



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 21/2014-96

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 30. januára 2019 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Miroslava Duriša, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Jany Laššákovvej, Milana Ľalíka, Mojmíra Mamojku, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu predsedníčky Súdnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade ustanovení čl. 154d ods. 1 až 3 ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1 a čl. 145 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a o súlade ustanovení § 5 ods. 7 v časti slov „sudca alebo“ zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 74da, § 74db a § 74dc zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, § 31 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 1 ods. 2, § 69a ods. 2 v časti slov „o sudcovi alebo“, § 70 ods. 1 písm. d) v časti slov „o sudcovi a“ a § 84b zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1 a čl. 145 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia čl. 147 ods. 1 poslednej vety a čl. 154d ods. 1 až 3 Ústavy Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, **n i e s ú v s ú l a d e** s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Ustanovenie čl. 141a ods. 9 v časti slov „plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností“ Ústavy Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, **n i e j e v s ú l a d e** s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

3. Ustanovenia § 5 ods. 7 a § 28b ods. 1 v časti slov „a udelí písomný súhlas s overením predpokladov sudcovskej spôsobilosti Národným bezpečnostným úradom,^{4c)} pre prípad, že sa stane kandidátom na sudcu“ zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 74da, § 74db a § 74dc zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, § 27ga, § 27h ods. 1 druhej vety a § 31 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 1 ods. 2, § 34 ods. 1 písm. g), § 69a, § 69b, § 70 ods. 1 písm. d), § 75 ods. 1 písm. e), § 76 ods. 1 písm. e) a § 84b zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **n i e s ú v s ú l a d e** s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

4. Návrhu predsedníčky Súdnej rady Slovenskej republiky vo zvyšnej časti **n e v y h o v u j e**.

Odôvodnenie:

I.

Návrh navrhovateľky, jej doplnenia a predbežné rozhodnutie

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) bol 1. septembra 2014 faxom a 4. septembra 2014 poštou doručený návrh podpredsedu Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „súdna rada“) na začatie konania o súlade ustanovení „*čl. I. bod 4. § 5 ods. 7 zákona o sudcoch v časti... sudca alebo...; čl. II. bod 7., § 74da až § 74dc zákona o ústavnom súde; čl. V. bod 14., § 31 zákona o súdnej rade; čl. VII, bod 1, § 1 ods. 2 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností v znení neskorších predpisov; čl. VII, bod 4., § 69a ods. 2 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností v časti... o sudcovi alebo...; čl. VII, bod 5., § 70 ods. 1 písm. d/ zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností v časti... o sudcovi a...; čl. VII, bod 9., § 84b zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností zákona č. 195/2014 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony*“ (ďalej aj „napadnuté zákonné ustanovenia“ alebo „zákon č. 195/2014 Z. z.“, v časti týkajúcej sa previerok sudcov aj ako „zákon o previerkach sudcov“), s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1 a čl. 145 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) a o pozastavení účinnosti napadnutých zákonných ustanovení. Podaním zo 16. septembra 2014 sa k tomuto návrhu v celosti pripojila predsedníčka súdnej rady (ďalej len „navrhovateľka“), ktorá ho neskôr doplnila (bod 12 a nasl.).

2. Navrhovateľka v podanom návrhu namietla neústavnosť preskúmavania predpokladov sudcovskej spôsobilosti u sudcov ustanovených do funkcie pred 1. septembrom 2014 (teda u všetkých súčasných sudcov všeobecných súdov, pozn.) Národným bezpečnostným úradom (ďalej len „NBÚ“). V tejto súvislosti uvádza: „*[p]odstata napadnutých právnych úprav... spočíva v tom, že zákonodarca zaviedol previerky sudcovskej spôsobilosti aj u sudcov, ktorí boli do ich funkcií vymenovaní pred*

1. septembrom 2014. Títo sudcovia majú byť preverení na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností (Národný bezpečnostný úrad...) a rozhodovať o nich bude súdna rada uznesením.“

3. K dôvodom nesúladu napadnutých zákonných ustanovení s označenými článkami ústavy navrhovateľka uviedla, že *„napadnuté ustanovenia porušujú obsah princípu materiálneho právneho štátu tak ako je vymedzený v konštantnej judikatúre ústavného súdu, princíp del'by moci, nezávislosť sudcov ako aj základné pravidlo o ich vymenovaní bez časového obmedzenia“*.

4. V súvislosti s princípom materiálneho právneho štátu poukázala na viaceré rozhodnutia ústavného súdu (PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00, II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 8/04, PL. ÚS 52/99, I. ÚS 30/99), z argumentácie ktorých navrhovateľka zvýraznila:

