**Dôvodová správa**

1. **Všeobecná časť**

Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky predkladá na rokovanie Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh ústavného zákona“).

Návrh ústavného zákona bol vypracovaný na základe Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na roky 2020 až 2024 v časti Obnova dôvery v právny štát a zabezpečenie, aby zákona a spravodlivosť platili pre každého, ktoré aj týmto napĺňa.

Predbežná informácia k návrh ústavného zákona bola zverejnená 12. mája 2020, pričom návrh ústavného zákona bol prerokovaný s dotknutými subjektami, t.j. so zástupcami Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“), Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“), verejnou ochrankyňou práv a Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky. Návrh ústavného zákona bol prerokovaný v rámci jeho prípravy aj so stavovskými komorami a občianskou verejnosťou.

Z hľadiska obsahového vymedzenia návrhu ústavného zákona sa právna úprava zameriava na

* reformu zloženia súdnej rady,
* previerky majetkových pomerov sudcov a sudcovskej spôsobilosti,
* reformu kreovania ústavného súdu,
* úpravu niektorých pravidiel konania pred ústavným súdom, najmä zavedenie možného prepojenia konania o sťažnosti fyzických a právnických osôb s konaním o súlade právnych predpisov,
* zavedenie vekového cenzu pre zánik funkcie sudcu všeobecného súdu a sudcov ústavného súdu a úprava statusu sudcov všeobecných súdov,
* zriadenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) a s tým súvisiace nové nastavenia právomoci ústavného súdu.

Z pohľadu čo najširšej informovanosti verejnosti a za účelom naplnenia požiadavky na verejnú kontrolu výkonu verejnej moci aj v oblasti výkonu ústavodarnej moci je nutné na tomto mieste nebrániť sa diskusii o vhodnosti alebo nutnosti zasahovať do ústavného textu práve opísanými zmenami a v predkladanom rozsahu. Rozumný a uvážlivý ústavodarca pristúpi k rozsiahlejšej novelizácii textu ústavy najčastejšie buď (i) z dôvodu „tektonických“ spoločenských zmien a potrebe prispôsobenia textu ústavy novej spoločenskej zmluve (tu ide o vytvorenie novej identity spoločenstva), alebo (ii) z dôvodu zmeny paradigmatického náhľadu na konkrétny ústavný inštitút, či na spôsob ústavného zakotvenia konkrétnej zložky moci alebo na prax fungovania ústavného orgánu (tu ide o korigovanie identitných prvkov politického a právneho spoločenstva). Z tohto pohľadu sa navrhovaný ústavný zákon hlási k druhej alternatíve a možno ho charakterizovať ako „ústavný zákon v oblasti justície“.

Zmena zažitej paradigmy, tak, ako bola praktizovaná, prináša nový náhľad na obsadenie súdnej rady v prepojení na jej poslanie a činnosť. Okrem iného ide o korekciu vracajúcu model súdnej rady v čase tak, že sa explicitne aktualizuje jedna z modalít výkladu jej preferovaného obsadzovania, ktorá vytvára jej charakter. Ústavodarca tak presnejšie vymedzuje požadovaný model tohto orgánu podieľajúceho sa na správe súdnej moci a „objednáva“ si tak pozmenené doktrinálne aj praktické uchopenie nielen koncepcie orgánu, ale nepriamo aj výkonu právomocí. Definíciou súdnej rady v podstate potvrdzuje základný dôvod jej zriadenia a jej funkciu. Čiastočne koriguje aj pôsobnosť súdnej rady. Úplné nóvum v právnom poriadku Slovenskej republiky prináša zriadenie najvyššieho správneho súdu, ktorý sa výkonom svojich právomocí bude podieľať na ochrane ústavných princípov, práv, a hodnôt najmä v rámci spätnej väzby orgánom verejnej správy, a to napríklad cez ochranu ústavnosti a zákonnosti volieb, cez rozhodovanie o tom, či politické strany spĺňajú požadované demokratické parametre s následkom pozastavenia činnosti alebo zrušenia, cez vyvodzovanie zodpovednosti voči príslušníkom a príslušníčkam právnických povolaní v disciplinárnych konaniach a v ďalšej „bežnej“ agende správneho súdnictva, cez ktoré sú obyvatelia chránené pred vládou v širšom zmysle. Po dlhých rokoch diskusií o potrebe zmeny spôsobu a systému voľby sudcov ústavného súdu, navrhovaná právna úprava predkladá upravený model. Na jednej strane má tento model vytvoriť podmienky na zvýšenie legitimity ústavného súdu cez (i) lepšie kreačné rozloženie ústavných sudcov v čase a (ii) zmenu podmienok na vymenovanie, prostredníctvom zvýraznenia charakteristík, ktoré v istom zmysle bolo implicitne možné očakávať aj v minulosti. Na strane druhej má do budúcnosti zamedziť politickému patu pri voľbe ústavných sudcov zavedením antiblokačného mechanizmu. Reformou prejdú i niektoré konania pred ústavným súdom, a to s cieľom zabezpečiť lepší prístup k spravodlivosti pre fyzické osoby a právnické osoby.

Vo všeobecnosti predkladaný návrh ústavného zákona reaguje nielen na relatívne hodnotovo neutrálnu, niekedy až technickú, odbornú diskusiu (napríklad zrušenie procesného zamietania návrhov na ústavnom súde, úprava inštitútu sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky) , ale aj na stav (občianskej) spoločnosti, stav súdnej moci a na dynamiku medzi nimi. Ako výsledok istej justičnej politiky je jeho ambíciu postupnými krokmi vytvárať priestor na kvalitnejší výkon aj správu súdnej moci a na jej kvalitnejšiu verejnú kontrolu. Dané má následne prispieť k zvýšeniu  dôveryhodnosti justície v priestore občianskej spoločnosti ako takej, ale aj medzi konkrétnymi účastníkmi jednotlivých konaní pred všeobecnými súdmi.

Jednotlivé zmeny textu Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v zmysle predchádzajúcich riadkov možno popisnejšie priblížiť nasledovne:

**Súdna rada**

Súdna rada sa definuje ako ústavný orgán sudcovskej legitimity. Reforma zloženia súdnej rady zahŕňa zavedenie regionálneho princípu pri voľbe členov súdnej rady sudcami. Ďalej sa zavádza pravidlo, podľa ktorého Národná rada Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky a vláda Slovenskej republiky budú nominovať do súdnej rady len osoby, ktoré nie sú sudcami. V nadväznosti na rozhodovaciu činnosť ústavného súdu sa tiež navrhuje v texte ústavy výslovne upraviť pravidlo, podľa ktorého je odvolanie člena súdnej rady prípustné aj pred uplynutím jeho funkčného obdobia. Zároveň sa navrhuje, aby vyvodzovanie zodpovednosti smerom k sudcom vykonávané disciplinárnymi senátmi kreovanými súdnou radou bolo prenesené na najvyšší správny súd, ktorého zriadenie sa navrhuje. Do textu ústavy sa tiež zavádza plne profesionalizovaná funkcia podpredsedu súdnej rady.

**Previerky sudcov**

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

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

Návrh ústavného zákona zároveň upravuje obligatórny následok vo forme odvolania sudcu prezidentom Slovenskej republiky bez potreby návrhu súdnej rady na základe právoplatného odsudzujúceho rozsudku za úmyselný trestný čin, alebo ak bol právoplatne odsúdený za trestný čin a súd nerozhodol v jeho prípade o podmienečnom odložení výkonu trestu odňatia slobody, na základe disciplinárneho rozhodnutia pre čin, ktorý je nezlučiteľný s výkonom funkcie sudcu, na základe rozhodnutia disciplinárneho súdu alebo ak zanikla jeho voliteľnosť do Národnej rady Slovenskej republiky.

**Ústavný súd Slovenskej republiky – ustanovenie sudcov**

Reforma kreovania ústavného súdu zahŕňa nanovo formulované podmienky pre vymenovanie sudcu ústavného súdu (bezúhonnosť, morálny kredit, právna prax), zvýšenie kvóra pre voľbu kandidáta na sudcu ústavného súdu (kvalifikovaná väčšina) a verejné hlasovanie o kandidátoch na sudcov ústavného súdu.

Návrh ústavného zákona ďalej obsahuje mechanizmus vymenovania sudcov ústavného súdu zo strany prezidenta Slovenskej republiky aj v prípade, keď parlament nezvolí potrebný počet kandidátov na sudcov ústavného súdu v určenom čase vrátane pokračovania vo výkone funkcie sudcu ústavného súdu do času vymenovania nového sudcu ústavného súdu. Návrh ústavného zákona tiež obsahuje mechanizmus, ktorý bráni koncentrácii moci v rukách jednej politickej reprezentácie v prípade voľby väčšiny sudcov ústavného súdu jednou politickou garnitúrou tým, že skracuje na polovicu funkčné obdobie sudcov ústavného súdu podľa určeného kľúča, ktorí boli ustanovení do funkcie v rámci jedného volebného obdobia.

**Konanie pred ústavným súdom**

V tejto časti sa návrh ústavného zákona zameriava na zavedenie tzv. individuálnej kontroly ústavnosti, pod ktorou treba rozumieť možnosť senátu ústavného súdu, ktorý koná a rozhoduje o sťažnosti, iniciovať konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy.

Návrh ústavného zákona ďalej ruší možnosť tzv. procesného zamietania návrhu na začatie konania, rozširuje procesnú legitimáciu verejného ochrancu práv a upravuje niektoré aspekty senátneho a plenárneho rozhodovania.

**Vekový cenzus a status sudcov**

V tomto prípade návrh ústavného zákona zavádza vekový cenzus sudcov všeobecných súdov (65 rokov s možnosťou predĺženia do 68 rokov) a sudcov ústavného súdu (72 rokov), pri ktorého dosiahnutí bude nasledovať zánik funkcie sudcu, resp. sudcu ústavného súdu *ex constitutione*.

Okrem toho sa ruší rozhodovacia imunita sudcov všeobecných súdov a udeľovanie súhlasu s ich vzatím do väzby zo strany ústavného súdu. Súčasne sa precizuje právna úprava nepreložiteľnosti sudcov všeobecných súdov v nadväznosti na zmeny v sústave súdov.

**Najvyšší správny súd**

Do sústavy súdov sa navrhuje zaradiť najvyšší správny súd, ktorý bude mať v hierarchii všeobecných súdov rovnocenné postavenie s najvyšším súdom. Z uvedeného dôvodu sa preto navrhuje vykonať novelizáciu všetkých ustanovení ústavy týkajúcich sa najvyššieho súdu. V Slovenskej republike tak budú pôsobiť dve najvyššie súdne inštancie, pričom najvyšší správny súd bude najvyššou súdnou inštanciou pre oblasť správneho súdnictva a najvyšší súd bude najvyššou súdnou inštanciou pre oblasť občianskoprávnych, obchodnoprávnych a trestných vecí. Okrem všeobecnej pôsobnosti najvyššieho správneho súdu v oblasti správneho súdnictva sa navrhuje, aby ústavná právomoc tohto súdu zahŕňala aj disciplinárnu právomoc voči sudcom všeobecných súdov a v zákonom ustanovenom rozsahu aj voči iným profesiám, ako aj vymedzenú agendu presunutú z ústavného súdu. V nadväznosti na zriadenie najvyššieho správneho súdu a jeho postavenie ako disciplinárneho súdu pre sudcov všeobecných súdov sa navrhuje vypustenie ústavnej pôsobnosti súdnej rady kreovať disciplinárne senáty, pretože táto úprava sa stáva bezpredmetnou.

Z hľadiska postupu zriadenia najvyššieho správneho súdu sa navrhuje, aby k zriadeniu najvyššieho správneho súdu došlo ku dňu účinnosti zákona (1. januára 2021), pričom reálne začne svoju činnosť vykonávať až od 1. augusta 2021. Takto koncipovaná právna úprava má za cieľ vytvoriť priestor pre vykonanie všetkých úkonov potrebných pre zabezpečenie riadneho fungovania tohto súdu, a to v prvom rade pre obsadenie najvyššieho správneho súdu sudcami a pre ustanovenie jeho vedenia. Zjednodušene povedané, právna úprava predpokladá, že najprv sa vykoná personálne obsadenie najvyššieho správneho súdu, čo vyžaduje účinnú úpravu týkajúcu sa zriadenia najvyššieho správneho súdu a až po tomto procese začne najvyšší správny súd vykonávať svoju činnosť. To znamená, že najvyšší správny súd nebude vznikať automatickým odčlenením správneho kolégia najvyššieho súdu, ale uskutoční sa výber sudcov najvyššieho správneho súdu vrátane previerok jeho sudcov. Do času, kým začne najvyšší správny súd vykonávať svoju činnosť, budú jeho pôsobnosť vykonávať orgány ustanovené doterajšími predpismi, t.j. najvyšší súd, ústavný súd a disciplinárne senáty. Tomuto nastaveniu zriadenia najvyššieho správneho súdu zodpovedá aj rozdelenie účinnosti predkladaného návrhu ústavného zákona.

Podrobnejšie odôvodnenie navrhovaných zmien je uvedené v osobitnej časti dôvodovej správy.

Pri formulovaní ústavných zmien predkladateľ volí riešenia, ktoré zaťažujú ústavný text len v nevyhnutnom rozsahu. Z tohto dôvodu sa podľa potreby navrhuje zaviesť nové ústavné splnomocnenie na reguláciu niektorých otázok v zákone, resp. využívajú sa existujúce splnomocňujúce ustanovenia na úpravu niektorých otázok v zákonoch. Z uvedeného vyplýva, že implementácia navrhovaných ústavných zmien si nevyhnutne vyžaduje aj zmenu zákonnej úpravy, ktorá vykonáva ústavnú úpravu. Preto sa súčasne s návrhom ústavného zákona do legislatívneho procesu predkladá aj návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony a ktorý musí nadobudnúť účinnosť ku dňu účinnosti ústavných zmien. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že ku dňu, kedy začne vykonávať činnosť najvyšší správny súd bude potrebné prijať aj zákonnú úpravu, ktorá nanovo upraví niektoré aspekty disciplinárnej právomoci najvyššieho správneho súdu, a to najmä otázku konania v disciplinárnych veciach (disciplinárny poriadok). Keďže v tejto časti je účinnosť ústavných zmien odložená na neskorší termín, bude súvisiaca zákonná úprava predložená do legislatívneho procesu dodatočne.

Účinnosť navrhovanej právnej úpravy sa navrhuje od 1. januára 2021.

Návrh ústavného zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná a súčasne je v súlade s právom Európskej únie.

Návrh ústavného zákona nemá vplyv na rozpočet verejnej správy, na podnikateľské prostredie, na manželstvo, rodičovstvo a rodinu, na životné prostredie, na informatizáciu spoločnosti a na služby pre občana a nemá ani sociálne vplyvy. Tieto vplyvy však zakladá zákonná úprava, ktorej zmena sa navrhuje súčasne so zmenou Ústavy Slovenskej republiky. Od navrhovaných ústavných zmien však možno očakávať zvýšenie dôvery v právny štát a spravodlivosť, ako spustenie procesu očisty justície.

Návrh ústavného zákona nie je predmetom vnútrokomunitárneho pripomienkového konania.

Návrh ústavného zákona bol predmetom riadneho pripomienkového konania a na rokovanie Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky sa predkladá s rozpormi, ktoré sú uvedené vo vyhlásení predkladateľa.

