v súdnu moc.

¹⁵ Uvedené vyplýva aj z judikatúry ESLP, konkrétne notoricky známeho prípadu *Engels a iní proti Holandsku* z 8. júna 1976, č. 5370/72.

¹⁶ Inými slovami, zodpovednosť sudcov úzko súvisí s nezávislosťou sudcov. Ak zodpovednosť sudcov nie je jasne a primerane upravená, nezávislosť sudcov je ohrozená. Disciplinárna zodpovednosť je dôležitá, aby sa sudcovia zodpovedali verejnosti za pochybenia pri výkone funkcie. Je to prostriedok, ktorým môže spoločnosť zabezpečiť, aby súdnictvo riadne plnilo svoju funkciu, čím sa posilňuje dôvera verejnosti v súdnictvo.

¹⁷ *Dôvodová správa k zákonu č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)* [online]. 29. 11 2021 [cit. 2026-02-09]. Dostupné z: <https://www.epi.sk/dovodova-sprava/dovodova-sprava-k-zakonu-c-432-2021-z-z.htm>.

¹⁸ Čl. 1 ods. 4 *Zásad sudcovskej etiky* [online]. [cit. 2026-02-09]. Dostupné z: <https://www.sudnarada.gov.sk/zasady-sudcovskej-etiky/>.

*zákon popiera alebo sa natoľko odchyľuje od znenia právnej úpravy, že popiera účel a význam právnej úpravy, podlieha zodpovednosti, ktorá nie je ustanovená TZ.*¹⁹

Disciplinárna zodpovednosť sudcov garantuje vyvodenie zodpovednosti za výkon súdnej moci, pričom sa z toho nedá vyvodit' jej podriadenosť akejkoľvek inej zložke moci.²⁰ Disciplinárne konanie po ústavnej novele z toho dôvodu predstavuje legitímny nástroj kontroly výkonu súdnictva v mantineloch súdnej moci. Ústavný súd v minulosti zastával názor, že disciplinárne senáty nenapĺňajú znaky súdu v zmysle čl. 130 ods.1 Ústavy, „*Tento názor ústavný súd opieral o skutočnosť, že disciplinárny súd nemal z hľadiska zriadenia oporu priamo v ústave. Chýbal mu tak podstatný znak súdu, že musí byť ako súd výslovne zriadený zákonom.*“²¹ Disciplinárne senáty Najvyššieho správneho súdu síce disponujú osobitnou právomocou, no platná právna úprava poukazuje na ich inštitucionálne začlenenie medzi všeobecné súdy. Dôležitým aspektom právnej úpravy je, že disciplinárny senát predstavuje senát v zmysle čl. 142 ods. 3 Ústavy, a preto ide o senát analogický k iným senátom všeobecných súdov. Označenie „disciplinárny“ ho nevyníma z pojmového vymedzenia „senát“ v intenciách rozhodovacej činnosti súdov.²² O tom svedčí aj fakt, že voči rozhodnutiam disciplinárnych senátov je prípustné podať ústavnú sťažnosť.

3. Ústavný súd a posudzovanie rozhodnutí všeobecných súdov

Vyššie uvedené naznačuje, že ústavnou novelou došlo k trichotómii posudzovania závažnosti sudcom vysloveného právneho názoru, a to:

1. bežné pochybenie, kedy platí premisa, že za právny názor nemožno sudcu stíhať;
2. závažné disciplinárne previnenie;²³
3. trestný čin ohýbania práva.²⁴

Okrem toho existuje aj ústavnoprávny rozmer ochrany v konaní pred Ústavným súdom, ktorý má iný účel než samotné disciplinárne alebo trestné konanie, pričom tieto tri konania na sebe nemusia byť priamo a absolútne závislé. Na rozdiel od účelu disciplinárneho a trestného konania, ktoré v konečnom dôsledku môžu vyústiť do uloženia sankcie disciplinárne alebo trestne stíhanému sudcovi, účel konania pred Ústavným súdom sa nesústreďuje na ukladanie sankcií vyplývajúcich z individualizácie konania toho-ktorého sudcu v kontexte rozhodovania o vine, t. j. vinu neprejudikuje. Ústavný súd ako nezávislý

¹⁹ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 1727.

²⁰ Consultative Council of European Judges. CCJE Opinion No. 27 on the disciplinary liability of judges. 2024 [online]. [cit. 2025-04-15]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/opinion-no-27-2024-of-the-ccje/1680b2ca7f>.

²¹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 2/2023 zo dňa 14. júna 2023, b. 33.

²² Dôvodová správa k zákonu č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok) [online]. 29. 11. 2021 [cit. 2026-02-09]. Dostupné z: <https://www.epi.sk/dovodova-sprava/dovodova-sprava-k-zakonu-c-432-2021-z-z.htm>.