1. **Osobitná časť**

**K čl. I**

K bodu 1 (čl. 84 ods. 3)

Navrhuje sa, aby pre voľbu kandidáta na funkciu sudcu ústavného súdu bola potrebná nadpolovičná väčšina hlasov všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, t.j. aspoň 76 hlasov poslancov. Zvýšenie kvóra pre voľbu kandidáta na tzv. absolútnu väčšinu všetkých poslancov, a to z doterajšej jednoduchej väčšiny prítomných poslancov, má za cieľ zabezpečiť signalizovanie potreby dosiahnutia širšieho konsenzu voliteľov. Praktický význam právnej úpravy môže byť limitovaný, keďže už v súčasnosti sa priemerný počet hlasov získaných zvolenými kandidátmi pohybuje na danej úrovni (vo voľbách v roku 2019 získali zvolení kandidáti priemerne 82 hlasov), v minulosti tak tomu ale nebolo vždy (v roku 2002 bol napríklad kandidát zvolený len počtom 53 hlasov). Kontext pre spomenuté údaje je však tvorený aj počtom volieb. Zároveň je na úrovni filozofie ústavnej úpravy dôležité ustanoviť požiadavku širšieho konsenzu, a tak širšej legitimity zvolených kandidátov. Je rozumné ustanoviť takúto požiadavku aj ako štandard. Zvažovaná bola aj požiadavka tzv. ústavnej väčšiny. Problematická tvorba takto širokého politického konsenzu ani v spojení s navrhovaným antiblokačným mechanizmom nie je považovaná predkladateľom za vhodnú, keďže ústavní sudcovia majú získať legitimitu predovšetkým od parlamentu ako reprezentatívneho orgánu. Obdobne je potrebné pripomenúť, že v ostatných voľbách v roku 2019 na deväť uprázdnených miest získali ústavnú väčšinu iba štyria kandidáti z dvojnásobku navrhnutých Národnou radou Slovenskej republiky.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz aj v § 115 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

K bodu 2 [čl. 102 ods. 1 písm. t)]

Pretože zriaďovaný najvyšší správny súd bude mať rovnocenné postavenie s najvyšším súdom, je potrebné túto skutočnosť zohľadniť vo všetkých ústavných aspektoch fungovania najvyššieho správneho súdu vrátane kreovania jeho funkcionárov. Podľa platného znenia čl. 102 ods. 1 písm. t) ústavy predsedu a podpredsedu najvyššieho súdu vymenúva a odvoláva na návrh súdnej rady prezident Slovenskej republiky. Rovnaký spôsob ustanovenia do funkcie sa bude uplatňovať aj v prípade predsedu a podpredsedu najvyššieho správneho súdu. Na tento účel je preto potrebné vykonať novelizáciu čl. 102 ods. 1 písm. t) ústavy, kde sa výslovne upraví nová kompetencia prezidenta vo vzťahu k funkcionárom najvyššieho správneho súdu.

K bodu 3 (čl. 126 ods. 1)

Navrhovaná ústavná zmena reaguje na zriadenie najvyššieho správneho súdu a jej cieľom je zaviesť mechanizmus riešenia prípadných kompetenčných sporov medzi najvyšším súdom a najvyšším správnym súdom. Vzhľadom na existenciu dvoj najvyšších súdnych inštancií v rámci správneho súdnictva sa javí ako žiaduce, aby právomoc riešiť kompetenčné spory medzi nimi bola daná subjektu, ktorý stojí nad týmito inštitúciami. Preto sa navrhuje, aby kompetenčné spory medzi najvyšším súdom a najvyšším správnym súdom riešiť ústavný súd. V tejto súvislosti treba poukázať na to, že v prípade kompetenčného sporu medzi najvyšším súdom a najvyšším správnym súdom pôjd fakticky o spor, či daná vec patrí alebo nepatrí do správneho súdnictva.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz v  zákone č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

K bodu 4 (čl. 127 ods. 5)

V súlade s programovým vyhlásením vlády sa do ústavnej úpravy zavádza tzv. individuálna kontrola ústavnosti.

Právna úprava umožňuje sťažovateľovi v konaní podľa čl. 127 ods. 1 podať spolu s ústavnou sťažnosťou návrh, aby senát ústavného súdu podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka podanej sťažnosti, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu. Ak senát ústavného súdu dospeje k záveru, že tento návrh je dôvodný, konanie o sťažnosti preruší a podá návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1.

Vytvára sa možnosť (fakultatívna) pre senát ústavného súdu rozhodujúci o sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 na návrh sťažovateľa prerušiť konanie o sťažnosti a obrátiť sa na plénum ústavného súdu s návrhom na posúdenie súladu sťažovateľom označeného všeobecne záväzného právneho predpisu s ústavou, ústavným zákonom alebo medzinárodnou zmluvou alebo zákonom. .

Nejde o koncepciu, kde by konanie pred plénom ústavného súdu inicioval priamo sťažovateľ v konaní o sťažnosti podľa čl. 127 ústavy alebo kde by senát ústavného súdu obligatórne predložil takýto návrh sťažovateľa plénu ústavného súdu. Každopádne, ak v konaní o sťažnosti takýto návrh senátu sťažovateľ podá, senát sa bude musieť s týmto vysporiadať a rovnako odôvodniť, prečo návrhu prípadne nevyhovel, resp. prečo sa s ním nestotožnil.

Aktívne legitimovaným na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov bude iba senát ústavného súdu. V akadémii existuje diskusia, či ústavný súd takúto právomoc predsa len nemá aj v súčasnosti, resp. či si ju nevie z textu právnych predpisov vyvodiť, ústavný súd však na tieto „skryté možnosti konania o súlade“ (pozri napríklad Kvasničková, Jana: Skryté možnosti konania o súlade právnych predpisov. In: Justičná revue, 1999, č. 1, s. 2) v judikatúre nereagoval.

Navrhovaná právna úprava tak vypĺňa súčasnú medzeru v ochrane ústavnosti, kde v prípade, že neústavnosť je spôsobená znením právneho predpisu, nie jeho výkladom alebo aplikáciou (ústavno-konformný výklad nie je možný), ústavný súd v konaní o sťažnosti návrh odmietne a takpovediac odkáže sťažovateľa na to, aby sa obrátil na subjekty, ktoré sú oprávnené iniciovať konanie o súlade právnych predpisov (pre náznaky kritiky legislatívneho stavu v judikatúre ústavného súdu pozri napr. v II. ÚS 153/2013, bod 24). Ak tak tieto subjekty neurobia, na národnej úrovni nie je možné práva fyzickej a právnickej osoby ochrániť vo všeobecnej rovine. Navyše, aj v prípade ak by subjekt oprávnený iniciovať konanie pred ústavným súdom konanie podľa čl. 125 ústavy inicioval a uspel by, právnej situácie jednotlivca (fyzickej alebo právnickej osoby) by sa takého rozhodnutie o nesúlade dotklo predovšetkým do budúcna (k tomu pozri účinky nálezu ústavného súdu o nesúlade právneho predpisu podľa § 93 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Ujmu, ktorá mu bola spôsobená neústavným predpisom by nebolo možné sanovať ani na základe zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov. V konaní o sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1, ktoré by potenciálne nasledovalo po plenárnom rozhodnutí ústavného súdu konštatujúcom nesúlad, je len vo výnimočných a právne špecifických prípadoch možné takúto ujmu sanovať aspoň prostredníctvom tzv. primeraného finančného zadosťučinenia.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz v zákone č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Zákon sa bude musieť vysporiadať s otázkou formálnych a materiálnych náležitostí návrhu sťažovateľa, otázkou prerušenia konania o sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, otázkou viazanosti senátu ústavného súdu rozsahom a dôvodmi návrhu sťažovateľa, otázkou zloženia pléna ústavného súdu v následnom konaní o súlade a otázkou ne/vylúčenia sudcov predkladajúcich návrh na zaťatie konania podľa čl. 125 ods. 1 z takéhoto konania, ako aj otázkou pridelenia spisu v pléne ústavného súdu sudcovi spravodajcovi..

Výzvou pre samotný ústavný súd bude aj hľadanie odpovede na prítomnosť prejudiciality, ako tomu je v konkrétnej kontrole ústavnosti iniciovanej všeobecným súdom. V prípade konkrétnej kontroly ústavnosti ústavný súd preskúmava aplikovateľnosť napadnutého ustanovenia v konaní pred všeobecným súdom. Všeobecný súd je oprávnený napadnúť len také ustanovenie zákona, ktorého použitie (teda nutnosť subsumpcie zisteného skutkového stavu pod právnu normu vyjadrenú v danom ustanovení) možno v konaní pred všeobecným súdom rozumne očakávať (PL. ÚS 12/2012). Prejudicialita chýba, ak je zjavné, že aplikácia napadnutého ustanovenia v konaní všeobecného súdu neprichádza do úvahy (porovnaj PL. ÚS 7/04). Navrhovaná koncepcia individuálnej kontroly ústavnosti bude nútiť senát ústavného súdu odôvodniť aplikovateľnosť napadnutého ustanovenia orgánmi aplikácie práva v konkrétnom prípade prejednávanom týmto senátom na podklade ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

K bodu 5 (čl. 129 ods. 2)

Voľba reprezentantov nositeľmi moci je bezpochyby jedným z najvýznamnejších procesov, ktoré do spoločnosti vniesla demokracia a jej princípy. V tranzitívnej spoločnosti možno ešte viac ako v tradičných demokraciách záleží na čistote a férovosti volebného procesu, keďže práve túžba po slobode a férovosti aj pri presune výkonu moci z jej nositeľov na ich poverených zástupcov bola hybnou silou vymanenia sa spoločnosti z okov neslobody. Naša spoločnosť je mladou demokraciou, učí sa a vyvíja. Volebný proces má svoje špecifiká a zásady, pričom ak chceme považovať konkrétnych zvolených zástupcov voličov za zástupcov legitímnych a riadne poverených na výkon mandátu, musia byť odstránené tie najväčšie a najintenzívnejšie pochybnosti o férovosti a slobode pripravovaných a následne uskutočnených volieb. Povolanými bdieť nad ústavnosťou a zákonnosťou volieb bývajú spravidla nezávislé súdy.

Navrhované nové znenie čl. 129 ods. 2 ústavy súvisí so zriadením najvyššieho správneho súdu a novou ústavnou úpravou podľa čl. 142 ods. 2 ústavy, podľa ktorého najvyšší správny súd rozhoduje o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy. Toto konanie pred najvyšším správnym súdom bude jednostupňové bez možnosti uplatnenia riadnych či mimoriadnych opravných prostriedkov, čo však nevylučuje podanie sťažnosti podľa čl. 127 ústavy, ak na to sú splnené ústavné predpoklady.

V podmienkach ústavného poriadku tak celý proces volieb do orgánov územnej samosprávy od predvolebných vzťahov až po kontrolu ústavnosti a zákonnosti samotných volieb a ich výsledkov bude zastrešený správnym súdnictvom. Vytvára sa tak priestor pre budovanie komplexnej a bezrozpornej judikatúry v oblasti volebného súdnictva do orgánov územnej samosprávy na úrovni správneho súdnictva. Nič nenaznačuje, že by novozriadený najvyšší správny súd nemal či už kapacitne, technicky alebo materiálne zvládnuť túto volebnú agendu. Naopak, personálne širšie vybavený najvyšší správny súd (čo do počtu sudcov a odborného personálu) bude mať v prípade naplnenia tohto predpokladu príležitosť byť efektívnejším (z pohľadu času) garantom ústavnosti a zákonnosti volieb a stav právnej neistoty nositeľov moci ohľadne výsledkov presunu výkonu moci na ich reprezentantov bude postupne skracovaný.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz v Správnom súdnom poriadku a v zákone č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V tejto súvislosti je ešte potrebné poznamenať, že právna úprava je už v súčasnosti dotváraná bohatou judikatúrou ústavného súdu vo volebných veciach, ktorej význam a záväznosť sú určujúce aj pre rozhodovaciu činnosť najvyššieho správneho súdu po prevzatí tejto agendy.

K bodu 6 [čl. 130 ods. 1 písm. e)]

V nadväznosti na právnu úpravu navrhovanú v čl. 127 ods. 5 sa navrhuje do čl. 130 ods. 1 upravujúceho procesnú legitimáciu v konaní pred ústavným súdom výslovne doplniť aj senát ústavného súdu. Oprávnenie senátu iniciovať konanie pred ústavným súdom však nie je generálne, ale je obmedzené len na konanie podľa čl. 127 ods. 5. V inej veci teda senát ústavného súdu nebude môcť iniciovať konanie pred ústavným súdom.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz v  zákone č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

K bodu 7 [čl. 130 ods. 1 písm. g)]

Upravuje sa aktívna legitimácia verejného ochrancu práv v konaniach pred Ústavným súdom Slovenskej republiky vo veciach súladov právnych predpisov. Bližšiu úpravu aktívnej legitimácie verejného ochrancu práv v konaniach pred ústavným súdom upraví zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Súčasné znenie čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavný súd v rámci svojej judikatúry výkladom zúžil do podoby, kedy ombudsman je povinný preukázať, že vedie živý spis, na základe podnetu konkrétnej osoby, kde podnecovateľ poukazuje na konkrétne porušovanie základných práv a slobôd. Verejný ochranca práv pritom nedisponuje právomocami rozhodovať, o to viac by mal mať pre naplnenie svojho poslania právo „kričať“ aj v podobe návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom.

Praktická skúsenosť z posledných rokov navyše preukazuje, že verejný ochranca práv vstupuje do verejnej diskusie práve za účelom ochrany princípov právneho štátu a ľudských práv a slobôd, a to bez politickej preferencie. Rovnako ostatné návrhy na začatie konania o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom zo strany ombudsmana sledovali výlučne ochranu ľudských práv a slobôd bez ohľadu na názorovú väčšinu, ktorá daný predpis v zákonodarnom orgáne prijala.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz v  zákone č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

K bodu 8 (čl. 131 ods. 1)

Zmeny v čl. 131 ods. 1 sú dvojakého charakteru. V prvom prípade sa rozširuje okruh plenárne rozhodovaných vecí. V druhom prípade sa ruší možnosť tzv. procesného zamietania pri rozhodovaní ústavného súdu.

V prvom prípade sa explicitne upravuje subsumpcia výkonu konkrétnej právomoci ústavného súdu pod plenárne konanie, konkrétne, že o kompetenčnom spore v zmysle čl. 126 ústavy rozhoduje plénum ústavného súdu a nie trojčlenný senát. Povaha a cieľ sledovaný právnou úpravou rozhodovania kompetenčného sporu podľa čl. 126 ústavy si vyžaduje, aby takýto spor aj s ohľadom na požiadavku silnej legitimity prijatého rozhodnutia rozhodoval ústavný súd v pléne zloženom z trinástich sudcov.

V súčasnom znení čl. 131 ods. 1 ústavy plénum ústavného súdu sa uznáša nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne. Navrhovaným ustanovením sa vypúšťa možnosť procesného zamietnutia návrhu, t.j. možnosti „dohodnutia sa na nedohodnutí“. Procesné zamietanie sa v rozhodovacej činnosti ústavného súdu objavovalo už od jeho vzniku. Ústavný súd napríklad v roku 1996 uznesením PL. ÚS 41/95 takto zamietol návrh prezidenta na posúdenie súladu zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe.

Ako upozorňuje predseda ústavného súdu vo svojom odlišnom stanovisku vo veci PL. ÚS 15/2019 „*ak sa sudcovia ústavného súdu po prijatí veci na ďalšie konanie nevedia dohodnúť na svojich návrhoch riešenia prípadov, tak musia nakoniec hlasovať presne o tom, čo chcel navrhovateľ, ktorý sa na ústavný súd obrátil. Ak priamo návrh navrhovateľa neschvália, tak návrh by mal byť zamietnutý raz a navždy, s odôvodnením tých sudcov, ktorí za návrh nehlasovali. To je podľa môjho názoru pôvodný význam čl. 131 ods. 1 druhej a tretej vety ústavy (Plénum ústavného súdu sa uznáša nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.). Výklad sa však vyvinul tým smerom, že ústavný súd sa môže uzniesť, že sa nevie dohodnúť*“.

Účelom navrhovaného nového znenia čl. 131 ods. 1 ústavy je predchádzať prípadom odmietnutia spravodlivosti *(denegatio iustitiae)*. Tým pádom úlohou ústavného súdu v pléne bude povinnosť v rámci deliberačného procesu vždy nájsť najlepšiu možnú dohodu a nájsť kvórum pre pozitívne alebo negatívne rozhodnutie o danom návrhu (či už sudcu spravodajcu, alebo samotného navrhovateľa).

Aj keď je ústavný súd kolektívny orgán verejnej moci a pre prijatie rozhodnutia sa vyžaduje kvalifikovaná väčšina, nemožno proces rozhodovania ústavného súdu zrovnávať s procesom prijímania „rozhodnutia“ iným ústavným kolektívnym orgánom (napríklad schvaľovanie zákonov Národnou radou Slovenskej republiky), keďže výkonom rozhodovacej právomoci ústavného súdu sa sleduje iný, špecifický a ústavou chránený cieľ, a to nezávislá súdna ochrana ústavných princípov a hodnôt na podklade návrhu kvalifikovaného subjektu, ktorý legitímne očakáva, že sa o jeho návrhu nestranne a nezávisle rozhodne.

Ústavný súd navyše svojim plenárnym rozhodovaním je zväčša jediným arbitrom, ktorý je ústavou povolaný vyriešiť spor – spor o výklad (čl. 128 ústavy), kompetenčný spor o kompetenciu (čl. 126 ústavy) alebo spor o súlad právnych predpisov (čl. 125 ods. 1 ústavy). Ide pritom o ústavné otázky, ktoré sa dotýkajú samotnej podstaty výkonu verejnej moci a nie je akceptovateľný stav, že jediný ústavou povolaný arbiter nedá na ústavne relevantné otázky odpovede z dôvodu, že sa nenájde potrebná väčšina hlasov jeho členov za alebo proti návrhu. Ide v takom prípade o popretie účelu priznania týchto právomocí práve tomuto súdnemu orgánu ochrany ústavnosti.

Ústavná zmena si vyžiada aj novelizáciu zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

K bodu 9 (čl. 134 ods. 2)

Programové vyhlásenie vlády obsahuje požiadavku na reformu zloženia ústavného súdu s brzdami proti pasivite parlamentu pri nezvolení kandidátov na ústavných sudcov. Pasivita parlamentu pri výkone jeho ústavnej pôsobnosti, resp. nevykonávanie jej ústavnej pôsobnosti očakávaným spôsobom, je dôvodom pre osobitnú reguláciu v ústave už v súčasnosti. Podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) môže pasivita parlamentu, resp. neschopnosť urobiť predpokladané rozhodnutie, viesť k rozpusteniu parlamentu prezidentom Slovenskej republiky. Uvedený príklad ilustruje možnosti prístupu na riešenie situácie spočívajúcej v nezvolení dostatočného počtu kandidátov na funkciu sudcu. Rozpustenie parlamentu pri nezvolení potrebného počtu kandidátov na funkciu sudcu ústavného súdu sa síce môže na prvý pohľad javiť schodné riešenie, predkladateľ má však za to, že by išlo o príliš invazívne riešenie situácie pri nezvolení dostatočného počtu kandidátov na sudcov ústavného súdu.

Rovnako predkladateľ nepovažuje za vhodné odnímať parlamentu právo navrhovať kandidátov na sudcov ústavného súdu a prezidentovi právo vymenúvať sudcov ústavného súdu, pretože parlament aj prezident sú volení priamo občanmi, a najvyššiu mieru legitimity ústavného súdu možno dosiahnuť vtedy, ak je odvádzaná od orgánov priamo volených občanmi. Preto sa navrhuje riešenie, ktoré umožňuje prezidentovi vymenovať sudcov ústavného súdu aj za situácie, kedy parlament nezvolí v určených lehotách potrebný počet, t.j. dvojnásobný kandidátov na funkciu sudcu ústavného súdu. Prezident však môže vymenovať len kandidátov, ktorí boli zvolení parlamentom potrebnou väčšinou hlasov poslancov, a teda ktorí boli navrhnutí oprávnenými navrhovateľmi a zároveň boli vypočutí ústavnoprávnym výborom v národnej rade. Navrhovaná právna úprava vyžaduje verejné vypočutie vždy. Cieľom takto koncipovanej právnej úpravy je stav, kedy ústavný súd je riadne obsadený a plní svoje ústavné poslanie. Je neprijateľné, aby ústavný súd bol nefunkčný len preto, že politická garnitúra nie je spôsobilá zhodnúť sa na potrebnom počet kandidátov na sudcov ústavného súdu.

Z hľadiska parametrov právnej úpravy je dôležité poukázať na to, že vymenovanie sudcov ústavného súdu aj bez toho, aby parlament zvolil potrený počet kandidátov je ústavnou možnosťou prezidenta (pozri dikciu *„...môže vymenovať...“*). Aplikácia tohto pravidla prichádza do úvahy len, ak parlament nezvolí potrebný počet kandidátov do dvoch mesiacov od uplynutia funkčného obdobia sudcu ústavného súdu alebo do šiestich mesiacov od zániku funkcie sudcu ústavného súdu z iného dôvodu (napr. odvolaním, vzdaním sa, smrťou atď.). Na túto právnu úpravu nadväzuje zákonná úprava navrhovaná v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, v ktorom sa navrhuje, aby predseda parlamentu vyhlasoval voľby kandidátov na sudcov ústavného súdu 6 mesiacov pred uplynutím funkčného obdobia sudcu ústavného súdu, čo vytvára priestor 8 mesiacov pre zvolenie potrebného počtu sudcov ústavného súdu. Ak dôjde k zániku funkcie sudcu ústavného súdu inak ako uplynutím funkčného obdobia, t.j. smrťou, odvolaním, či vzdaním sa funkcie, tak predseda parlamentu bude musieť vyhlásiť voľbu kandidátov na sudcov ústavného súdu bezodkladne po zániku funkcie sudcu ústavného súdu, aby parlament využil lehotu 6 mesiacov na zvolenie kandidátov v potrebnom počte.

Okrem toho sa v čl. 134 ods. 2 v súlade s programovým vyhlásením vlády zakotvuje ústavná požiadavka na verejnú voľbu kandidátov na sudcov ústavného súdu. Verejná voľba je transparentná vo vzťahu k voličom aj k ústavným sudcom legitímna, znemožňuje prípadné „zákulisné“ dohody a vytvára lepší priestor voličom na vyvodenie zodpovednosti voči poslancom. Neobstojí ani argument, že v prípade verejnej voľby nie je ústavný sudca nestranný vo vzťahu k poslancom, ktorí ho volili. „Vzdialenosť“ medzi hlasom poslanca v prospech konkrétneho kandidáta, zvolením kandidáta a rozhodovaním konkrétnej veci (zrejme najmä o súlade právnych predpisov) je príliš veľká, aby mohol vzniknúť čo i len dojem absencie nestrannosti. A to o to viac, že národná rada je kolektívnym orgánom, na zvolenie kandidát potrebuje desiatky hlasov poslancov a sám je po vymenovaní chránený garanciami nezávislosti ústavného súdu. Navyše argument spochybňovania nestrannosti a nezávislosti sudcov ústavného súdu verejnou voľbou predpokladá nielen neprofesionalizmus, ale masívnu zlovôľu poslancov národnej rady aj kandidátov na funkciu ústavného sudcu, ktorá nie je tvorbe právneho predpisu, o to viac pri tvorbe ústavy, udržateľná.

Poslednou zmenou v čl. 134 ods. 2 je výslovná úprava vypočutia osôb navrhnutých na kandidátov na funkciu sudcu v Národnej rade Slovenskej republiky, čím sa predpokladá vypočutie v jej ústavnoprávnom výbore tak, ako to v súčasnosti zakotvuje zákonná úprava. Verejné vypočutie je inštitútom, ktorý v našich podmienkach osvedčila aplikačná prax. Poslanci národnej rady aj verejnosť sa majú možnosť bližšie oboznámiť s kandidátmi a, v ideálnom prípade, zistiť ich tzv. sudcovskú filozofiu. Preto sa navrhuje ústavná úprava, ktorá má za cieľ zabezpečiť jeho stabilitu, pretože na jej odstránenie z právneho poriadku nateraz postačuje zmena obyčajného zákona.

Vykonanie navrhovaných zmien v čl. 134 ods. 2 bude musieť nájsť svoj odraz vo viacerých zákonoch, a to najmä v zákone č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov a v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

K bodu 10 (čl. 134 ods. 3)

Zmena čl. 134 ods. 3 nadväzuje na programové vyhlásenie vlády, ktoré sa zaväzovalo k prijatiu reformy kreovania ústavného súdu prostredníctvom vytvorenia brzdy proti koncentrácii moci v rukách jednej politickej reprezentácie, a to tak, aby väčšina ústavných sudcov nebola volená jednou politickou garnitúrou. Návrh zavádza pravidlo, ktoré sa aktivizuje v prípade, že jedna parlamentná väčšina bude voliť viac ako šesť (t.j. väčšinu) sudcov ústavného súdu. V zmysle tohto pravidla bude mať každý ústavný sudca, ktorý bude vymenovaný nad tento počet, skrátené funkčné obdobie, a to na šesť rokov. V prípade, ak sa takéto pravidlo aktivuje v jednej voľbe, resp. na spoločné uprázdnenie vyššieho počtu miest ústavných sudcov, ako šesť, sudcovia so skráteným funkčným obdobím sa určia podľa počtu získaných hlasov pri voľbe za kandidátov na sudcov ústavného súdu, t.j. kandidáti s najvyšším počtom hlasov majú funkčné obdobie 12 rokov, kandidáti s najnižším počtom hlasov majú 6 ročné funkčné obdobie. V tejto súvislosti sa doplnkovo sa zavádza pravidlo, podľa ktorého v prípade rovnosti hlasov získaných vo voľbe v parlamente sa 12 ročné funkčné obdobie určí žrebom. Výber žrebom je aj historicky považovaný za spravodlivý a nebude vytvárať prípadné pociťované kategórie ústavných sudcov.

Návrh ústavného zákona túto ašpiráciu sleduje tým, že znižuje kreačnú silu takej politickej koalície, ktorá má nominovať nadpolovičnú väčšinu ústavných sudcov. Takýto mechanizmus dáva priestor na lepšie rozloženie kreačného procesu v čase, teda v rámci rôznych parlamentných formácií, ktorými sa realizuje deľba moci v čase. Týmto spôsobom sa zvýši aj legitimita konkrétnych ústavných sudcov cez lepšiu nadväznosť na pestrejšie parlamentné reprezentácie. Zároveň, rôznorodosť v kreačnej legitimite je typicky prenesená aj do lepšej reprezentatívnosti takpovediac vo výstupe, teda v zložení ústavného súdu. To teoreticky posilňuje aj kvalitu deliberácie na ústavnom súde.

Pri riadnom plynutí funkčných období Národnej rady Slovenskej republiky bez predčasných volieb, navrhovaná zmena v rámci fakticity súčasného obsadenia ústavného súdu v podstate v dlhodobom časovom horizonte zavádza priebežné obmieňanie ústavných sudcov. Výhodou navrhovaného mechanizmu oproti tým, ktoré by napĺňali obdobný cieľ cez explicitné priebežné obmieňanie, je jeho jednoduchosť, funkčnosť, ľahká nadväznosť na existujúci stav a udržateľnosť aj bez inštitútu náhradníkov.

Súčasťou navrhovanej úpravy je aj úprava tzv. presluhovania sudcov ústavného súdu vo funkcii do momentu zloženia sľubu novým sudcom ústavného súdu. Cieľom tejto právnej úpravy je dosiahnuť funkčnosť ústavného súdu aj v prípade, že napríklad parlament nezvolí potrebný počet kandidátov na sudcov ústavného súdu. V právnom poriadku Slovenskej republiky nejde o nový koncept – presluhovanie sa uplatňuje napríklad v prípade predsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky alebo v prípade generálneho prokurátora Slovenskej republiky. Legitímnou je otázka mechanizmu ukončenia presluhovania sudcov ústavného súdu v prípade vymenovania nových sudcov ústavného súdu, a to najmä v situácii, kedy presluhuje vyšší počet sudcov ústavného súdu ako je počet kandidátov, ktorí majú byť vymenovaný do funkcie sudcu ústavného súdu. Tu si treba uvedomiť, že sudcovia ústavného súdu neskladajú sľub (t.j. neujímajú sa funkcie) hromadne, či naraz, ale vždy postupne, hoci aj s odstupom niekoľkých minút. Táto skutočnosť bude určujúca pre posúdenie otázky, ktorý z novovymenovaných sudcov ústavného súdu nahrádza ktorého z presluhujúcich sudcov ústavného súdu. Napríklad ak presluhujú traja sudcovia ústavného súdu a má byť vymenovaný jeden nový sudca ústavného súdu, tak presluhovanie sa ukončí u toho z presluhujúcich sudcov ústavného súdu, ktorý zložili sľub ako prvý v poradí.

Vykonanie navrhovaných zmien v čl. 134 ods. 3 bude musieť nájsť svoj odraz vo viacerých zákonoch, a to najmä v zákone č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

K bodu 11 (čl. 134 ods. 4)

V čl. 134 ods. 4 sa dopĺňajú nové podmienky pre ustanovenie do funkcie sudcu ústavného súdu. V prvom rade ide o doplnenie podmienky bezúhonnosti. Bezúhonnosť nebola doteraz podmienkou pre vymenovanie do funkcie sudcu ústavného súdu a nemohla byť ani korektne cez argument *a minori ad maius* vyvodená zo zákonnej úpravy bezúhonnosti pre sudcov všeobecných súdov. Ide však o legitímnu požiadavku, ktorá je na ústavnej úrovni zakotvená napríklad aj v Českej republike. Ďalej sa zároveň požaduje, aby doterajší život a morálne vlastnosti kandidáta na ústavného sudcu alebo sudkyňu boli zárukou, že túto funkciu bude vykonávať riadne. V istom zmysle nejde o zavedenie novej požiadavky, keďže daná požiadavka na kandidáta alebo kandidátku sa implicitne dá vyvodiť zo samotnej podstaty úlohy ústavného sudcu a z jeho predpokladaného postavenia. Predkladateľ však pristúpil k zvýrazneniu požadovaných parametrov ústavných sudcov, aby jasnejšie fixoval požadovaný ústavný štandard. I keď tu v mnohom ide o využitie expresívnej funkcie práva, viac sa signalizuje a spolieha sa na symbolizáciu, než by sa dal vyrátať „priamy“ praktický efekt zakotvenia takejto požiadavky, nemožno podceňovať dôležitosť takéhoto typu právnej regulácie.

Zároveň možno pripomenúť, že explicitnejšie nastavenie štandardu na kandidátov na sudcov ústavného súdu má minimálne nepriamy vplyv na nastavenie štandardov, ktoré musia byť dodržané pri samotnom výkone funkcie ústavného sudcu alebo sudkyne. Interpretačne tak vplývajú aj na vyvodzovanie zodpovednosti v rámci disciplinárneho konania tak, ako je v súčasnosti nastavená v § 27 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Podľa tejto zákonnej úpravy sa sudca ústavného súdu dopustí disciplinárneho previnenia, ak zavinene poruší povinnosti, ktoré mu vyplývajú z funkcie sudcu ústavného súdu, alebo ak svojím správaním naruší alebo ohrozí vážnosť ústavného súdu, dôveru k ústavnému súdu alebo vážnosť funkcie sudcu ústavného súdu. V spojení so zavádzaným ústavným štandardom treba uvažovať o vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti aj pri kompromitácii požadovaných morálnych vlastností, ktoré rozumne a podrobnejšie môže v disciplinárnom konaní špecifikovať samotný ústavný súd. Podľa § 28 ods. 7 písm. d) cit. zákona za disciplinárne previnenie sudcu môže plénum ústavného súdu rozhodnúť o podaní návrhu prezidentovi na odvolanie sudcu ústavného súdu za čin, ktorý je nezlučiteľný s výkonom funkcie sudcu ústavného súdu. Analogicky môže byť postihnutý aj predseda alebo podpredseda ústavného súdu [pozri § 28 ods. 7 písm. b) a c) zákona]. Vzhľadom na uvedené tak nie je potrebné v ústavnej rovine riešiť otázku následkov straty morálneho kreditu sudcu ústavného súdu, keďže je súčasťou ústavne a zákonne vymedzenej disciplinárnej zodpovednosti sudcu ústavného súdu.

Zároveň sa navrhuje nahradiť doterajšiu podmienku „činnosti v právnickom povolaní“ tak, aby nevytvárala pochybnosti o tom, či podmienky spĺňajú osoby pôsobiace v akademickej oblasti, prípadne ďalšie osoby nepôsobiace v typickom právnickom povolaní (napríklad aj právnici a právničky z neziskového sektora). Čo sa týka dĺžky najmenej 15 rokov vykonávania právnej praxe nové znenie právnej normy nerozlišuje, o akú právnu prax ide – či o výkon súdnictva, advokácie alebo iného slobodného právnického povolania, o právnu vedu a výskum, o podnikovú sféru, o medzinárodné prostredie, právnu prax v mimovládnom sektore, oblasť legislatívy alebo pôsobenie v štátnom sektore v oblasti práva.