²³ Úst. § 116 ods. 2 písm. e) zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príslodiach: „Svojvoľné rozhodnutie sudcu, ktoré je v rozpore s právom, ak týmto rozhodnutím sudca spôsobí značnú škodu alebo iný obzvlášť závažný následok.“

²⁴ Úst. § 326a ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon: „Kto ako sudca, príslodiak sudca alebo rozhodca rozhodcovského súdu pri rozhodovaní svojvoľne uplatní právo a iného tým poškodí alebo zvýhodní, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov.“

orgán ochrany ústavnosti „*nie je inštančne nadriadený všeobecným súdom, avšak dozerá na ochranu ústavnosti a vykladá ústavu v poslednom, t. j. záväznom stupni s účinkom pre všetky ostatné orgány verejnej moci, ale aj individuálne osoby*“.²⁵

Právomoc Ústavného súdu posudzovať rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov mu nevyplýva z Ústavy *ex offio*, t. j. konanie musí byť iniciované na návrh legitimovaného subjektu, v tomto prípade fyzickej osoby. Podstata ústavnej sťažnosti tkvie v tom, že dotknuté rozhodnutie musí byť nie len objektívne nesprávne, no musí zároveň porušovať ústavou garantované základné práva a slobody,²⁶ pričom interpretačným monopolom na posudzovanie ústavnej udržateľnosti právneho názoru, ktorým mohlo zo strany všeobecného súdu dôjsť k porušeniu ZPaS disponuje, aj keď výnimočne, no výlučne Ústavný súd. Keď Ústavný súd vysloví, že rozhodnutím všeobecného súdu, ako celku alebo jeho časti, došlo k porušeniu ZPaS *ex constitutione* mu vyplýva právomoc tento stav napraviť zrušením právoplatného rozhodnutia a vrátením veci na ďalšie konanie tomu, kto tieto práva alebo slobody porušil. Navyše, účastníkom konania nie je zabránené podať ústavnú sťažnosť aj v priebehu súdneho konania napriek tomu, že v zmysle čl. 127 Ústavy je aktivácia ústavného prieskumu rozhodovacej činnosti všeobecných súdov opodstatnená, ak o danom spore nerozhoduje iný súd.

Vo svetle predmetného rozhodnutia disciplinárneho senátu sp. zn. 32D/13/2021 na túto skutočnosť poukázal aj predseda krajského súdu. Vo svojom stanovisku konštatoval, že „*nevidí dôvod na vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti sudcov*“, pričom zdôraznil, že s prihliadnutím na predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť a stanoviská Ústavného súdu ide o „*ničím neodôvodnené vybočenie z doterajšej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR*“.²⁷ Závery predsedu krajského súdu sčasti korešpondujú s ustálenou judikatúrou Ústavného súdu, podľa ktorej Ústavnému súdu zásadne neprislúcha preskúmať ani hodnotiť právne názory všeobecných súdov, ktoré ich pri výklade a aplikácii zákona viedli k rozhodnutiu vo veci samej. Rovnako mu neprislúcha posudzovať, či bol skutkový stav náležite zistený, respektíve aké skutkové a právne závery z neho všeobecný súd vyvodil. Konanie pred všeobecnými súdmi je zo svojej podstaty výsledkové. Disciplinárny senát 32D sa k nálezu Ústavného súdu, v ktorom identifikoval prítomnosť svojvôle (až prvky zneužitia moci) zo strany disciplinárne obvinených sudkyň, vyjadril jednoznačne: „*Najvyšší správny súd SR dodáva, že Nález bol vydaný v rozpore s konštantnou judikatúrou ústavného súdu, v zmysle ktorej v ekvivalentných prípadoch absentuje právomoc Ústavného súdu preskúmať procesné rozhodnutia a súčasne svoj judikatórny odklon vôbec neodôvodnil, že tieto skutočnosti nebol oprávnený posudzovať*“.²⁸

Jedným dychom je potrebné dodať, že sám Ústavný súd vo svojej ustálenej judikatúre upriamuje pozornosť na existenciu výnimočných okolností, za ktorých je ingerencia do rozhodovacej činnosti všeobecných súdov v prebiehajúcom súdnom konaní nielen mož-

²⁵ BARANÍK, K. *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu*. Praha: Leges, 2020, s. 232.

²⁶ ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Linde, 2005, s. 76.

²⁷ „[...] napr. I.ÚS 275/2016, I. ÚS 538/2014, I. ÚS 112/2015, I. ÚS 633/2014, I. ÚS 338/08, I. ÚS 171/2015, I. ÚS 256/2014, I. ÚS 87/2015, II. ÚS 723/2015, II. ÚS 6/2015, II. ÚS 557/2015, II. ÚS 624/2013, II. ÚS 184/2011, II. ÚS 453/2012, II. ÚS 423/2014, II. ÚS 488/2015, II. ÚS 191/2014, III. ÚS 698/2016, III. ÚS 39/2010, III. ÚS 561/2015, IV. ÚS 322/09, IV. ÚS 227/2013, IV. ÚS 122/2020.“ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 32/13/2021, b. 79.

²⁸ Ibidem, b. 102.