Byť plne uzrozumený s princípmi aplikácie a interpretácie práva aj v špecifickom prostredí ústavného práva, vedieť prijať zodpovednosť, ktorú ochrana spravodlivosti a demokratického právneho štátu a ľudských práv so sebou prináša, by nemalo byť determinované oblasťou práva, v rámci ktorej sa kandidát na sudcu ústavného súdu ustanovených 15 rokov pohyboval a aktívne pôsobil.

Preukázanie spĺňania opísaných kvalít právnika hodného talára sudcu ústavného súdu bude záležitosťou kvality otvoreného a verejného procesu voľby kandidátov na sudcov ústavného súdu, ktorého kruciálnou úlohou bude vyselektovať takých kandidátov na funkciu sudcov ústavného súdu, ktorí budú disponovať nevyhnutnou erudíciou, nespochybniteľnými praktickými skúsenosťami so živým právom a uvedomením si úlohy ústavného súdu a ústavného sudcu v demokratickej spoločnosti.

K bodu 12 (čl. 136 ods. 3)

V čl. 136 ods. 3 sa navrhuje vykonanie dvoch zmien. V prvom rade sa ruší súhlas ústavného súdu so vzatím sudcu všeobecného súdu a generálneho prokurátora Slovenskej republiky do väzby. Druhá zmena zohľadňuje zriadenie najvyššieho správneho súdu.

V súlade s programovým vyhlásením vlády sa navrhuje zrušiť doterajšiu právnu úpravu udeľovania súhlasu zo strany ústavného súdu so vzatím do väzby sudcu všeobecného súdu a generálneho prokurátora. Aj v kontexte toho, že s účinnosťou od 1. septembra 2014 došlo k zrušeniu právnej úpravy udeľovania súhlasu ústavného súdu so začatím trestného stíhania voči sudcom a generálnemu prokurátorovi, sa javí právna úprava udeľovania súhlasu so vzatím do väzby v prípade uvedených ústavných činiteľov ako historicky prekonaná. Treba mať na pamäti aj to, že o vzatí do väzby vždy rozhoduje súd, čo vyplýva z čl. 17 ods. 5 ústavy. Ustanovenie čl. 17 ods. 5 ústavy sa bude naďalej vzťahovať aj na sudcov všeobecných súdov, rovnako aj na generálneho prokurátora. V praxi to bude znamenať, že o vzatí sudcu alebo generálneho prokurátora do väzby bude rozhodovať ten súd, ktorý je príslušný na konanie a rozhodovanie v prípravnom konaní, t.j. okresný súd alebo Špecializovaný trestný súd. Proti rozhodnutiu o vzatí do väzby je prípustný opravný prostriedok, a teda je zabezpečený aj prieskum rozhodnutia prvostupňového súdom vyššieho stupňa. Ak rozhodnutie o vzatí do väzby sudcu alebo generálneho prokurátora, resp. proces, ktorý mu predchádzal, zasahujú do základných práv a slobôd dotknutých osôb spôsobom, ktorý nie je v súlade s ústavným poriadkom prípadne medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, je prípustná sťažnosť podľa čl. 127 ústavy, a teda aj prieskum ústavnosti.

Udeľovanie súhlasu ústavného súdu so vzatím do väzby sudcu všeobecného súdu a generálneho prokurátora je konštitucionalistikou vnímané ako súčasť procesných garancií ochrany nezávislosti samotnej súdnej moci pred pokusmi o neústavné zásahy do tejto zo strany iných zložiek moci. Nemožno hovoriť o subjektívnom práve konkrétneho sudcu a rovnako nemožno tento typ konania vnímať ako podklad pre orgán udeľovania súhlasu (v podmienkach Slovenskej republiky ním je ústavný súd) pre posudzovanie dôvodnosti väzobného stíhania sudcu (t.j. prítomnosť väzobných dôvodov) alebo závažnosti skutku, ktorý sa kladie sudcovi, ktorého väzobné stíhanie sa navrhuje, za vinu.

Aj v duchu ustálenej judikatúry ústavného súdu má byť súhlas na vzatie do väzby predovšetkým výrazom (aj keď v reakcii na konkrétne okolnosti prípadu) ochrany deľby moci a má slúžiť k ochrane sudcov pred potenciálnym zneužitím represívnych nástrojov trestného práva (procesu) zo strany iných zložiek štátnej moci (exekutíva, prokuratúra), či už s cieľom odvety za skorší výkon súdnej právomoci, alebo v snahe zabrániť sudcovi v jej budúcom výkone, tak v konkrétnej veci alebo všeobecne*.* Ústavný súd je povinný odoprieť súhlas na vzatie sudcu do väzby, iba ak by zistil zneužitie moci v už uvedenom smere. Úlohou ústavného súdu je posúdenie, či nedochádza k zneužitiu prostriedkov trestného práva proti dotknutému sudcovi, pričom nevyhnutnou podmienkou udelenia súhlasu na vzatie do väzby sudcu zostáva vylúčenie porušenia ústavnej garancie nezávislosti sudcov (pozri PL. ÚS 4/2020-94, PL. ÚS 6/2020).

Samotné konanie o udelenie súhlasu so vzatím do väzby však v kritickom pohľade nevyhnutne nie je spôsobilé naplniť funkciu ochrany pre nekorektným tlakom na nezávislosť súdnej moci od iných zložiek moci. Skutočná ochrana pred zlovoľným väzobným stíhaním je totiž napokon stále v rukách súdnej moci, v rámci rozhodovania o väzbe. Na rozdiel od v roku 2014 na ústavnej úrovni zrušeného mechanizmu ochrany pred trestným stíhaním sudcov, ktoré reálne je ovplyvniteľné inými zložkami moci, lebo je v ich iniciačnej a rozhodovacej právomoci, a tak môže vytvárať tlak na sudcovskú nezávislosť, rozhodovanie o väzbe, túto potenciu takmer nemá, keďže, ako už bolo spomenuté je v réžii samotnej súdnej moci. Ak je teda návrh na vzatie do väzby, šikanózny, arbitrárny a fabulovaný, nie je potrebné ochrániť pred ním sudcu všeobecného súdu ústavným súdom, keďže ochranu mu poskytne súdna moc samotná (okresný súd, Špecializovaný trestný súd a prípadne následne odvolací súd). Ak by teda takáto ochrana pri konkrétnom rozhodovaní o väzbe bola potrebná, nekorektný tlak na nezávislosť by musel smerovať od súdnej moci samotnej a musel by mať podobu tlaku z takpovediac najvyšších poschodí súdnictva. Takýto tlak však právne nemožno predpokladať, keďže tento typ zlovoľnosti systému by bol zlyhaním súdnej moci ako takej vo svojej podstate. Súdna moc preto nepotrebuje ochranu proti prípadnému nekorektnému tlaku na nezávislosť „z vnútra“ alebo v spolupráci „s vnútrom“ zo strany ústavného súdu.

Okrem týchto východísk k zrušeniu právnej úpravy súhlasu so vzatím do väzby prispela aj nízka dôveryhodnosť sudcovskej zložky moci. Vyššie opísanému argumentu o neefektívnosti tohto prostriedku možno pridať aj konštatovanie, že ostatné rozhodnutia ústavného súdu o neposkytnutí súhlasu so vzatím do väzby neboli podľa názoru predkladateľa dostatočne a presvedčivo odôvodnené a materiálne naviazané na doktrinálne vymedzenie dôležitosti inštitútu súhlasu (pozri PL. ÚS 4/2020 týkajúce sa ôsmych sudcov všeobecného súdu, pri ktorých Ústavný súd Slovenskej republiky odmietol udeliť súhlas na vzatie do väzby).

Podľa platného znenia čl. 136 ods. 3 je ústavný súd disciplinárnou autoritou vo vzťahu k predsedovi a podpredsedovi najvyššieho súdu. Vzhľadom na koncept rovnocenného postavenia najvyššieho súdu a najvyššieho správneho súdu je potrebné aj v prípade funkcionárov najvyššieho správneho súdu prijať takú právnu úpravu, ktorá zabezpečí, že aj funkcionári najvyššieho správneho súdu budú podriadení disciplinárnej právomoci ústavného súdu. Tu treba poznamenať, že zároveň dochádza k vyňatiu generálneho prokurátora Slovenskej republiky z disciplinárnej právomoci ústavného súdu. S ohľadom na nové znenie čl. 142 ods. 2 bude generálny prokurátor podriadený disciplinárnej právomoci zriaďovaného najvyššieho správneho súdu tak ako každý iný prokurátor.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz aj v súvisiacich ustanoveniach zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a v zákone č. č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

K bodu 13 (čl. 138 ods. 3)

V súlade s programovým vyhlásením vlády sa navrhuje zaviesť vekový cenzus pri sudcoch ústavného súdu, pričom dosiahnutie predpokladaného veku 72 rokov bude viesť k automatickému zániku funkcie sudcu ústavného súdu bez toho, aby bolo nutné o zániku funkcie vydávať rozhodnutie, či vykonať iný právny úkon. Obmedzenie funkcie sudcu ústavného súdu vekom nie je v právnych poriadkoch ničím novým. Tak, ako takmer každé opatrenie je predmetom trvalej diskusie. Krajiny, ktoré vekový limit nemajú, ho zavádzajú, iné ho naopak rušia, a to aj s ohľadom na skúsenosti s takýmto opatrením. Návrh sa prikláňa k argumentácii, ktorá považuje vekový limit za prospešný. Ten je v rôznych podobách (v rôzne nastavených vekových hraniciach) odôvodňovaný potrebou ochrany pred možnosťou, že výkon súdnictva by stratil potrebné tempo, energiu a pohotovosť, keďže ju vekom strácajú nositelia súdnej moci.

Navrhovaná právna úprava určuje pre sudcov ústavného súdu vekovú hranicu 72 rokov a pre sudcov všeobecných súdov 65 rokov. Veková hranica vo výške 72 rokov nie je výnimočná ani v európskom priestore a kontinentálnej konštitucionalistike. Odkázať možno na čl. 23 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý upravuje, že funkčné obdobie sudcov Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorí sú ľahko pripodobniteľní ústavným sudcom, sa skončí dovŕšením veku 72 rokov.

Odlišnosť vekovej hranice pre ústavných sudcov a sudcov všeobecných súdov možno odôvodniť tak, že funkcia sudcu všeobecného súdu je vo svojej podstate odlišná od funkcie ústavného sudcu. Sudcovia a sudkyne všeobecných súdov vykonávajú vo svojej podstate celoživotné povolanie v klasickej právnickej profesii. Ide viac o remeslo. Ústavní sudcovia a sudkyne sú ústavnými činiteľmi, sú takpovediac viac „ústavní“, než „sudcovia“ (odlišné stanovisko sudcu Mészárosa k PLs. ÚS 6/2017, bod 3). Ide viac o funkciu. Podstata ich práce je odlišná, lebo okrem iného je odlišnosť medzi aplikáciou práva a medzi posudzovaním súladu podústavných noriem s ústavou a rozhodovaním o porušovaní ústavných práv. Práve tieto rozdielnosti odôvodňujú odlišnú právnu úpravu. Vek zániku funkcie sudcu všeobecného súdu je tak viac prirovnateľný k veku odchodu do dôchodku „bežných“ zamestnancov, a vek zániku funkcie ústavného sudcu je, ako už bolo uvedené, podobný skôr veku ukončenia funkcie sudcu Európskeho súdu pre ľudské práva.

Z hľadiska konštrukcie právnej úpravy sa predpokladá, že funkcia sudcu ústavného súdu bude v prípade dosiahnutia veku 72 rokov zanikať k poslednému dňu mesiaca, v ktorom sudca ústavného súdu dosiahne určený vek. Zabezpečia sa tak vhodnejšie predpoklady pre obsadenie funkcie sudcu ústavného súdu novým sudcom na rozdiel od právnej úpravy, ktorá by viedla k zániku funkcie sudcu ústavného súdu bezprostredne k momentu dosiahnutia 72 rokov veku. Tu treba upozorniť na to, že nová právna úprava je dotváraná aj zákonnou úpravou. V paralelne predkladanej novelizácii zákonov súvisiacich s navrhovanými ústavnými zmenami sa v § 116a ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady v znení neskorších predpisov navrhuje, aby predseda národnej rady spúšťal proces voľby kandidátov na funkciu sudcu ústavného súdu šesť mesiacov pred zánikom funkcie sudcu z titulu dosiahnutia veku 72 rokov. Takto koncipovaná úprava garantuje dostatočný časový priestor (6 mesiacov) na voľbu potrebného počtu kandidátov na funkciu sudcu ústavného súdu a tým plynulé doplnenie potrebného počtu sudcov ústavného súdu.

Vzhľadom na systematiku právnej úpravy ústavného súdu je žiaduce novú úpravu zaradiť do čl. 138 ústavy, ktorý v súčasnosti upravuje zánik funkcie sudcu ústavného súdu.

K bodu 14 (čl. 139 a čl. 140)

Berúc do úvahy nový koncept kreovania funkcie sudcu ústavného súdu je potrebné v čl. 139 ústavy vypustiť právnu úpravu, ktorá doslova preberala text doterajšieho čl. 134 ods. 2 ústavy, ktorá predpokladá, že prezident vymenúva aj v prípade vzdania sa funkcie sudcu ústavného súdu alebo v prípade jeho odvolania, nového sudcu z dvojnásobného počtu kandidátov navrhnutých parlamentom. Namiesto preberania pravidiel uvedených v čl. 134 ods. 2 ústavy sa navrhuje odkázať na rovnaké použitie týchto pravidiel uvedených v čl. 134 ods. 2 ústavy. To znamená, že ústava bude len na jednom mieste (čl. 135 ods. 2 ústavy) upravovať procedúru kreovania funkcie sudcu ústavného súdu, pričom čl. 139 ústavy bude len referovať na toto pravidlo. Predkladateľ má za to, že nie je účelné text ústavy zaťažovať duplicitnou právnou úpravou.

V čl. 140 ústavy sa do splnomocňujúceho ustanovenia v nadväznosti na doplnenie ústavného predpokladu pre vymenovanie do funkcie sudcu, ktorým je bezúhonnosť, dopĺňa aj splnomocnenie pre obsahové vymedzenie bezúhonnosti v zákonnej úprave. Vzhľadom na znenie vety v čl. 140, podľa ktorého má zákon ustanoviť podrobnosti o určených otázkach, tak obsahové vymedzenie bezúhonnosti v zákone nie je „podrobnosťou o bezúhonnosti“, preto splnomocnenie používa dikciu upraviť zákonom bezúhonnosť ako takú.

Obsahové vymedzenie bezúhonnosti sa navrhuje upraviť v § 14 ods. 3 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorého novelizácia sa navrhuje v paralelne predkladanom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Z hľadiska parametrov zákonnej úpravy bezúhonnosti sa navrhuje, aby platila nulová tolerancia v prípade odsúdenia za akýkoľvek úmyselný trestný čin, pričom bezúhonnosť sa bude preukazovať odpisom z registra trestov.

K bodu 15 (čl. 141a ods. 1)

Pri príprave návrhu ústavného zákona a jeho verejnej prezentácií bola nastolená legitímna požiadavka doplniť ústavný text o vymedzenie charakteru súdnej rady. Pre ústavný text je charakteristické, že každý ústavný orgán má svoje vymedzenie, ktoré určuje charakter, či poslanie tohto-ktorého ústavného orgánu. Podľa čl. 72 ústavy je Národná rada Slovenskej republiky *„jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky“*, podľa čl. 101 ods. 1 ústavy je prezident *„hlavou Slovenskej republiky“*, podľa čl. 108 ústavy je vláda *„vrcholovým orgánom výkonnej moci“*, podľa čl. 124 ústavy je ústavný súd *„nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti“*. Obdobne má svoje ústavné vymedzenie aj verejný ochranca práv (čl. 151a ods. 1 ústavy), Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (čl. 60 ods. 1 ústavy), ale aj Národná banka Slovenska (čl. 56 ods. 1 ústavy). Súdna rada ako jediný ústavný orgán nemá v ústave svoje vymedzenie. Tento nedostatok právnej úpravy sa preto navrhuje riešiť doplnením ústavného vymedzenia súdnej rady ako ústavného orgánu sudcovskej legitimity. Vychádza sa pritom z doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ktorý charakter súdnej rady uchopil v niekoľkých nálezoch, pričom tým určujúcim je nález PL. ÚS 2/2012.