ná, ale dokonca nevyhnutná.²⁹ Inými slovami, „je v právomoci všeobecného súdu vykladať a aplikovať zákony. Pokiaľ tento výklad nie je arbitrárny a je náležite zdôvodnený, ústavný súd nemá príčinu doň zasahovať“³⁰ alebo „do sféry pôsobnosti všeobecných súdov môže ústavný súd zasiahnuť len vtedy, ak by ich konanie alebo rozhodovanie bolo zjavne nedôvodné alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedliteľné a neudržateľné, a zároveň by malo za následok porušenie niektorého základného práva alebo slobody“.³¹ Ako Ústavný súd uvádza v ďalších rozhodnutiach: „posúdenie vecí všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli do takej miery zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, že by zásadne popreli účel a význam zákonného predpisu.“³² Ústavný súd tradične pristupuje k výkonu svojej právomoci sebaobmedzujúco v súlade s princípom subsidiarity. Zásah do rozhodovacej činnosti všeobecných súdov v prebiehajúcom súdnom konaní by už zo svojej povahy mal byť výnimočný, a to predovšetkým v prípadoch, ak je predmetom ústavného prieskumu právny názor. Vzhľadom na to, že existencia takejto výnimky je inherentnou súčasťou ustálenej judikatúry Ústavného súdu a že táto výnimka bola, hoci zriedkavo, aj reálne aplikovaná, dokazuje, že možnosť odklonu existuje a takáto právomoc Ústavného súdu neabsentuje, no je podmienená arbitrárnou povahou rozhodnutia, ktorého udržateľnosť je „v hre“. V súvislosti s konaním o ústavnej sťažnosti je potom výsledné rozhodnutie Ústavného súdu *stricto sensu* formálne záväzné pre strany sporu. Ide o priamy a bezprostredný dôsledok rozhodnutia v konkrétnej veci. „Tieto účinky sa vzťahujú výlučne na orgán, ktorý bol pasívne legitimovaný v konaní o ústavnej sťažnosti.“³³

Rozhodnutia Ústavného súdu vydané v konaniach o ústavnej sťažnosti síce nie sú *de iure* záväzné pre subjekty, ktoré neboli účastníkmi príslušného konania, avšak ich judikatórny a interpretačný význam často presahuje rámec konkrétneho sporu. Skutočnosť, že rozhodnutie prijaté v konaní o ústavnej sťažnosti nemá všeobecnú záväznosť „neznamená, že [...] je bez jakéhokoli právného významu, pretože není interpretací určitého zákonného ustanovení, ale výrazem či obrazem aplikace Ústavy [...] či odpovídající mezinárodní Úmluvy o lidských právech“.³⁴ Právne závery vyplývajúce z konkrétneho sporu častokrát nachádzajú svoje miesto v ustálenej rozhodovacej praxi najvyšších súdnych autorít. Takáto autoritatívna povaha rozhodnutí Ústavného súdu nadobúda zásadný význam, a to predovšetkým pri posudzovaní ich rozsahu a účinku vo vzťahu k postaveniu disciplinárnych senátov. V danom kontexte je nevyhnutné venovať náležitú pozornosť otázke, do akej miery a akým spôsobom majú byť potom závery Ústavného súdu reflektované

²⁹ „Ústavný súd SR skúma dôvody na pripustenie výnimky zo zásady, že spravodlivosť konania pred všeobecnými súdmi možno posudzovať len vo vzťahu k právoplatne skončenému konaniu, t. j. ku konaniu ako celku, ale nie k jeho jednotlivým častiam. Ak sú nosné dôvody uvádzané v sťažnosti z hľadiska materiálneho reparaovateľné (v prípade ich jednoznačného preukázania) v ďalšom priebehu konania pred všeobecnými súdmi, samy osebe nezakladajú ústavnú potrebu zásahu Ústavného súdu SR v prebiehajúcom súdnom konaní.“ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 538/2014 zo dňa 10. septembra 2014, b. 10 v spojení s b. 15. Ďalej pozri aj: I. ÚS 82/2017; I. ÚS 430/2022; I. ÚS 112/2015; I. ÚS 430/2022; I. ÚS 748/2016; I. ÚS 60/2015 atď.

³⁰ Pozri napr.: I. ÚS 394/2021; III. ÚS 242/2024; I. ÚS 574/2023; IV. ÚS 510/2023; IV. ÚS 474/2023; III. ÚS 93/2023; II. ÚS 589/2022; I. ÚS 625/2022; IV. ÚS 654/2021; IV. ÚS 655/2021; IV. ÚS 435/2020; IV. ÚS 440/2020 a ďalšie.

³¹ Pozri aj: I. ÚS 13/00; I. ÚS 5/00; I. ÚS 17/00; I. ÚS 139/02; III. ÚS 180/02; I. ÚS 382/06; I. ÚS 88/07 a ďalšie.

³² Bližšie pozri napr.: I. ÚS 275/2016; II. ÚS 184/2011 atď.

³³ LALÍK, M. – LALÍK, T. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 404.

³⁴ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. I. ÚS 70/96 ze dne 18.03.1997.

v rozhodovacej činnosti disciplinárnych senátov, 1) ak sú jednak súčasťou ustálenej rozhodovacej praxe, 2) a ak tvoria súčasť nálezu, na základe ktorého bolo iniciované disciplinárne konanie.

4. Keď sa ochrana ústavnosti na disciplinárne konanie nevzťahuje

Smerodajné je na tomto mieste tvrdenie, že vo vzťahu k Ústavnému súdu disciplinárne senáty vystupujú ako sudy všeobecného súdnictva. Napriek tomu, že sú inštitucionálne začlenené pod Najvyšší správny súd nemožno ich stotožňovať s pojmom najvyššia súdna autorita,³⁵ ako je to v prípade Ústavného súdu, Najvyššieho súdu, Najvyššieho správneho súdu (ak rozhoduje o veciach týkajúcich sa správneho súdnictva) alebo medzinárodných súdov, ktorých rozhodovacia činnosť tým pádom požíva vyššiu dávku autority a *de facto* záväznosti so značným vplyvom na formovanie materiálneho právneho štátu.