Toto vymedzenie súdnej rady zodpovedá dôvodu zriadenia súdnej rady ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, kde akcent bol kladený na určenie nového zdroja sudcovskej legitimity tak, aby boli lepšie napĺňané požiadavky nezávislosti súdnej moci. Súdna rada teda prebrala úlohu legitimizácie sudcov najmä prostredníctvom právomocí pri ich kreácií – navrhovanie kandidátov na sudcov všeobecných súdov prezidentovi Slovenskej republiky. Na zákonnej úrovni následne Súdna rada získala aj možnosť najprv nominovať kandidátov na členov výberových komisií pre výber sudcov, neskôr získal predseda súdnej rady v rámci tzv. hromadných výberových konaní právomoc komisie za kandidátov na členov aj kreovať. Súdna rada plní svoju legitimizačnú úlohu aj výkonom právomoci v rámci kreácie disciplinárnych senátov, v rámci voľby predsedu a podpredsedu najvyššieho súdu (*de lege ferenda* aj funkcionárov najvyššieho správneho súdu) a kandidátov na sudcov medzinárodných súdnych orgánov, vyjadrovaním sa k rozpočtu a podobne. Kľúčovou právomocou v tomto kontexte je aj dohľad nad spĺňaním predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktorý má súdna rada vykonávať od roku 2014.

Silným legitimizačným prvkom je ale aj zloženie súdnej rady z členov menovaných alebo volených rôznymi zložkami moci. Legitimizačne zároveň pôsobí aj proces, akým súdna rada rokuje (zákonom požadovaná a časom zvyšovaná úroveň transparentnosti), informuje a vykonáva kontrolu.

Charakteristika súdnej rady ako orgánu sudcovskej legitimity tak najpresnejšie vystihuje jej podstatu.

Doposiaľ chýbajúca ústavná definícia niekedy spôsobovala problémy pri uchopovaní podstaty a poslania súdnej rady. Súdnu radu sa pokúšal postupne definovať aj ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti. Pripísal jej napríklad charakteristiky ako „sui generis“ samosprávny orgán (I. ÚS 62/06), „najvyšší orgán súdnej moci“ (PL. ÚS 102/2011), či (problematicky) charakteristiku „nezávislosti“, z ktorej potom odvodil aj nezávislosť a neodvolateľnosť jej členov (PL. ÚS 2/2012 bod 9.4, PLz. ÚS 2/2018).

Predkladaná definícia súdnej rady úmyselne s parametrom nezávislosti súdnej rady nepracuje a ústavodarca jej túto charakteristiku nepriznáva. Súdna rada nemusí a v istom zmysle vzhľadom na svoje zloženie a koncepciu kombinovania expertnej a politickej/hodnotovej legitimity jej členov, ani nemôže byť nezávislým orgánom – je v nej realizovaná justičná politika. Možno však hovoriť o jej istej autonómnosti. Charakteristiku nezávislosti súdna rada ani nepotrebuje na to, aby mohla garantovať nezávislosť súdnej moci.

Zvažovať možno aj ďalšie alternatívne charakteristiky, napríklad poukaz na to, že súdna rada plní verejnú kontrolu súdnictva [čl. 141a ods. 5 písm. a) zavedený novelou ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov]. Túto požiadavku však možno vykladať skôr ako požiadavku na spôsob výkonu jej ostatných právomocí, ktoré sú vo svojej podstate legitimizačné, a to takú požiadavku, ktorá zabezpečuje dynamiku medzi súdnou mocou a občianskou spoločnosťou prostredníctvom súdnej rady (spôsob rokovania, informovanie o problémoch súdnej moci a navrhovaných riešeniach, reflektovanie spätnej väzby od klientov súdnej moci, teda od občianskej spoločnosti a jej reprezentantov a podobne). Z daného dôvodu, keďže ide o požiadavku skôr na spôsob výkonu právomoci vyplývajúcu z postavenia ako orgánu sudcovskej legitimity, táto charakteristika do definície zaradená nebola.

K bodu 16 (čl. 141a ods. 2)

Do uvedeného ustanovenia navrhujeme doplniť aj skutočnosť, že súdna rada okrem predsedu volí aj podpredsedu súdnej rady. Náročnosť kompetencií súdnej rady, ktoré sa ďalej významne rozširujú aj pripravovanými zmenami, si nevyhnutne vyžaduje aj väčšiu profesionalizáciu pôsobenia jej členov. Okrem funkcie predsedu súdnej rady by mala byť plne profesionalizovaná aj funkcia podpredsedu súdnej rady; teda, aby aj podpredseda súdnej rady vykonával túto funkciu ako svoju hlavnú profesiu. Je to dôležité z hľadiska potrebného rozdelenia úloh pri riadení činnosti súdnej rady a výkone jej kompetencií, a aj z hľadiska zastupovania v čase neprítomnosti predsedu súdnej rady alebo pri jeho prekážkach v práci. Je preto vhodné, aby priamo v ústave bola uvedená aj funkcia podpredsedu súdnej rady.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz aj v súvisiacich ustanoveniach zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

K bodom 17 a 18 [čl. 141a ods. 2 písm. a) a b)]

Vláda Slovenskej republiky sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala zaviesť regionálny princíp pri voľbe členov súdnej rady sudcami. Navrhovaná zmena čl. 141a ods. 2 ústavy túto požiadavku napĺňa. Na tento účel sa navrhuje, aby jedeného člena súdnej rady volili sudcovia najvyššieho súdu a najvyššieho správneho súdu spomedzi seba a aby ôsmich členov súdnej rady volili sudcovia ostatných všeobecných súdov v príslušných volebných obvodoch, ktoré budú ustanovené zákonom. To znamená, že doterajší jeden volebný obvod, ktorý tvorilo územie Slovenskej republiky, sa vo vykonávacej zákonnej úprave nahradí ôsmimi volebnými obvodmi, pričom z každého z nich vzíde vždy jeden člen súdnej rady.

Podstatou zavedenia regionálneho princípu kreácie sudcovskej časti súdnej rady je, podobne ako pri explicitnom zavedení „nesudcov“ ako členov súdnej rady, zvýšenie jej legitimity cez zvýšenie jej reprezentatívnosti. Navrhovaná ústavná úprava, ako bolo uvedené, fixuje jeden volebný obvod pre najvyššie súdy a necháva na zákonnú úpravu konkrétne určenie kritérií pre ďalšie volebné obvody (pozri dikciu *„...vo viacerých volebných obvodoch...“*). V súčasnosti sa prirodzene núka určenie volebných obvodov pre súdy podľa jednotlivých krajov, nie je však vylúčené ani určenie iného kritéria, ktoré zachováva úmysel navrhovaného textu – zvýšenie reprezentatívnosti súdnej rady cez lepšie rozloženie jej reprezentantov v rámci súdnej sústavy. Vylúčené tak nie je ani vytváranie volebných obvodov naprieč stupňami súdnej sústavy. Podstatným znakom novej právnej úpravy je v čl. 141a ods. 2 písm. b) aj výslovná požiadavka na také usporiadanie volebných obvodov, ktoré zabezpečí porovnateľnú váhu hlasu sudcov, ktorí majú aktívne volebné právo.

Lepšie rozloženie členov súdnej rady v súdnej sústave do diskusií a do rozhodovania v súdnej rade zároveň prinesie aj pestrejší pohľad na problémy súdnej moci a na možné koncepčné riešenia, ktorý bude informovaný rozličnými pracovnými skúsenosťami jednotlivých sudcov a sudkýň.

S navrhovanou právnou úpravou súvisia aj prechodné ustanovenia v čl. 154g ods. 1; k tomu pozri odôvodnenie k cit. prechodnému ustanoveniu.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz aj v zákone č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý upraví volebné obvody pre voľbu členov súdnej rady sudcami, rovnako aj ďalšie aspekty novej ústavnej úpravy, ktoré súvisia s procesom voľby (napr. aktívne a pasívne volebné právo, volebné orgány, zostavovanie kandidátnych listín, vyhlasovanie výsledkov voľby a pod.).

K bodu 19 (čl. 141a ods. 3)

Vláda Slovenskej republiky sa vo svojom programovom vyhlásení taktiež zaviazala zmeniť obsadzovanie miest v súdnej rade zo strany výkonnej moci (vláda, prezident) a zákonodarnej moci (parlament) tak, aby tieto zložky štátnej moci vždy nominovali do súdnej rady len osoby, ktoré nie sú sudcami.

Táto právna úprava je odôvodnená potrebou širokej legitimity súdnej rady tak, aby sa táto legitimita mohla preniesť aj na výkon jej právomoci, napríklad konkrétne aj na sudcov a sudkyne, ktoré súdna rada navrhne na vymenovanie prezidentovi, či na dohľad nad spĺňaním predpokladov sudcovskej spôsobilosti a podobne.

V zložení súdnej rady sa kombinuje vôľový aj rozumový prvok (porovnaj II. ÚS 29/2011 body 8 – 10). Vôľový prvok je reprezentovaný členmi súdnej rady nominovanými „politickými“ zložkami moci, teda parlamentom, vládou a prezidentom. Tento prvok je spojený s potrebou expertnej legitimity cez požiadavku právneho vzdelania člena a požiadavku 15 rokov odbornej praxe. Vôľovosť je tu založená na tom, že politické moci určujú, čo je dobré, čo má byť, ako justičná politika. Rozumový prvok v súdnej rade je reprezentovaný sudcami a sudkyňami ako členmi súdnej rady, ktorí sú volení sudcami a sudkyňami všeobecných súdov. Rozumovosť tohto prvku je založená najmä na tom, že posudzujú, čo je správne, teda čo vyhovuje štandardu. Samozrejme tieto charakteristiky sa v rozhodovaní súdnej rady prelínajú. Je legitímnym rozhodnutím ústavodarcu, ktoré v podstate naznačuje aj pôvodné zakotvenie súdnej rady v ústave, že „nesudcovská“ časť súdnej rady má byť tvorená osobami, ktoré nie sú sudcami. Nedochádza tak k zmiešavaniu rôzneho typu legitimít členov súdnej rady a platí, že pri hľadaní konsenzu bude potrebné, aby sudcovia presvedčili aspoň jedného „nesudcu“ a naopak. Rozhodovanie súdnej rady tak získava novú kvalitu kompromisu a už často spomínanej legitimity.

Zároveň pestrosť právnických profesií zastúpených v súdnej rade prispeje k farebnejšiemu pohľadu na činnosť súdnej rady a výkon súdnej moci, a rovnako zvýši efektivitu predchádzania stavu, kedy je súdna moc zahľadená príliš do seba, resp. podlieha tzv. sudcovskému korporativizmu. Zároveň sa navrhovanou právnou úpravou zvyšuje v činnosti súdnej rady výskyt rôznorodých názorov na stav justície, čo demokracia, vnímaná ako neustály dialóg a diskusia, ocení aj na poli výkonu súdnej moci.

Návrhom ústavného zákona sa požiadavka programového vyhlásenia vlády formalizuje v texte ústavy. Z hľadiska systematiky je vhodné túto požiadavku zakomponovať do čl. 141a ods. 3 ústavy, ktorý upravuje podmienky kladené na nominantov do súdnej rady. Platné znenie čl. 141a ods. 3 ústavy v súčasnosti upravuje podmienky pre ustanovenie nielen členov súdnej rady nominovaných výkonnou mocou a zákonodarnou mocou, ale upravuje aj podmienky pre ustanovenie do funkcie predsedu súdnej rady. Z tohto dôvodu bolo preto žiaduce zvoliť takú legislatívnu techniku, ktorá túto skutočnosť bude zohľadňovať. Preto predkladateľ volí riešenie, ktorým sa do cit. ustanovenia vložia za bodkočiarkou, pričom z dikcie je zrejmé, že táto podmienka byť „nesudcom“ sa vzťahuje len na nominantov výkonnej moci (prezident, vláda) a zákonodarnej moci. Zakomponovanie tejto podmienky priamo do pôvodného znenia čl. 141a ods. 3 ústavy bez rozlíšenia toho, že sa vzťahuje len na nominantov uvedených zložiek štátnej moci by spôsobilo, že podmienka by sa vzťahovala aj na predsedu súdnej rady, a teda za predsedu súdnej rady by mohla byť zvolená len osoba, ktorá nie je sudcom. Toto však nie je zámerom predkladateľa, a preto bolo zvolené predkladané riešenie.

S navrhovanou právnou úpravou súvisia aj prechodné ustanovenia v čl. 154g ods. 2; k tomu pozri odôvodnenie k cit. prechodnému ustanoveniu.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz aj v § 3 ods. 2 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Okrem uvedenej zmeny sa v čl. 141a ods. 3 zohľadňuje aj ústavné ukotvenie funkcia podpredsedu súdnej rady.

K bodu 20 (čl. 141a ods. 4)

Vzhľadom na zaradenie funkcie podpredsedu súdnej rady do ústavy, ako aj berúc do úvahy zámer, aby podpredseda súdnej rady vykonával túto funkciu ako svoju hlavnú činnosť (povolanie), je potrebné rovnakým spôsobom ako v prípade predsedu súdnej rady upraviť nezlučiteľnosť funkcie podpredsedu súdnej rady. A teda aj na podpredsedu súdnej rady sa bude vzťahovať právna úprava nezlučiteľnosti výkonu funkcie s výkon iných verejných funkcií, či iných zárobkových činností s výnimkou správy vlastného majetku a vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti.

K bodu 21 (čl. 141a ods. 5)

Navrhovaná právna úprava úplne explicitne zavádza možnosť odvolať člena súdnej rady vrátane jej funkcionárov kedykoľvek. Vysporiadava sa tak s diskusiami o existencii tejto právomoci tak, aby o nej neexistovali pochybnosti. To neznamená, že ústava túto právomoc nezakotvovala aj doposiaľ.

Ústavný súd vo svojom zjednocujúcom stanovisku PLz. ÚS 2/2018 z 19. septembra 2018 vyslovil právny názor, že: „*Preto ak právna úprava (zatiaľ) mlčí o dôvodoch odvolania člena súdnej rady, platí zásada, že neexistuje ani objektívna možnosť odvolať členov súdnej rady pred uplynutím ich funkčného obdobia. Priznanie orgánom kreujúcim členov súdnej rady ústavne neakceptovanú právomoc subjektívne, a teda svojvoľne odvolávať členov súdnej rady z ich funkcie pred uplynutím ich funkčného obdobia, by znamenalo absolútnu negáciu ústavou garantovaného ich funkčného obdobia.*“.

Uvedený právny názor vniesol vzhľadom na dovtedajšiu ustálenú ústavnú prax orgánov verejnej moci do právnych vzťahov medzi orgánmi kreujúcimi členov súdnej rady a samotnou súdnou radou značný stupeň právnej neistoty. Citovaný názor ústavného súdu totiž nie úplne nezodpovedá duchu ústavy, čo potvrdzuje aj dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorým sa zaviedla právna úprava súdnej rady. Navyše uvedený názor ústavného súdu sa nijak nevysporiadal s jasným textom čl. 141a ods. 1 ústavy a s dôsledkom v podobe negácie právomoci orgánov verejnej moci, zverenej im priamo Ústavou Slovenskej republiky, t. j. odvolávať členov súdnej rady, iba na podklade výkladu týchto ústavných noriem ústavným súdom s dovetkom, že právnym dôsledkom explicitného neustanovenia dôvodov odvolávania členov súdnej rady v ústave je objektívna nemožnosť priznať týmto subjektom právo odvolávať nimi ustanovených členov súdnej rady. Tento záver bez uvedenia bližších dôvodov ignoruje koncepciu racionálneho zákonodarcu a odmieta prijať vôľu ústavodarcu umožniť orgánom kreovania súdnej rady odvolávať nimi ustanovených členov napríklad z dôvodu straty dôvery. Právomoc odvolať člena súdnej rady orgánom, ktorý ho menoval/volil, nie je tiež nekompatibilná s úpravou funkčného obdobia.

Z uvedeného dôvodu posilnenia právnej istoty adresátov práva a predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci, ako aj v nadväznosti na požiadavku uvedenú v programovom vyhlásení vlády vysporiadať sa s týmto rozhodnutím ústavného súdu, sa navrhuje výslovne v texte ústavy upraviť možnosť odvolania člena súdnej rady vrátane predsedu súdnej rady kedykoľvek pred uplynutím ich funkčného obdobia. Dikcia „kedykoľvek pred uplynutím ich funkčného obdobia“ v sebe implicitne predpokladá, že ide o odvolávanie bez uvedenia dôvodu, resp. odvolanie člena súdnej rady nie je potrebné odôvodňovať, a to bez ohľadu na to, či ide o odvolanie člena súdnej rady zvoleného sudcami alebo nominovaného inými zložkami štátnej moci.