Pojem arbitrárnosti, respektíve svojvôle, je tak isto pevne zakotvený v dlhodobu rozvíjajúcej sa a už ustálenej rozhodovacej praxi Ústavného súdu. „Arbitrárnosť môže mať v rozhodnutiach rôznu podobu. Podľa doterajšej judikatúry ústavného súdu o arbitrárne rozhodnutie ide najmä vtedy, ak je svojvoľné. Môže tiež ísť o [...] taký výklad zákona, ktorý nemá oporu v medziach rozumného a prípustného výkladu zákona. [...] Arbitrárnosť teda znamená interpretačný exces. Arbitrárne rozhodnutie je spravidla spojené s nedostatočným odôvodnením [...]“.³⁶ Nosným argumentom disciplinárneho senátu 32D, ktorým odôvodnil stanovenie si vlastných kritérií na posudzovanie svojvôle bolo poukázanie na judikatúru Ústavného súdu, podľa ktorej pod pojmom arbitrárne alebo svojvoľné rozhodnutie všeobecného súdu „treba rozumieť najmä (i) extrémny nesúlاد právnych záverov s vykonaným dokazovaním, skutkovými a právnymi zisteniami, (ii) interpretácia, ktorá je v extrémnom nesúlade s obsahom právnej praxe (odklon od ustálenej judikatúry), bez toho, aby boli dostatočne odôvodnené dôvody, na základe ktorých súd odmietol stabilizovanú výkladovú prax, (iii) nerešpektovanie kogentnej normy, interpretácia, ktorá je v extrémnom rozpore s prioritami spravodlivosti (predpojatý formalizmus), (iv) hodnotenie dôkazov vykonané bez akéhokoľvek akceptovateľného racionálneho základu tak, že z nich pri žiadnej novej interpretácii nevyplývajú prijaté skutkové základy“.³⁷

Disciplinárny senát 32D svojím spôsobom „obhájil“ ústavnú udržateľnosť uznesenia vydaného disciplinárne obvinenými sudkyňami, hoci Ústavný súd toto uznesenie označil za také, ktoré hraničí so zneužitím moci. To podľa názoru disciplinárneho senátu prirodzene navodzuje dojem, že uznesenie je aj na účely disciplinárneho konania automaticky

³⁵ „Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“) je vrcholným súdnym orgánom vo veciach správneho súdnictva, ktorý zabezpečuje jednotu a zákonnosť rozhodovania v správnom súdnictve.“ O súde. In: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky [online]. [cit. 2025-06-08]. Dostupné z: <https://www.nssud.sk/o-sude/>.

³⁶ „Arbitrárne rozhodnutie predstavuje zásah do práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivý súdny proces. Ústavný súd už v rámci svojej judikatúry vyslovil, že predpokladom na záver o porušení základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy je také porušenie, ktoré nie je napravitelné alebo odstrániteľné činnosťou všeobecného súdu pred začatím konania alebo v konaní vo veci samej, resp. ktoré nemožno napraviť procesnými prostriedkami, ktoré sú obsiahnuté v Civilnom sporovom poriadku. K náprave nesprávneho procesného postupu tak došlo síce až na základe iniciatívy sťažovateľky po podaní ústavnej sťažnosti, uvedené však nemá žiadnu relevanciu vo vzťahu k tej okolnosti, že ústavný súd poskytuje ochranu označeným základným právam, pokiaľ k ich náprave nemôže dôjsť v konaní pred iným orgánom verejnej moci, v danom prípade pred okresným súdom [...]“ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 424/2020 zo dňa 27. apríla 2022, b. 14.

³⁷ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 32D/13/2021, b. 85.

svojvoľným rozhodnutím, ktoré je v rozpore s právom. Disciplinárny senát si stanovil nasledujúce kritériá na posudzovanie svojvoľne relevantné výlučne pre účely disciplinárneho konania: „*ide o také rozhodnutia, ktoré sú z pohľadu práva absolútne nepochopiteľné a neobhájiteľné. Pôjde najmä o také rozhodnutia, ktoré (i) porušujú jednoznačné znenie aplikovanej právnej normy, alebo (ii) bez relevantného a judikatúrou akceptovaného dôvodu nerešpektujú kasačný názor vyššieho súdu alebo (iii) boli vydané v rozpore s existujúcou jednotnou ustálenou rozhodovacou činnosťou najvyšších súdnych autorít bez toho, aby odlišný právny názor bol podporený racionálnou argumentáciou. Disciplinárny senát považuje za potrebné uviesť, že predmetný výpočet je demonštratívny a nepochybne možno nájsť aj iné situácie, v ktorých možno hovoriť o svojvôli na účely disciplinárneho deliktu.*“³⁸

Po prvé, ak teda pracujeme s premisou, že disciplinárne senáty sú oprávnené stanoviť si vlastné kritériá na posudzovanie svojvoľne, potom je takýto odklon od ustálenej rozhodovacej praxe Ústavného súdu prípustný len za predpokladu, že bude dôsledne a presvedčivo odôvodnený v súlade s princípmi právneho štátu. Z predloženej strohej argumentácie však nie je dostatočne zrejmé, ako disciplinárny senát 32D chápe pojem svojvoľne na účely disciplinárneho konania a v čom sa jeho prístup zásadne líši od záverov prijatých Ústavným súdom, odhliadnuc od formalistického poňatia pojmov „extrémny“ v porovnaní s „absolútne neobhájiteľný“.

Po druhé, disciplinárny senát 32D „*chcel [...] iba zdôrazniť skutočnosť, že svojvoľným rozhodnutím, ktoré je v rozpore s právom je na účely disciplinárneho konania iba rozhodnutie takej intenzity, ktorá prebije ústavou garantovanú ochranu právneho názoru sudcu (čl. 148 ods. 4 Ústavy SR). Chránenie právneho názoru sudcu nie je samoučelné, nakoľko sa ním v konečnom dôsledku chráni práva a oprávnené záujmy účastníkov konania (strán sporu).*“³⁹ Spochybniteľnosť uvedených záverov spočíva najmä v tom, že ak Ústavný súd jednoznačne kvalifikuje rozhodnutie ako svojvoľné, mal by tento záver minimálne signalizovať potrebu začatia disciplinárneho konania. V tomto smere ale vyvstáva otázka, či v prípade, ak disciplinárny senát záver obsiahnutý v náleze nepreberie, je povinný obzvlášť dôkladne zdôvodniť prečo na účely disciplinárneho konania nepriznáva právny význam už vyslovenému záveru Ústavného súdu, hoci ho formálne „rešpektuje“. Z rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie 2006/928/ES vyplýva záver o nutnosti disciplinárnych senátov ako súdov všeobecného súdnictva rešpektovať rozhodnutia ústavného súdu za podmienky, že ústavný súd sa považuje za nezávislý a nestranný súd podľa práva EÚ a zároveň je viazanosť rozhodnutiami ústavného súdu predmetom vnútroštátnej ústavnej úpravy. Inými slovami, rozhodnutie zdôrazňuje, že všeobecné súdy sú povinné dodržiavať rozhodnutia ústavného súdu, ale táto povinnosť je podmienená tým, že ústavný súd koná v rámci svojej právomoci a rešpektuje zásady práva EÚ, najmä nezávislosť súdnictva. Súdny dvor ďalej konštatoval, že vnútroštátne súdy môžu a v niektorých prípadoch sa musia odkloniť od výkladu ústavného súdu, ak je v rozpore s právom EÚ. Princíp prednosti práva EÚ znamená, že v prípade rozporu medzi výkladom vnútroštátneho ústavného práva zo strany ústavného súdu a právom EÚ musia vnútroštátne súdy uprednostniť právo EÚ. Takýto odklon však nemôže podmieňovať vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti voči sudcom všeobecných súdov.⁴⁰

³⁸ Ibidem, b. 85 v spojení s b. 87 a b. 91.

³⁹ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 32D/13/2021, b. 98.

⁴⁰ Rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie 2006/928/ES, ECLI:EU:C:2021:1034 zo dňa 21. decembra 2021.

Navyše, ak disciplinárny senát 32D poukazuje na demonštratívny výpočet, no v konkrétnom prípade neidentifikoval svojvôľu tam, kde ju už explicitne konštatoval Ústavný súd, je jeho postup aspoň na prvý pohľad otázný, predovšetkým keď tvrdeniu „*takej intenzity, ktorá prebije ústavou garantovanú ochranu právneho názoru sudcu*“ predchádza nález Ústavného súdu.

Pri hlbšom zamyslení sa nad uvedenou situáciou sa prirodzene vynára otázka „a čo ďalej?“ nabádajúca na polemiku o dostupnosti a efektívnosti mechanizmov nápravy rozhodnutia disciplinárneho senátu, ktoré možno považovať za problematické alebo nedostatočne odôvodnené, ba až paradoxne svojvoľné.

5. Kto má mať posledné slovo?

V rámci disciplinárneho konania prichádzajú do úvahy nižšie uvedené mechanizmy nápravy.

1. Opravné prostriedky vo forme odvolania alebo obnovy konania. Právna úprava disciplinárneho konania v § 37 zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu explicitne zakotvuje odvolanie ako opravný prostriedok. Proti disciplinárnemu rozhodnutiu môže podať odvolanie disciplinárne obvinený, ak sa mu ukladá disciplinárne opatrenie spočívajúce v odvolaní z funkcie, zbavení funkcie, zbavení výkonu funkcie alebo zbavení úradu a navrhovateľ, ak navrhol uloženie daného disciplinárneho opatrenia s tým, že disciplinárny senát toto disciplinárne opatrenie neuložil.
2. Vzhľadom na postavenie disciplinárnych senátov ako súdov v zmysle čl. 142 ods. 3 Ústavy je disciplinárne obvinením sudcom zároveň daná možnosť iniciovať konanie pred Ústavným súdom, pokiaľ sa domnievajú, že v rámci disciplinárneho konania došlo k porušeniu ich práva na spravodlivý proces.

Pri podrobnejšej analýze oboch mechanizmov „nápravy“ je zrejmé, že ich praktická uplatniteľnosť môže byť v určitých situáciách značne limitovaná.