K bodu 22 [čl. 141a ods. 6 písm. e)]

Podľa platného znenia čl. 141a ods. 5 písm. e) ústavy patrí do ústavnej pôsobnosti súdnej rady predkladať prezidentovi Slovenskej republiky návrhy na vymenovanie a odvolanie predsedu a podpredsedu najvyššieho súdu. Aj v tomto prípade ide o ústavnú úpravu, ktorá musí zohľadniť zriadenie najvyššieho správneho súdu. Preto sa navrhuje explicitne pojať do čl. 141a ods. 5 písm. e) ústavy aj funkcionárov najvyššieho správneho súdu a upraviť tak pôsobnosť súdnej rady navrhovať prezidentovi kandidátov na funkciou predsedu a podpredsedu najvyššieho správneho súdu.

K bodu 23 [čl. 141a ods. 6 písm. g)]

Podľa nového čl. 142 ods. 2 ústavy bude disciplinárnu právomoc voči sudcom všeobecných súdov vykonávať najvyšší správny súd. V kontexte tohto návrhu prestáva byť aktuálnou právna úprava, podľa ktorej disciplinárnu právomoc voči sudcom vykonávajú disciplinárne senáty, ktorých predsedov a členov vymenúva a odvoláva Súdna rada Slovenskej republiky. Z uvedeného dôvodu sa preto navrhuje vypustiť ústavnú pôsobnosť súdnej rady voliť a odvolávať predsedov a členov disciplinárnych senátov. Vzhľadom na to, že najvyšší správny súd začne vykonávať svoju pôsobnosť vrátane disciplinárnej právomoci až od 1. augusta 2021 a berúc do úvahy tú skutočnosť, že do tohto dátumu budú pôsobnosť najvyššieho správneho súdu vykonávať doterajšie orgány, navrhuje sa, aby vypustenie doterajšej pôsobnosti súdnej rady kreovať disciplinárne senáty nadobudlo účinnosť taktiež až 1. augusta 2021. Zabezpečuje sa tak riadna aplikácia doterajšej právnej úpravy do času, kým začne vykonávať svoju pôsobnosť najvyšší správny súd.

K bodu 24 [čl. 141a ods. 6 písm. i)]

Vláda Slovenskej republiky vníma súdnu radu ako dôležitý ústavný orgán verejnej kontroly súdnictva a sudcovskej legitimity, zodpovedajúci za transparentnosť a dôveryhodnosť súdnictva, ktorý by mal disponovať právomocami smerujúcimi k výkonu dohľadu nad spĺňaním predpokladov sudcovskej spôsobilosti a nad riadnym výkonom sudcovskej funkcie.

Do pôsobnosti súdnej rady sa pridáva nová kompetencia, a to konať vo veciach majetkových pomerov sudcu. Už v súčasnosti súdna rada koná vo veciach majetkových pomerov sudcu v rámci preverovania pravdivosti majetkových priznaní sudcov v konaní vo veciach písomného vyhlásenia sudcu a majetkového priznania sudcu podľa § 33 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Súdna rada však zabezpečuje nateraz len vyhodnotenie majetkových priznaní na účely zistenia prírastku majetku sudcu. Súdna rada nemá právomoc a ani procesné nástroje ako posúdiť statočnosť pôvodu samotného majetku. Predkladateľ tak vytvára ústavou daný priestor pre zákonnú úpravu a rozšírenie právomoci súdnej rady preskúmavať, za splnenia striktných zákonných podmienok a pri čo najmenej invazívnom zásahu do práva na súkromie, statočnosť samotného majetku sudcu, nielen majetkového prírastku. Cieľom tejto novej úpravy je posilnenie verejnej kontroly súdnictva [čl. 141a ods. 5 písm. a) Ústavy] a zabezpečenie nezávislosti súdnictva.

Ruka v ruke s navrhovanou kompetenciou bude potrebné prijať zákonnú úpravu konania vo veciach majetkových pomerov sudcu na úrovni zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, upraviť presný procesný postup súdnej rady pri vyhodnocovaní majetkových priznaní sudcu, ako aj zákonné poistky pre ochranu nezávislosti súdnej moci a práva na súkromie konkrétneho sudcu, o ktorom bude súdna rada konať.

K bodu 25 (čl. 141a ods. 10 a 11)

Právna úprava doteraz obsiahnutá v čl. 141a ods. 10 a 11 ústavy (v platnom znení ústavy ide oodseky 9 a 10) sa presúva do nového čl. 141b. Predkladateľ zvolil riešenie, ktorým sa problematika predpokladov sudcovskej spôsobilosti a ich overovania vrátane skúmania majetkových pomerov sudcov bližšie upraví v samostatnom článku. V tomto prípade ide teda o zmenu systematiky.

K bodu 26 (čl. 141a ods. 10)

Doplnenie čl. 141a ods. 10 ústavy nadväzuje na zavedenie regionálneho princípu pri voľbe členov Súdnej rady Slovenskej republiky sudcami, ako aj na zavedenie funkcie podpredsedu súdnej rady do ústavy a novú úpravu preverovania sudcovskej spôsobilosti. Pre platné znenie ústavy je charakteristické, že neupravuje otázku volebných obvodov tam, kde sa upravujú voľby. Platí to aj pre doterajšiu úpravu volieb členov Súdnej rady Slovenskej republiky sudcami. Predkladateľ zotrváva na tomto koncepte, a preto sa navrhuje, aby volebné obvody boli upravené zákonom a aby nebol text ústavy zaťažovaný právnou úpravou, ktorá do nej nepatrí. Zákon taktiež upraví podrobnosti o ustanovení podpredsedu súdnej rady a zániku jeho funkcie. Rovnako ustanoví podrobnosti o výkon pôsobnosti súdnej rady podľa navrhovaného čl. 141b ústavy.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz primárne v zákone č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

K bodu 27 (čl. 141b)

Novou ústavnou normou čl. 141b ods. 1 sa konkretizuje výkon právomoci súdnej rady prijímať stanoviská podľa čl. 141a ods. 5 písm. b), h) a i) ústavy na základe vlastného preverovania, ňou zaobstaraných alebo od štátnych orgánov vyžiadaných podkladov a vyjadrenia dotknutej osoby.

Ustanovenie umožní súdnej rade po prijatí príslušnej zákonnej úpravy na pôdoryse zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vykonávajúcej predkladané ústavné normy vykonávať aktívny dohľad nad spĺňaním predpokladov sudcovskej spôsobilosti u sudcov a kandidátov na funkciu sudcu, ako aj konať vo veciach majetkových pomerov sudcov. Cieľom predkladanej právnej úpravy je sfunkčniť a zefektívniť verejnú kontrolu súdnictva ako ústavou predpokladaného a legitímneho cieľa, posilniť zároveň nezávislosť súdnej moci a sudcov pri rozhodovaní, ale najmä zabezpečiť spravodlivú, nezávislú a nestrannú súdnu ochranu práv adresátov práva, kde konajúci zákonný sudca je motivovaný iba a výlučne záujmom na spravodlivom a včasnom rozhodnutí sporu.

Ustanovenie taktiež reaguje na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2014, ktorým ústavný súd rozhodol o nesúlade tých ústavných a zákonných noriem, ktoré zavádzali previerky sudcov vykonávané súdnou radou plošne na základe pokladov štátneho orgánu „plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností“, kde Ústavný súd Slovenskej republiky v bode 176 uviedol: „*Keďže podľa názoru ústavného súdu nie je nesúladným samotný inštitút overovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti u kandidátov na vymenovanie za sudcov súdnou radou, bude podľa názoru ústavného súdu možné za ústavne konformné považovať, ak zákonodarca prijme takú zákonnú právnu úpravu overovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti u kandidátov na vymenovanie za sudcov súdnou radou, v zmysle ktorej bude súdna rada rozhodovať o sudcovskej spôsobilosti kandidátov na vymenovanie za sudcov autonómne, t. j. zákonná právna úprava nebude súdnej rade určovať, že niektorý z podkladov na rozhodnutie súdnej rady vrátane podkladov poskytnutých súdnej rade - štátnymi orgánmi (orgánmi výkonnej moci), ktoré si od štátnych orgánov (resp. od orgánov výkonnej moci) vyžiadala má rozhodujúci význam. Zákonná právna úprava teda musí - súdnej rade poskytovať reálnu možnosť autonómne posúdiť podklady poskytnuté jej štátnymi orgánmi, ako aj overiť si ich úplnosť, objektívnosť a správnosť a na základe tohto posúdenia následne autonómne rozhodnúť o tom, či v konkrétnom prípade sú u kandidátov na vymenovanie za sudcov splnené predpoklady sudcovskej spôsobilosti.*“

Navrhovaná práva úprava predpokladá vykonávanie dohľadu súdnou radou nad riadnym výkonom sudcovskej funkcie

* dohliadaním, či sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne po celý čas trvania funkcie sudcu,
* prijímaním stanoviska, či kandidát na vymenovanie za sudcu spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne,
* konaním vo veciach majetkových pomerov sudcu.

Vo všetkých troch prípadoch bude súdna rada prijímať stanoviská na základe vlastného preverovania, ňou zaobstaraných alebo od štátnych orgánov vyžiadaných podkladov a vyjadrenia dotknutej osoby. Súdna rada tak sama autonómne rozhodne, aké podklady k prijatiu stanoviska potrebuje, aké informácie si od ktorých orgánov verejnej moci vyžiada a sama tieto informácie vyhodnotí. Zákonná úprava ďalej zabezpečí, že informácie poskytnuté dožiadaným orgánom verejnej moci súdna rada sama vyhodnotí, pričom nimi nebude viazaná.

Za ďalšie, navrhovaná právna úprava nezavádza automatické plošné vykonávanie dohľadu nad všetkými sudcami, ktorí svoju funkciu vykonávajú pred nadobudnutím účinnosti predkladanej zmeny právnej úpravy. Dohľad súdna rada vykoná len na základe preverovania majetkových pomerov sudcu alebo na základe dohľadu nad spĺňaním predpokladov sudcovskej spôsobilosti za vopred jasne stanovených podmietok pre začatie takého dohľadu u konkrétneho sudcu (opäť nie plošne u všetkých) alebo kandidáta na funkciu sudcu.

Rozdiel oproti právnej úprave vytknutej nálezom ústavného súdu PL. ÚS 21/2014 je ďalej v tom, že súdna rada nebude rozhodovať o strate predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne počas výkonu funkcie sudcu. Takýmto rozhodovaním bude poverený len disciplinárny súd, ktorý tak môže rozhodnúť iba na základe konkrétneho disciplinárneho previnenia sudcu. Podkladom pre začatie takého disciplinárneho konania však bude môcť byť aj stanovisko súdnej rady o tom, že sudca hodnoverným spôsobom nepreukázal statočnosť pôvodu majetkového prírastku alebo statočnosť pôvodu samotného majetku alebo stanovisko, že sudca porušil povinnosť spĺňať predpoklady sudcovskej spôsobilosti podľa navrhovaného čl. 141b ods. 1 ústavy.

Minimálny rozsah vykonania navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz aj v zákone č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a v statusovom zákone.

K bodu 28 (čl. 142 ods. 2)

Doterajšia právna úprava pôsobnosti všeobecných súdov je vo všeobecnej rovine a rámcovo upravená v čl. 142 ods. 1 ústavy, pričom je dotváraná zákonnou úpravou, a to zákonom č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákonmi upravujúcimi konanie pred súdmi (najmä procesné kódexy). V prípade najvyššieho správneho súdu by tento koncept obstál taktiež, ale vzhľadom na to, že návrhom dochádza k presunu časti pôsobnosti ústavného súdu a disciplinárnej právomoci na najvyšší správny súd, javí sa ako vhodné, aby doterajšia ústavná pôsobnosť ústavného súdu a disciplinárnych senátov, mala naďalej svoje ústavné ukotvenie a nebola ponechaná len na zákonnú úpravu pôsobnosti najvyššieho správneho súdu. Preto sa navrhuje do čl. 142 vložiť nový odsek 2, ktorý bude obsahovať ďalšiu ústavnú pôsobnosť najvyššieho správneho súdu, okrem tej, ktorá je uvedená v doterajšom odseku 1 (správne súdnictvo). Predkladateľ vychádza taktiež z predpokladu, že v agende uvedenej v odseku 2 ide o tak dôležitú agendu, ktorá si zasluhuje svoje zaradenie do pôsobnosti najvyššieho správneho súdu priamo na úrovni ústavnej úpravy.

V prípade čl. 142 ods. 2 písm. a) ide o doterajšiu pôsobnosť ústavného súdu podľa čl. 129 ods. 2 ústavy v agende volebného súdnictva na komunálnej úrovni.

V prípade čl. 142 ods. 2 písm. b) ide o pôsobnosť najvyššieho správneho súdu, ktorej existenciu nepriamo predpokladá čl. 129 ods. 4 ústavy, podľa ktorého ústavný súd rozhoduje o tom, či rozhodnutie o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany alebo politického hnutia je v zhode s ústavnými zákonmi a s inými zákonmi. Platné znenie čl. 129 ods. 4 ústavy zakladá právomoc preskúmavať určený typ rozhodnutí, pričom ústava mlčí o tom, ktorý súd, či iný štátny orgán tieto rozhodnutia vydáva. To, že v súčasnosti ide „v prvom stupni“ o rozhodovanie najvyššieho súdu vyplýva len zo zákonnej úpravy v § 17 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov v spojitosti so Správnym súdnym poriadkom. Pretože v prípade politickej súťaže ide o citlivú otázku, je namieste, aby ústavný text upravil nie len prieskum rozhodnutia o rozpustení politickej strany alebo o pozastavení jej činnosti, ale aj primárne konanie o týchto otázkach. Tomuto účelu je preto podriadená úprava navrhovaná v čl. 142 ods. 2 písm. b).

V prípade čl. 142 ods. 2 písm. c) ide o novo koncipovanú pôsobnosť najvyššieho správneho súdu, ktorú doteraz vykonávali disciplinárne senáty. Pre odstránenie akýchkoľvek možných budúcich pochybností o tom, či v prípade sudcov postačuje alebo nepostačuje zákonné ukotvenie disciplinárneho súdu sa navrhuje priamo v texte ústavy založiť disciplinárnu pôsobnosť najvyššieho správneho súdu voči sudcom. Súčasne a z rovnakých dôvodov sa navrhuje takto upraviť aj disciplinárnu právomoc najvyššieho správneho súdu voči prokurátorom, a to vrátane generálneho prokurátora. Na zákon sa ponecháva vykonávanie disciplinárnej právomoci aj v prípade iných osôb (napríklad notárov, exekútorov, advokátov a pod.).

Na ústavnú úpravu bude v súlade s čl. 143 ods. 2 ústavy nadväzovať zákonná úprava, ktorá detailnejšie upraví pôsobnosť najvyššieho správneho súdu. V tomto prípade sa tak udeje najmä v zákone č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov znení neskorších predpisov a v Správnom súdom poriadku, resp. v tých zákonoch, ktoré doteraz upravovali detailnejšie pôsobnosť ústavného súdu, ktorá prechádza na najvyšší správny súd.

K bodu 29 (čl. 143 ods. 1)

Ustanovenie čl. 143 ods. 1 ústavy je určujúce z hľadiska sústavy súdov v Slovenskej republike. Podľa platného znenia sústavu súdov tvoria najvyšší súd a ostatné súdy. Podrobnejšiu sústavu súdov má podľa čl. 143 ods. 2 ustanoviť zákon. Týmto zákonom je zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého sústavu súdov dotvárajú okresné súdy, krajské súdy a Špecializovaný trestný súd. Z uvedeného je zrejmé, že súdy sú v Slovenskej republike vytvárané buď priamo ústavou (najvyšší súd) alebo zákonom. Pre zriadenie najvyššieho správneho súdu ako inštitúcie, ktorá má mať z hľadiska hierarchie usporiadania súdnej sústavy rovnocenné postavenie s najvyšším súdom, je potrebné, aby k jeho zriadeniu došlo priamo ústavou. Preto sa navrhuje jeho výslovné doplnenie do čl. 143 ods. 1 ústavy.