Ilustratívnym príkladom je aktuálne posudzovaná vec kedy disciplinárny návrh iniciovala ministerka spravodlivosti na podklade nálezů Ústavného súdu. Predmetný nález podľa názoru disciplinárne obvinených sudkýň „*vykazoval známky politikárčenia*“, zatiaľ čo disciplinárny senát argumentoval vlastnými kritériami na posudzovanie svojvôle s tým, že „*absentovala právomoc Ústavného súdu SR rozhodnúť*“. Výsledkom disciplinárneho konania bolo vydanie oslobodzujúceho rozhodnutia, ktorého redukcionistická argumentačná línia je viac než sporná. Ministerka spravodlivosti by sa mohla ako navrhovateľka proti tomuto rozhodnutiu odvolať len za predpokladu, ak by navrhovala disciplinárne opatrenie spočívajúce v odvolaní z funkcie, zbavení funkcie, zbavení výkonu funkcie alebo zbavení úradu. Podanie odvolania v predmetnej veci je z princípu vylúčené, keďže navrhovateľka žiadala uloženie disciplinárneho opatrenia vo forme zníženia funkčného platu, čo zákon ako odvolací dôvod explicitne neupravuje. Disciplinárne obvinené sudkyne už zo samotnej podstaty veci odvolanie taktiež nepodali. Uvedený opravný prostriedok tým pádom nepripadá do úvahy.

Ostáva teda alternatíva ústavnej sťažnosti. V zmysle čl. 127 Ústavy sa v konaní o ústavnej sťažnosti preskúmava, či orgán verejnej moci (vrátane disciplinárneho senátu) svojím postupom porušil základné práva sťažovateľa garantované ústavou, tradične práva

na spravodlivý proces. Aktívne legitimovaným subjektom sú disciplinárne obvinené sudkyne, ktoré obdobne ako pri odvolaní, nemajú motiváciu na podanie ústavnej sťažnosti voči rozhodnutiu vydanému v ich prospech.

Problém by sa dal ľahko vyriešiť tým, že by ministerka spravodlivosti iniciovala disciplinárne konanie voči sudcom samotného disciplinárneho senátu, pričom o takomto návrhu by musel rozhodovať odlišný disciplinárny senát. Takýto postup by síce po formálnej stránke rozšíril možnosti kontroly rozhodovacej činnosti disciplinárnych senátov, zároveň by vyvolával závažné otázky vzťahujúce sa na ich nezávislosť a nestrannosť. Inými slovami, ak by sa takáto alternatíva prijala, potom skutočnosť, že ju možno automaticky uplatniť v každom jednom prípade disciplinárnej zodpovednosti výrazne oslabuje pozíciu disciplinárnych senátov. Viaceré rozhodnutia európskych súdov konštatovali, že výkonná moc použila disciplinárne opatrenia na umlčanie alebo odvolanie sudcov, ktorí nerozhodli v jej prospech. Je preto veľmi dôležité, aby bol v disciplinárnych konaniach vylúčený akýkoľvek vplyv výkonnej alebo zákonodarnej moci.⁴¹ Navyše otázkou je, či podanie disciplinárneho návrhu znamená „vplyv“ výkonnej moci, alebo len vystavenie disciplinárne obvineného sudcu tomu, že o ňom rozhodne nezávislý a nestranný súd. Prax disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu pritom opakovane čelí danej výzve.

Dobрым príkladom je situácia keď v roku 2022 vtedajšia ministerka spravodlivosti iniciovala disciplinárne konanie voči sudcovi Najvyššieho súdu za jeho kritické výroky spojené s reformou súdnictva (súdnou mapou) a taktiež za porušenie práva na bezpríťahové súdne konanie. Ako sankciu navrhovala zníženie funkčného platu. Disciplinárne obvinený sudca tvrdil, že konanie ministerky spravodlivosti predstavovalo zneužitie jej právomoci s cieľom sankcionovať ho za jeho predchádzajúce výroky. Disciplinárny senát sa s argumentáciou disciplinárne obvineného sudcu stotožnil.⁴² Rozhodnutím sp. zn. 32D/22/2022 ho oslobodil spod návrhu dôvodiac, že už len samotné pripustenie možnosti, že by disciplinárne konanie mohlo (opäť) slúžiť ako nástroj na postihovanie sudcov za ich odlišné názory v otázkach verejného záujmu týkajúcich sa súdnictva, by znamenalo popretie podstaty materiálneho právneho štátu, nezávislosti súdnictva, ako aj samotného disciplinárneho konania ako formy spravodlivého súdneho procesu.⁴³ Aplikáciou rozhodnutia ESLP vo veci *Todorova proti Bulharsku* na posudzovaný prípad disciplinárny senát 32D dospel k záveru, že za skutok, ktorý by za bežných okolností predstavoval disciplinárne previnenie, nebolo možné vyvodit disciplinárnu zodpovednosť. Tým pádom disciplinárny senát 32D konštatoval, že analogicky „najbližším“ dôvodom pre oslobodenie disciplinárne obvineného sudcu je ustanovenie § 34 ods. 2 písm. b) zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu, podľa ktorého „disciplinárny senát disciplinárne obvineného oslobodí, ak skutok, ktorého sa disciplinárne obvinený dopustil, nie je

⁴¹ Consultative Council of European Judges. CCJE Opinion No. 27 on the Disciplinary Liability of Judges [online]. 2024 [cit. 2025-04-15]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/opinion-no-27-2024-of-the-ccje/1680b2ca7f>.

⁴² „Disciplinárny senát rozhodol o oslobodení sudcu [...] na základe aplikácie rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Miroslava Todorova proti Bulharsku, a to s odkazom, že pri disciplinárnom návrhu sa ako dominantný cieľ javilo potrestanie sudcu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky za jeho kritické vyjadrovanie k reforme súdnictva a novej súdnej mape.“ Disciplinárny senát oslobodil spod disciplinárneho návrhu sudcu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. In: *Najvyššie správny súd Slovenskej republiky* [online]. 22. 5. 2023 [cit. 2025-06-10]. Dostupné z: <https://www.nssud.sk/rozhodnutie-disciplinarny-senat-c-32-oslobodil-spod-disciplinarneho-navrhu-sudcu-najvyssieho-sudu-slovenskej-republiky/>.

⁴³ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 32D/22/2022 zo dňa 22. mája 2023, b. 82.

disciplinárnym previnením“. Už samotná „analógia“ a spôsob aplikácie rozhodnutia *Todorova proti Bulharsku* otvára viaceré právne otázky, ktoré však presahujú rámec tohto príspevku.

Disciplinárne obvinený sudca, ktorý bol rozhodnutím disciplinárneho senátu 32D oslobodený, nevyužil žiadny z dostupných prostriedkov nápravy, no v roku 2023, počas pôsobenia úradníckej vlády, ministerka spravodlivosti podala ústavnú sťažnosť, v ktorej poukazovala na porušenie práva na spravodlivý proces, ako aj na nedostatočne odôvodnené a z právneho hľadiska neudržateľné závery tohto senátu.

Ústavný súd sa v zmysle svojej ustálenej judikatúry už viackrát vyjadril, že „*orgán verejnej moci môže podať ústavnú sťažnosť, len pokiaľ je postihnutý ako ‚každý‘, a nie ako ‚nositeľ verejných úloh (verejného záujmu)‘, resp. pri výkone právomocí štátu. Pokiaľ štát vystupuje v príslušnom právnom vzťahu ako subjekt verejného práva a súčasne ako nositeľ verejnej moci, z povahy veci vyplýva, že nie je a ani nemôže byť nositeľom (subjektom) základných práv a slobôd.*“⁴⁴ Ústavná sťažnosť podaná ministerkou spravodlivosti, v ktorej by namietala porušenie práva na spravodlivý proces jej predchodkyne ako navrhovateľky disciplinárneho konania, by tak s najväčšou pravdepodobnosťou (aj do budúcnosti) bola uznesením Ústavného súdu z tohto dôvodu odmietnutá. Právo na podanie ústavnej sťažnosti sa tak naďalej vzťahuje výlučne na disciplinárne obvinených sudcov.

Záver

Zriadením disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu malo dôjsť k posilneniu inštitucionálnej nezávislosti súdnictva s nastolením dôvery spoločnosti v súdnu moc. Danú reformu môžeme z toho dôvodu vnímať ako krok správnym smerom. Čo sa však týka problematiky právneho názoru sudcu ako vyjadrenia ich individuálnej nezávislosti, ústavná novela čl. 148 ods. 4 Ústavy predstavuje „zraniteľné miesto“ v rozhodovacej praxi disciplinárnych senátov. Na jednej strane čl. 148 ods. 4 Ústavy explicitne pripúšťa možnosť disciplinárneho stíhania sudcu za právny názor, no na strane druhej umožňuje disciplinárne obvineným sudcom odvolávať sa na jeho ochranu, čím vytvára priestor pre interpretačný rozpor s nejednoznačnými dôsledkami pre posudzovanie disciplinárnej zodpovednosti.

S určitosťou sa dá tvrdiť, že disciplinárne senáty Najvyššieho správneho súdu pristupujú k hodnoteniu právneho názoru disciplinárne obvinených sudcov zdržanlivo, čo nie je stále na škodu, avšak tak, ako v prípade analyzovaného rozhodnutia sp. zn. 32D/13/2021 je dôležitý práve spôsob argumentácie obhajujúcej oslobodenie sudcu spod disciplinárneho návrhu, ako aj vysporiadanie sa s okolnosťami, ktoré k podaniu disciplinárneho návrhu viedli.

Predmetná analýza ukazuje, že najmä problematika záväznosti záverov obsiahnutých v náleze Ústavného súdu, na podklade ktorého bolo iniciované disciplinárne konanie nie je ani zďaleka doktrínálne vyriešená.

Rozhodnutie disciplinárneho senátu Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 32D/13/2021 zakonzervovalo postavenie disciplinárnych senátov voči Ústavnému súdu, a to pri minimálnom zdôvodnení vlastných interpretačných kritérií na posudzovanie svojvôle. Tento

⁴⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 243/2020 zo dňa 26. mája 2020, b. 52.

prístup možno vnímať ako prejav inštitucionálnej autonómie disciplinárnych senátov, no súčasne vyvoláva závažné otázky o miere a hraniciach ich voľnej úvahy, najmä v kontexte už vysloveného porušenia základných práv sťažovateľov garantovaných ústavou.

Keďže disciplinárne senáty rozhodujú ako senáty všeobecného súdnictva, ktoré nemožno stotožňovať s pojmom najvyššia súdna autorita, sú viazané ustálenou rozhodovacou praxou Ústavného súdu, ako iné orgány verejnej moci. Právna prax pripúšťa možnosť odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe za podmienky riadneho odôvodnenia odlišného prístupu vo vzťahu k posudzovanej veci. Samotná existencia takéhoto odklonu na účely disciplinárneho konania preto nemusí byť *a priori* považovaná za problematickú. Ak by si niekto chcel obhájiť závery prijaté disciplinárnym senátom 32D pristúpil by k tejto, síce strohej, ale *de facto* prípustnej argumentácii, s ktorou by sa dalo stotožniť, pokiaľ by závery prijaté disciplinárnym senátom 32D boli prezentované ako základ pre jednotnú a predvídateľnú rozhodovaciu prax *pro futuro*, čím by sa prinajmenšom minimalizovalo zdanie ich účelovosti, o to viac, ak by Ústavný súd svojím nálezom rozhodol v rozpore s právom EÚ.