Ako už vyplýva zo všeobecnej časti dôvodovej správy, vytvorenie najvyššieho správneho súdu bude prebiehať v dvoch fázach. Prvou je jeho zriadenie ako samostatnej entity vrátane jeho kancelárie. Druhou fázou je začatie vykonávania jeho činnosti. Medzi oboma fázami sa prostredníctvom súvisiacich prechodných ustanovení a o ustanovenia o účinnosti vytvára časový priestor 6 mesiacov, ktorý má slúžiť na voľbu prvého predsedu najvyššieho správneho súdu a výber sudcov tohto súdu. Samozrejme, tento časový úsek taktiež slúži aj na vybudovanie najvyššieho správneho súdu z hľadiska jeho ďalšieho personálneho obsadenia (administratíva), organizačného zabezpečenia (napríklad príprava rozvrhu práce), ale aj materiálno-technického zabezpečenia (priestory súdu, ich vybavenie a pod.). Na to, aby vybudovanie súdu úspešne prebehlo, musí najvyšší správny súd najprv vzniknúť. Preto sa navrhuje, aby k zriadeniu najvyššieho správneho súdu došlo k 1. januáru 2021, pričom svoju činnosť začne vykonávať od 1. júla 2021.

Z hľadiska zákonnej úpravy vydanej na základe čl. 143 ods. 2 ústavy bude potrebné na zriadenie najvyššieho správneho súdu reagovať v pomerne vysokom počte zákonov, medzi ktoré patria najmä zákony upravujúce organizáciu, riadenie a správu súdov, postavenie sudcov, funkcionárov súdov a zamestnancov súdov vrátane ich práv a povinností, rovnako aj zákony upravujúce konanie pred súdmi. Všetky dotknuté zákony sú súčasťou paralelne predkladaného návrhu zákona, ktorý ma za cieľ vykonať navrhované ústavné zmeny.

K bodu 30 (čl. 145 ods. 3)

Platné znenie čl. 145 ods. 3 ústavy v súčasnosti upravuje vymenovanie predsedu a podpredsedu najvyššieho súdu, ich funkčné obdobie, obmedzenie opakovanej kandidatúry tej istej osoby do tejto funkcie na dve funkčné obdobia a zánik funkcie predsedu a podpredsedu najvyššieho súdu pred uplynutím funkčného obdobia. Právna úprava obsahuje tiež pravidlo, podľa ktorého sa predseda a podpredseda najvyššieho súdu vyberajú zo sudcov tohto súdu. Vzhľadom na zriadenie najvyššieho správneho súdu ako rovnocennej najvyššej súdnej inštancie pre oblasť správneho súdnictva sa navrhuje rozšírenie pôsobnosti čl. 141 ods. 3 ústavy aj na predsedu a podpredsedu najvyššieho správneho súdu. Z dôvodu rozsahu vykonávaných zmien sa navrhuje naformulovať celé ustanovenie nanovo. Vo výsledku bude pre vymenúvanie a odvolávanie funkcionárov oboch najvyšších súdov platiť rovnaká právna úprava. Odlišný režim sa však uplatní v prípade ustanovenia prvého predsedu najvyššieho súdu do funkcie; k tomu pozri navrhované prechodné ustanovenie v čl. 154g ods. 6.

Procedúra voľby a odvolávania predsedu a podpredsedu najvyššieho súdu je v súčasnosti detailnejšie upravená v § 27a až 27f zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Preto sa súčasne navrhuje rozšírenie zákonnej úpravy aj o voľbu a odvolávanie predsedu a podpredsedu najvyššieho správneho súdu.

K bodu 31 (čl. 145a ods. 2)

Navrhované doplnenie úpravy v čl. 145a ods. 2 zohľadňuje právnu úpravu nezlučiteľnosti funkcie podpredsedu súdnej rady s inou verejnou funkciou, a to v tomto prípade s výkonom funkcie sudcu. To znamená, že ak do funkcie podpredsedu súdnej rady bude zvolený sudca, tak momentom zvolenia sa mu preruší výkon funkcie sudcu zo zákona. A teda aj v prípade podpredsedu súdnej rady sa bude uplatňovať rovnaká právna úprava ako v prípade predsedu súdnej rady.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz v zákone č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

K bodu 32 (čl. 146 ods. 2)

Vloženie nového odseku 2 do čl. 146 má za cieľ zaviesť nový dôvod zániku funkcie sudcu všeobecného súdu, ktorým je dosiahnutie veku 65 rokov, pričom sudcovi zanikne funkcia posledný deň mesiaci, v ktorom dosiahne vek 65 rokov, ak nedôjde k jej predpokladanému predĺženiu do 68 rokov veku. Navrhovaná úprava v tomto prípade reflektuje okrem spomenutých dôvodov vekových ohraničení sudcovských funkcií aj požiadavku na predvídateľnosť zániku funkcie sudcu všeobecného súdu z dôvodu dosiahnutia určitého veku. Doterajšia úprava nechávala na úvahu na to určených orgánov, či dôjde k odvolaniu sudcu z dôvodu dosiahnutia veku 65 rokov. Tento koncept nie je jednoznačnou zárukou rovnakého prístupu pri zániku funkcie sudcu. Cieľom navrhovanej úpravy je teda odstránenie rizika určitej selektívnosti vo vzťahu k odvolaniu sudcu z jeho funkcie po dosiahnutí určitej vekovej hranice, ktoré súčasné znenie právnej úpravy prináša. Navrhuje sa preto upustiť od úpravy možného odvolania z funkcie z dôvodu veku a nahradiť ju jednoznačnou a predvídateľnou úpravou zániku funkcie priamo *ex constitutione*. To znamená, že pre zánik funkcie sudcu sa v tomto prípade nebude vyžadovať žiaden iný právny akt typu vydanie rozhodnutia a pod.

Funkcia sudcu všeobecného súdu je vo svojej podstate odlišná od funkcie ústavného sudcu. Sudcovia a sudkyne všeobecných súdov vykonávajú vo svojej podstate celoživotné povolanie v klasickej právnickej profesii. Ide viac o remeslo. Ústavní sudcovia sú ústavnými činiteľmi, sú takpovediac viac „ústavní“, než „sudcovia“. Ide viac o funkciu. Podstata ich práce je odlišná, lebo okrem iného je odlišnosť medzi aplikáciou práva a medzi posudzovaním súladu podústavných noriem s ústavou a rozhodovaním o porušovaní ústavných práv. Práve tieto rozdielnosti odôvodňujú odlišnú právnu úpravu vekového cenzu sudcov ústavného súdu (72 rokov) a sudcov všeobecných súdov (65 rokov, resp. 68 rokov). Vek zániku funkcie sudcu všeobecného súdu je tak viac prirovnateľný k veku odchodu do dôchodku „bežných“ zamestnancov, a vek zániku funkcie ústavného sudcu je podobný skôr veku ukončenia funkcie sudcu Európskeho súdu pre ľudské práva (podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je 70 rokov).

V prípade sudcov všeobecných súdov bude platiť pravidlo, podľa ktorého funkcia sudcu zanikne posledný deň mesiaca, v ktorom sudca dosiahol vek 65 rokov. Toto pravidlo predpokladá jednu výnimku so svojho uplatňovania, keďže sa umožňuje, aby sudca jednostranne vyhlásil, že chce pokračovať vo funkcii sudcu, kedy mu funkcia zanikne až posledný deň kalendárneho mesiaca, v ktorom sudca dosiahol vek 68 rokov. Z hľadiska aplikácie tejto výnimky je dôležité, že ju vie uplatniť len sudca, ktorý vykonáva funkciu sudcu (t.j. nevie ju iniciovať sudca, ktorý má napríklad prerušený výkon funkcie sudcu), pričom musí dodržať lehotu, v ktorej doručí prezidentovi písomné oznámenie o tom, že pokračuje vo výkonu funkcie sudcu. V opačnom prípade jeho vyhlásenie nevyvoláva účinok spočívajúci v oddialení zániku funkcie sudcu z dôvodu dosiahnutia veku 65 rokov. Zvolený koncept umožňuje sudcom všeobecných súdov zhodnotiť svoje schopnosti, či vôľu a chuť pokračovať vo funkcii sudcu napriek dosiahnutiu veku 65 rokov.

Zo systematického hľadiska sa javí ako najúčelnejšie doplnenie novej úpravy vekového cenzu sudcov všeobecných súdov do čl. 146 Ústavy Slovenskej republiky.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz aj v súvisiacich ustanoveniach zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

K bodu 33 (čl. 147)

Nové znenie čl. 147 ods. 1 ústavy prináša so sebou viaceré zmeny. Prvou je upustenie od doterajšej právnej úpravy, kedy v prípade odvolania sudcu z dôvodov uvedených v čl. 147 ods. 1 ústavy sa vyžadoval návrh súdnej rady. Vzhľadom na povahu dôvodov odvolania sudcu (právoplatné odsúdenie, zánik voliteľnosti do národnej rady) sa nejaví ako žiaduce, aby sa v rámci súdnej rady rozhodovalo o tom, či sa podá alebo nepodá prezidentovi Slovenskej republiky návrh na odvolanie sudcu z funkcie. Niet dôvodu na rozhodovanie o tejto otázke s rizikom neschválenia návrhu napríklad z dôvodu nedostatočnej podpory pre takýto návrh pri hlasovaní v súdnej rade. Táto úvaha vedie predkladateľa k návrhu vypustiť návrh súdnej rady ako podmienky pre zánik funkcie sudcu odvolaním z dôvodov podľa čl. 147 ods. 1 ústavy.

Druhou zmenou je doplnenie nového dôvodu pre odvolanie sudcu z funkcie, ktorým je rozhodnutie disciplinárneho orgánu o strate predpokladov sudcovskej spôsobilosti podľa navrhovaného čl. 141b ods. 2. Aj nová právna úprava sudcovskej spôsobilosti predpokladá, že o jej strate sa rozhoduje v disciplinárnom konaní. Preto je potrebné, aby táto skutočnosť bola súčasťou odvolacích dôvodov v prípade zániku funkcie sudcu odvolaním.

V čl. 147 ods. 1 ústavy sa naviac vykonáva terminologická zmena, v rámci ktorej sa slová „rozhodnutie disciplinárneho senátu“ nahrádzajú slovami „disciplinárne rozhodnutie“. Vzhľadom na to, že sa upúšťa od úpravy disciplinárnych senátov (prestávajú byť súčasťou ústavného textu), je potrebné sa vysporiadať s doterajšou terminológiou. Navrhuje sa, aby ústavný text používal pojem „disciplinárne rozhodnutie“ bez jeho spájania s konkrétnym subjektom, ktorý ho vydáva (disciplinárny senát, či disciplinárny súd).

Aj tieto navrhované ústavné zmeny budú musieť byť zohľadnené v zákonnej úprave, a to najmä v zákone č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a v zákone č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Doterajší čl. 147 ods. 2 ústavy upravoval dva dôvody tzv. fakultatívneho odvolania z funkcie sudcu; v písmene a) išlo o zdravotné dôvody, v písmene b) o dosiahnutie veku 65 rokov. Vzhľadom na nový čl. 146 ods. 2 ústavy a jeho účel, ktorým je nahradenie doterajšej úpravy podľa čl. 147 ods. 2 písm. b) ústavy sa navrhuje preformulovať nanovo celý čl. 147 ods. 2 ústavy a ponechať ako fakultatívny dôvod odvolania sudcu z funkcie zdravotné dôvody. Vo svojej podstate ide o legislatívno-technickú zmenu vyvolanú novým čl. 146 ods. 2 ústavy.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz aj v súvisiacich ustanoveniach zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

K čl. 34 (§ 148 ods. 1)

Dopĺňaná právna úprava reflektuje doterajšiu aplikačnú prax v súvislosti so zmenami v sústave súdov. Sústava súdov nie je statická, ale podlieha zmenám v súvislosti so zriadením súdov alebo ich rušením. Z čl. 143 ods. 2 ústavy vyplýva, že sústavu súdov dotvára zákonná úprava, resp. súdy, okrem najvyšších súdov, sú zriaďované a rušené zákonom. Aplikačná prax však ukazuje aj na to, že do sústavy súdov vie zasiahnuť aj samotná súdna moc formou rozhodnutia ústavného súdu, ktorým sa vyhlási určitý zákon za nesúladný z ústavou (ústavný súd v roku 2009 fakticky zrušil Špeciálny súd). So zmenami v sústave súdov je vždy spojená otázka prerozdelenia personálneho a majetkového substrátu zanikajúcich súdov. Táto otázka bola historicky doteraz riešená prostredníctvom inštitútu prechodu výkonu súdnictva vrátane vzťahov sudcu k štátu, či iných právnych vzťahov (prechod majetkových práv a pod.). Z povahy veci je zrejmé, že pri zmene v sústave súdov dochádza k tomu, že sudca prestáva pôsobiť na jednom súde (zrušovaný súd) a pokračuje vo výkone funkcie na inom súde (nástupnícky súd). Tento následok doteraz vždy reguloval zákon v súlade s čl. 143 ods. 2 ústavy. Navrhovaná ústavná zmena tento mechanizmus potvrdzuje, ale naviac mu dáva materiálny rozmer, pretože jeho využitie umožňuje len v nevyhnutnej miere s cieľom zabezpečiť výkon súdnictva. Otázkou nevyhnutnosti sa v tomto prípade bude musieť zaoberať zákonodarca pri prijímaní zákona, ktorým sa zasahuje do sústavy súdov. Splnenie ústavnej podmienky neuplatňovania súhlasu sudcu s jeho preložením v konečnom dôsledku tak bude môcť preskúmať aj ústavný súd v konaní podľa čl. 125 ústavy. Cieľ „zabezpečiť výkon súdnictva“ treba posudzovať s ohľadom na naplnenie poslania súdov, ktorým je poskytnutie súdnej ochrany, t.j. konať a rozhodovať o právach a právom chránených záujmoch osôb v konkrétnom prípade. Tu treba poznamenať, že aktivácia čl. 148 ods. 1 poslednej vety prichádza do úvahy len za predpokladu, že bude vykonaná zákonom, ktorý zároveň ustanoví podrobnosti o jeho aplikácii v prípade konkrétnej zmeny v sústave súdov. Predpokladá, že zákonom v tomto prípade ustanoví napríklad otázku finančných nárokov sudcu súvisiacich s jeho preložením na iný súd a pod.

V čl. 148 ods. 1 ústavy sa naviac vykonáva terminologická zmena, v rámci ktorej sa slová „rozhodnutie disciplinárneho senátu“ nahrádzajú slovami „disciplinárne rozhodnutie“. Vzhľadom na to, že sa upúšťa od úpravy disciplinárnych senátov (prestávajú byť súčasťou ústavného textu), je potrebné sa vysporiadať s doterajšou terminológiou. Navrhuje sa, aby ústavný text používal pojem „disciplinárne rozhodnutie“ bez jeho spájania s konkrétnym subjektom, ktorý ho vydáva (disciplinárny senát, či disciplinárny súd).

K bodu 35 (čl. 148 ods. 4)

Široko koncipovaná imunita sudcov, ktorá chráni sudcov aj pred trestným stíhaním za rozhodovanie, ktoré môže byť svojvoľné a znamenať zneužitie (právo)moci, bola v rámci transformácie spoločnosti z doby neslobody (kde súdna moc slúžila tej výkonnej a bola nie výnimočne zneužívaná na mocenské represie voči režimu nepohodlným občanom) na spoločnosť slobodnú a demokratickú, považovaná za legitímnu súčasť najmä inštitucionálnych záruk ochrany súdnej moci pred neprípustným zasahovaním inej zložky moci do nezávislosti súdnej moci. Spoločnosť však prešla výrazným vývojom. Slovenská republika sa stala súčasťou Európskej únie a i na ústavnej úrovni sa prijal rad ďalších záruk (napr. zriadenie súdnej rady) chrániacich súdnu moc pred neprípustnými zásahmi od inej zložky moci. Akcent z nezávislosti, ktorú treba samozrejme naďalej budovať, je v súčasnosti vhodné dať aj na zodpovednosť a na podstatu sudcovskej činnosti – rozhodovanie podľa zákona. Nezávislosť napokon majú sudcovia a sudkyne práve preto, aby mohli rozhodovať podľa zákona.