Čo však v prípade, ak disciplinárnemu konaniu predchádza nález Ústavného súdu, v ktorom boli identifikované prvky svojvôle vzťahujúce sa na rozhodovaciu činnosť disciplinárne obvinených sudcov? Ústavný súd je vo výnimočných situáciách oprávnený hodnotiť ústavnú udržateľnosť právneho názoru sudcov všeobecných súdov, a to aj pri ingerencii do prebiehajúceho súdneho konania. Dá sa súhlasiť s disciplinárnym senátom 32D, že Ústavný súd nie je oprávnený prejudikovať vinu disciplinárne obvinených sudcov a ako taký, nález Ústavného súdu nepredstavuje imperatívny príkaz smerovaný disciplinárnemu senátu aby disciplinárne obvinenému sudcovi navrhovanú sankciu uložil. Ak však Ústavný súd vyslovil, že disciplinárne obvinené sudkyne rozhodli svojvoľne, disciplinárny senát nemôže toto tvrdenie iba formálne „rešpektovať“ a pod zámienkou „ochrany právneho názoru“ následne dospieť k záveru, že disciplinárne obvinené sudkyne nerozhodli svojvoľne. Navyše disciplinárny senát v konkrétnom prípade neidentifikoval svojvôľu tam, kde ju už explicitne konštatoval Ústavný súd, tvrdiac, že svojvoľným rozhodnutím, ktoré je v rozpore s právom je na účely disciplinárneho konania iba rozhodnutie takej intenzity, ktorá prebije ústavou garantovanú ochranu právneho názoru sudcu. Za situácie keď uvedenému tvrdeniu predchádzal nález Ústavného súdu je potom prípustná úvaha o tom, či disciplinárny senát stavia hodnotenie právneho názoru do pozície nadústavného princípu. Disciplinárny senát nemôže prijať rozhodnutie, ktoré by bolo v rozpore so závermi prijatými Ústavným súdom. Môže si však zachovávať autonómiu pri hodnotení dôkazov (ktorým je aj nález Ústavného súdu) v konkrétnom prípade a ich vplyvu na uloženie či neuloženie navrhovanej sankcie.

Autoritatívnejšie postavenie Ústavného súdu voči disciplinárnym senátom vyplýva aj z faktu, že voči rozhodnutiam disciplinárnych senátov je prípustná ústavná sťažnosť. V tomto kontexte však naďalej ostáva v „šedej zóne“ systémové nastavenie prostriedkov nápravy, medzi ktoré sa radí aj ústavná sťažnosť, a to v prípadoch, keď oslobodzujúce rozhodnutie disciplinárneho senátu vykazuje známky svojvôle a navrhovaná sankcia je iná ako disciplinárne opatrenie spočívajúce v odvolaní z funkcie, zbavení funkcie, zbavení výkonu funkcie alebo zbavení úradu. Táto medzera v právnej úprave môže viesť k paradoxnej situácii, kedy je pozícia Ústavného súdu ako najvyššej súdnej autority a nezávislého garanta ústavnosti fakticky neutralizovaná rozhodovacou činnosťou disciplinárnych senátov. Ústavná úprava vylučujúca možnosť podať voči rozhodnutiu Ústavného súdu opravný prostriedok sa na príklade analyzovaného rozhodnutia disciplinárneho senátu 32D javí byť iba rétorickým poukazom.

Na tomto mieste sa preto črtá potreba hlbšej diskusie o právnych účinkoch nálezov Ústavného súdu vo vzťahu k disciplinárnym senátom. Ak má byť disciplinárne konanie aj naďalej vnímané ako „nástroj“ na posilňovanie dôvery verejnosti v súdnictvo, musí v ňom byť zaručená nielen ochrana nezávislosti sudcov, ale aj jasne stanovená a predvídateľná hranica medzi právnym názorom hodným ochrany a právnym, respektíve interpretačným excesom zakladajúcim vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti.

Legal Opinion as a Supra-Constitutional Source of Protection of the Individual Independence of Judges

Romana Koneracká (<https://orcid.org/0009-0009-9918-7269>)

Abstract: The issue of legal opinion is in itself accompanied by a fragmentation of opinions in practice, which is naturally reflected in the decision-making activities of the individual disciplinary chambers of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic. While some disciplinary chambers approach the assessment of legal opinion as a domain of judicial power with due caution, others, on the contrary, assess the admissibility of variability in legal opinion with a considerable degree of “strictness”. For this reason, the article deals with the scope of discretion of the disciplinary chambers of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic in situations where a motion to initiate disciplinary proceedings against judges of general courts directly refers to a ruling of the Constitutional Court of the Slovak Republic, which found a violation of the fundamental rights and freedoms of the complainants as a result of an arbitrary decision by the judges against whom disciplinary proceedings are being conducted. Due attention is paid to the question of the extent to which and the manner in which the conclusions of the Constitutional Court of the Slovak Republic should be reflected in the decision-making practice of disciplinary chambers, if they are part of established decision-making practice and if they form part of a ruling that served as the basis for the initiated disciplinary proceedings.

Keywords: judiciary, legal opinion, disciplinary liability of judges, Highest Administrative Court of the Slovak Republic, Constitutional court of the Slovak Republic