V tejto súvislosti treba tiež poukázať, že rozhodovacia imunita sudcov bola do roku 2014 upravená len na zákonnej úrovni a súčasťou ústavného textu sa stala na základe ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Zákonná úprava rozhodovacej imunity sudcov bola zavedená zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Navyše, takto široko koncipovaná úprava imunity sudcov začala byť spoločnosťou vnímaná nie ako potrebná inštitucionálna záruka nezávislosti justície, ale ako zneužívaná výsada jednotlivých sudcov, ktorí argumentujúc nezávislosťou vydávajú rozhodnutia, na základe svojvoľného výkladu práva hraničiaceho so zneužitím moci.

Veľmi kriticky k niektorým rozhodnutiam pristúpil aj ústavný súd, keď vo svojom nedávnom náleze II. ÚS 262/2019 z 28. apríla 2020 uviedol, že: „*Oboznámiac sa so stručným až lakonickým odôvodnením napadnutého uznesenia krajského súdu, ústavný súd uvádza, 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.*“

Vnímajúc celý rad ďalších ústavných záruk a prostriedkov ochrany nezávislosti súdnej moci (inštitucionálna nezávislosť) a ochrany konkrétneho sudcu pri jeho rozhodovaní posilňujúce odvahu sudcu v jeho nezávislom rozhodovaní (individuálna nezávislosť), a nehľadiac na imunitu sudcov ako na ich subjektívne právo, ale v prvom rade ako na inštitucionálnu záruku chrániacu rozhodovanie podľa zákona, je predkladateľ toho názoru, že doterajší čl. 148 ods. 4 nedôvodne vyníma sudcov z možnej zodpovednosti vyvodzovanej za svoje rozhodovanie. Aj sudca musí byť zodpovedný za svoje rozhodnutie tak disciplinárne, ako aj trestne, ak daným rozhodnutím pácha trestný čin. Takáto úprava sa nachádza aj v iných právnych poriadkoch (napr. trestný čin „ohýbania práva“ podľa § 339 Trestného zákonníka Spolkovej republiky Nemecko).

Imunita sudcu pri rozhodovaní sa musí týkať len právneho názoru vyjadreného pri aplikácii veci za predpokladu, že sudca svoj záver formuluje na základe riadneho uváženia argumentov a náležite ho vysvetlí. Frivolné rozhodovanie zložky moci, ktorá má aplikovať právne predpisy nemôže byť chránené, o to viac nie na ústavnej úrovni.

Predkladaná zmena a doplnenie ústavného textu upravujúceho doteraz široko koncipovanú rozhodovaciu imunitu sudcov aj naďalej explicitne chránia sudcu pred trestným alebo disciplinárnym stíhaním za právny názor. Voči sudcovi nemôže byť vyvodzovaná zodpovednosť, ak by napríklad jeho právny názor bol vyšším súdom považovaný za nesprávny. Inými slovami, sudca bude pri zákonnom a riadnom rozhodovaní (t. j. hodnotení dôkazov, interpretovaní práva a pod.) aj naďalej chránení imunitou garantovanou ústavou.

Zároveň však ústavodarca explicitne na úrovni textu ústavy stanovuje, že imunita nepokrýva také správanie sa sudcu pri rozhodovaní, ktoré napĺňa znaky skutkovej podstaty trestného činu alebo disciplinárneho previnenia. Sudca totiž musí byť disciplinárne, a v odôvodnených prípadoch aj trestne, zodpovedný za právny názor frivolný, svojvoľný, ničím nepodložený, ignorujúci znenie právnych predpisov a prípadne ich účel (nie je bez ďalšieho problematické rozhodnúť *contra legem*, ak je takéto rozhodnutie rozumne odôvodnené), judikatúru, právnu literatúru a pod. Doterajší čl. 148 ods. 4 predstavoval neakceptovateľnú prekážku pre uplatnenie tejto zodpovednosti, preto sa v súlade s programovým vyhlásením vlády navrhuje jeho predkladaná zmena a doplnenie.

Vykonanie navrhovanej ústavnej zmeny bude musieť nájsť svoj odraz aj v súvisiacich ustanoveniach zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, resp. tých zákonoch, ktoré majú svoj základ v zmenenom a doplnenom čl. 148 ods. 4 ústavy).

K bodu 36 a 37 (čl. 151a ods. 2 a 6)

V tomto prípade ide o legislatívno-technickú zmenu vyvolanú vložením nového písmena e) do čl. 130 ods. 1 ústavy v dôsledku čoho je potrebné aktualizovať vnútorný odkaz použitý v čl. 151a ods. 6, ako aj dikciu čl. 151a ods. 2, kde je potrebné zohľadniť nové znenie čl. 130 ods. 1 písm. h).

K bodu 38 (čl. 154f)

V nadväznosti na navrhované ústavné zmeny je potrebné sa vysporiadať s niektorými otázkami súvisiacimi s kolíziou pôvodnej a novej právnej úpravy. Na tento účel sa navrhujú prechodné ustanovenia v čl. 154f. V odsekoch 1 a 2 sú prechodné ustanovenia nadväzujúce na zmeny úpravy zloženia súdnej rady. V odsekoch 3 a 4 sa reaguje na zavedenie vekového cenzu v prípade sudcov ústavného súdu a všeobecných súdov. V odsekoch 5 a 6 sú sústredené prechodné ustanovenia súvisiace so zriadením najvyššieho správneho súdu. V odseku 7 je procesné prechodné ustanovenie nadväzujúce na presun agendy medzi ústavným súdom a najvyšším správnym súdom. V odseku 8 sa rieši zánik doterajších disciplinárnych senátov vytváraných súdnou radou, ktorá túto pôsobnosť stráca.

*K odsekom 1 a 2*

V súvislosti so systémovou zmenou voľby členov súdnej rady sudcami sa navrhuje, aby faktický stav zloženia súdnej rady bol zosúladený so stavom, ktorý predpokladá nová ústavná úprava v čl. 141a ods. 1 písm. a) a b) čo najskôr potom, čo začne vykonávať svoju činnosť najvyšší správny súd. Preto sa navrhuje, aby bol predseda súdnej rady povinný vyhlásiť voľby deviatich členov súdnej rady sudcami tak, aby sa uskutočnili najneskôr do 31. júla 2021, pričom k momentu zvolenia nových členov súdnej rady dôjde k zániku funkcie dovtedy zvolených členov súdnej rady.

V odseku 2 sa navrhuje jednoznačne vyjadriť tú skutočnosť, že podmienka, aby výkonná moc a zákonodarná moc nominovali do súdnej rady výlučne nesudcov, sa vzťahovala až na členov súdnej rady vymenovaných vládou a prezidentom, či zvolených parlamentom až po účinnosti predkladaného návrhu ústavného zákona. Z uvedeného teda vyplýva, že zmena úpravy v čl. 141a ods. 3 ústavy nemá vplyv na trvanie funkčného obdobia členov súdnej rady zvolených Národnou radou Slovenskej republiky, vymenovaných prezidentom Slovenskej republiky a vymenovaných vládou Slovenskej republiky podľa doterajších predpisov.

*K odsekom 3 a 4*

V čl. 154g ods. 3 sa upravuje vzťah novej právnej úpravy zániku funkcie sudcu ústavného súdu Slovenskej republiky z dôvodu dosiahnutia veku 72 rokov a jej dopadov na sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky. Navrhuje sa, aby sa táto právna úprava nevzťahovala na sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorí boli do funkcie ustanovení pred účinnosťou predkladaného návrhu ústavného zákona.

Navrhovaný čl. 154g ods. 4 je prechodným ustanovením reagujúcim na zavedenie zániku funkcie sudcu všeobecného súdu *ex constitutione* z dôvodu dosiahnutia veku ustanoveného v čl. 146 ods. 2. Vzhľadom na koncept právnej úpravy čl. 146 ods. 2 sa navrhuje, aby sudcom všeobecných súdov, ktorí dosiahli vek 68 rokov pred účinnosťou ústavného zákona zanikla funkcia sudcu 31. januára 2021. V prípade sudcov všeobecných súdov, ktorí pred účinnosťou zákona nedosiahli vek 68 rokov, ale dosiahli vek aspoň 65 rokov sa uplatní pravidlo, že budú môcť vyhlásiť, že chcú pokračovať vo výkone funkcie sudcu a ak tak spravia, funkcia im zanikne – podľa čl. 146 ods. 2 – posledný deň mesiaca kedy dosiahnu vek 68 rokov. Ak toto vyhlásenie nespravia v ustanovenej lehote, ich funkcia sudcu zanikne 30. apríla 2021.

Rozdielnosť v prístupe dopadov novej právnej úpravy vekového cenzu na sudcov ústavného súdu a sudcov všeobecných súdov má svoje opodstatnenie. V prípade sudcov všeobecných súdov nie je limitácia trvania funkcie sudcu z dôvodu určeného veku novinkou. Už platná právna úprava umožňuje, aby bol sudca všeobecného súdu odvolaný z funkcie z dôvodu dosiahnutia veku 65 rokov. Preto sudca všeobecného súdu môže očakávať svoje odvolanie potom, čo dosiahne vek 65 rokov, aj keď faktom je, že súdna rada pri realizácii svojej ústavnej pôsobnosti navrhovať odvolanie sudcu z dôvodu dosiahnutia veku 65 rokov bola v poslednom období nepredvídateľná, pretože aplikovala svoju ústavnú právomoc bez vopred daných predvídateľných kritérií. Predkladaný návrh ústavného zákona z pohľadu sudcov všeobecných súdov robí pravidlá zániku funkcie sudcu predvídateľnými. Preto je legitímne, aby sa nová právna úprava vzťahovala aj na sudcov všeobecných súdov ustanovených do funkcie pred účinnosťou navrhovanej právnej úpravy. Z uvedeného však vyplýva i ďalší podstatný a ústavne relevantný predpoklad prijateľnosti takejto novej úpravy, a síce, že nemožno v prípade sudcov všeobecných súdov, ktorí pred účinnosťou predkladaného návrhu ešte nedosiahli vek 65 rokov, argumentovať (na rozdiel od sudcov ústavného súdu aktuálne vykonávajúcich svoju funkciu) legitímnymi očakávaniami, že ich zánik funkcie sudcu nie je limitovaný hornou vekovou hranicou. Aj súčasný platný právny stav, ako už bolo uvedené, umožňuje, aby bol sudca všeobecného súdu odvolaný z funkcie z dôvodu dosiahnutia veku 65 rokov a sudca všeobecného súdu je i dnes uzrozumený so stavom, že môže byť plne legitímne a ústavno-konformne odvolaný potom, čo dosiahne vek 65 rokov.

V prípade sudcov ústavného súdu ústava neupravuje ich fakultatívne odvolanie z funkcie z dôvodu dosiahnutia predpísaného veku. Ich situácia je teda odlišná od situácie sudcov všeobecných súdov. Preto predkladateľ v prípade sudcov ústavného súdu nevzťahuje novú právnu úpravu zániku funkcie sudcu ústavného súdu z dôvodu dosiahnutia veku 72 rokov na sudcov ústavného súdu, ktorí boli ustanovení do funkcie pred účinnosťou predkladaného návrhu zákona. V prípade sudcov ústavného súdu sa nová právna úprava bude vzťahovať len na tých sudcov ústavného súdu, ktorí budú ustanovení do funkcie po jej účinnosti.

*K odsekom 5 až 8*

Ako to už vyplýva zo všeobecnej časti dôvodovej správy, zriadenie najvyššieho správneho súdu bude prebiehať v dvoch krokoch. Prvým krokom je prijatie právnej úpravy, ktorou sa zriadi tento súd. Druhým krokom je začatie jeho činnosti. Práve v nadväznosti na túto koncepciu je prechodnom ustanovení v odseku 5 upravené pravidlo, kedy začne najvyšší správny súd vykonávať svoju činnosť, pričom tento moment nie je totožný s dátumom zriadenia najvyššieho správneho súdu. Okamih začatia činnosti najvyššieho správneho súdu ustanoví zákon. Takto zvolený koncept začatia činnosti najvyššieho správneho súdu sa javí ako najvhodnejší aj s ohľadom na jeho prípadný posun, ak by si to vyžiadajú okolnosti jeho zriaďovania. Zákonom, ktorý ustanoví okamih začatia činnosti najvyššieho správneho súdu je vykonávací zákon, ktorý sa predkladá súčasne s novelizáciu ústavy.

V odseku 6 sa upravuje pravidlo, podľa ktorého budú v čase od vzniku najvyššieho súdu (t.j. od 1. januára 2021) do okamihu začatia jeho činnosti pôsobnosť najvyššieho správneho súdu vykonávať tie orgány, ktoré ju vykonávali do účinnosti predkladaného ústavného zákona. Niet inej možnosti ako zabezpečiť výkon tejto pôsobnosti v danom medziobdobí. V nadväznosti na to, sa v odseku 7 navrhuje zavedenie pravidla, podľa ktorého zákon bude môcť ustanoviť, že „rozbehnuté“ konania dokončí od momentu začatia činnosti najvyšší správny súd. Ak zákon bude v tejto otázke mlčať, bude platiť, že tieto konania dokončia dovtedy príslušné orgány. Predpokladá sa, že agendou, kde dôjde k prechodu jej výkon v živých veciach na najvyšší správny súd bude najmä agenda správneho súdnictva.

V odseku 8 sa upravuje pravidlo pre kreovanie funkcie prvého predsedu najvyššieho správneho súdu. Vzhľadom na to, že ku dňu účinnosti zriadenia najvyššieho správneho súdu nebude tento súd disponovať sudcami, pretože voľné miesta tohto súdu budú obsadzované postupne po zriadení tohto súdu, navrhuje sa, aby prvý predseda najvyššieho správneho súdu bol navrhnutý nie zo sudcov tohto súdu (pretože žiadni nie sú), ale zo všetkých sudcov všeobecných súdov. Ide teda o odlišnú právnu úpravu, aká sa bude uplatňovať pri ďalšom predsedovi najvyššieho správneho súdu, kedy sa tento bude vyberať zo sudcov najvyššieho správneho súdu (k tomu pozri čl. 141 ods. 3). V prípade, že do funkcie prvého predsedu najvyššieho správneho súdu bude prezidentom vymenovaný sudca, ktorý nie je sudcom najvyššieho správneho súdu v momente svojho vymenovania, podľa odseku 8 sa *ex constitutione* stane súčasne aj sudcom najvyššieho správneho súdu.

V súvislosti so zriadením najvyššieho správneho súdu je potrebné uviesť, že prechodné ustanovenia navrhované v rámci ústavnej zmeny sa obmedzujú len na tie otázky, ktoré svojou povahou patria do ústavného textu. To znamená, že vykonávajúca zákonná úprava obsiahne prechodné ustanovenia k tým otázkam, ktoré nie je nevyhnutné riešiť v ústavnej rovine.

*K odseku 9*

Doterajšie disciplinárne senáty vykonávajúce disciplinárnu právomoc voči sudcom kreovala súdna rada. Vzhľadom na to, že disciplinárnu právomoc voči sudcom bude vykonávať po novom najvyšší správny súd, navrhuje sa zrušiť doterajšiu pôsobnosť súdnej rady kreovať disciplinárne senáty, pričom súdna rada bude vykonávať túto svoju pôsobnosť do okamihu začatia činnosti najvyššieho správneho súdu (prvá veta v odseku 9). V tejto súvislosti je potrebné vyriešiť čo s disciplinárnymi senátmi ustanovenými pred účinnosťou ústavného zákona. Do úvahy prichádzajú dve možnosti, a to (i) buď budú doterajšie disciplinárne senáty existovať dovtedy, dokým neskončia posledné disciplinárne konania začaté pred účinnosťou ústavného zákona, alebo (ii) disciplinárne senáty zaniknú a prebiehajúce disciplinárne konania dokončí najvyšší správny súd. Prvé riešenie predpokladá zachovanie doterajšej právomoci súdnej rady kreovať disciplinárne senáty, priebežne dopĺňať ich členov a predsedov, prijímať rozvrh práce pre ich činnosť a pod. Udržiavanie tohto systému sa nejaví ako účelné, a to aj vzhľadom na nízky počet prebiehajúcich disciplinárnych konaní. Preto predkladateľ volí druhú možnosť, ktorá znamená, že doterajšie disciplinárne senáty prestanú existovať ku dňu, kedy začne vykonávať svoju činnosť najvyšší správny súd.

**K čl. II**

Vzhľadom na predpokladanú dĺžku legislatívneho procesu sa navrhuje, aby ústavný zákon nadobudol účinnosť 1. januára 2021.