„Najprísnejšie kritéria pri uplatňovaní princípu právneho štátu musia platiť pre obsah právnych predpisov... pri každom legislatívnom zásahu do ústavného postavenia sudcov je nevyhnutné dôsledne rešpektovať základné princípy materiálneho právneho štátu a hodnotovú orientáciu ústavného poriadku... príkazy ústavných noriem... vrátane aj všeobecného princípu právneho štátu je potrebné rešpektovať... bez ohľadu na to, či ide o zákon, ktorým sa určité spoločenské vzťahy upravujú po prvýkrát, alebo o zákon, ktorým sa mení, prípadne dopĺňa už predtým existujúca zákonná úprava určitých spoločenských vzťahov... Neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu... je aj princíp právnej istoty a ochrany dôvery všetkých subjektov práva v právny poriadok... s uplatňovaním princípu právnej istoty v právnom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem... medzi ústavné princípy vlastné právnemu štátu patrí aj zákaz svojvôle v činnosti štátnych orgánov... k princípu právnej istoty patrí aj ochrana legálne nadobudnutých práv... Zákonodarca... porušuje princípy právneho štátu aj v prípade, ak náhle alebo neočakávane zmení právne pravidlá... Princíp del'by moci predstavuje esenciálnu podmienku ochrany slobody a demokratického charakteru štátu. Z uvedeného dôvodu sa v právnom štáte zvlášť prísne uplatňuje vo vzťahu súdnej moci s mocou zákonodarnou a výkonnou. Je preto pravdou, že z ústavnej právomoci

národnej rady prijímať zákony vyplýva aj jeho oprávnenie existujúcu platnú zákonnú úpravu meniť, ale toto oprávnenie nemôže byť využívané na vstupovanie do skutkovo a právne uzavretých stavov, pretože taká právna úprava vždy predstavuje neprípustnú pravú retroaktivitu.“

5. Navrhovateľka predovšetkým poukázala na rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 17/2008 (Špeciálny súd), v ktorom ústavný súd „zdôraznil princíp materiálneho právneho štátu vo vzťahu k prípustnosti zásahov výkonnej moci do postavenie, práv a oprávnení sudcov Slovenskej republiky pôsobiacich na vtedy Špeciálnom súde“. Ďalej v tomto rozhodnutí tiež uviedol: *«právna úprava, ktorá umožňuje špecializovanému bezpečnostnému orgánu výkonnej moci účinne zasiahnuť do právneho statusu sudcu... narušuje del'bu moci... V rámci ústavnej koncepcie systému vzájomných brzd a protiváh jednotlivých zložiek štátnej moci je síce legitímne priznať výkonnej moci určitú mieru ingerencie v rámci kreovania a niektorých aspektov fungovania moci súdnej, právomoci priznané výkonnej moci však nemôžu byť konštituované takým spôsobom, aby v konečnom dôsledku umožňovali prakticky kedykoľvek a náhle „odvolať sudcu“ alebo zasiahnuť do zloženia senátu prerokúvajúceho konkrétnu vec. Flexibilita postupu Národného bezpečnostného úradu podľa zákona č. 215/2004 Z. z. a rozsah správnej úvahy, ktorú mu tento zákon priznáva v súvislosti s posudzovaním a vyhodnocovaním bezpečnostného rizika, v porovnaní s podstatne menej účinným systémom opravných prostriedkov vo vzťahu k rozhodnutiam tohto orgánu takýto stav vytvárajú. Výkonnej moci tak zákonodarca priznal neprimerane silné postavenie, ktoré nie je v súlade so systémom brzd a protiváh ako ťažiskovým prvkom demokratickej formy vlády. Ide o narušenie ústavného princípu del'by moci spôsobom, ktorý odporuje zásadám implikovaným v koncepcii demokratického štátu... Závery z tejto časti citovaného nálezu sú použiteľné nielen na sudcov Špecializovaného (predtým Špeciálneho) trestného súdu, ale bez akýchkoľvek pochybností aj na postavenie sudcov všeobecných súdov vo vzťahu k napadnutej právnej úprave v tomto konaní. Navrhovateľ tvrdí, že napadnutá právna úprava... dovoľuje také zásahy výkonnej moci do postavenie sudcov všeobecných súdov, ktoré Ústavný súd v citovanom náleze PL. ÚS 17/2008 nielen kritizoval, ale označil ich za nesúladne s princípom materiálneho právneho štátu a princípom trojdelenia štátnej moci.»*

6. Navrhovateľka k princípu materiálneho právneho štátu uzavrela, že zákonodarca napadnutou právnou úpravou „zasiahol do právneho postavenia sudcov všeobecných súdov... neočakávaným a retroaktívnym rozšírením právnych predpokladov na výkon funkciu sudcu o skúmanie sudcovskej spôsobilosti... bez rešpektovania právnej istoty a princípu legálne nadobudnutých práv; sudcovia, ktorí už boli vymenovaní, splnili všetky ústavne a zákonné predpoklady na ich vymenovanie a ďalšie predpoklady predstavujú zásah do ich právnej istoty a legálne nadobudnutých práv, vyplývajúcich z ich vymenovania za sudcov všeobecných súdov... svojvoľným spôsobom, pre ktorý je v danom prípade charakteristické to, že prijatím napadnutých ustanovení... sa porušili princípy del'by moci, pretože na výkone súdnej moci sa má podieľať neústavnými zásahmi aj výkonná moc; toto porušenie princípu del'by moci je súčasne aj retroaktívnym zásahom do postavenia úradujúcich sudcov všeobecných súdov“.

7. Navrhovateľka tiež uviedla, že ani ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „ústavný zákon č. 161/2014 Z. z.“ alebo „novela ústavy 2014“ a v interakcii s ústavou označenou ako „stará ústava“ aj „nová ústava“) nebol zmenený čl. 145 ods. 1 ústavy, „podľa ktorého sú sudcovia vymenúvaní bez časového obmedzenia. Novela ústavy 2014 síce doplnila čl. 147... ale toto doplnenie nerieši problém základnej úpravy, podľa ktorej sudca má ústavne zaručený časovo stabilný výkon funkcie.

Možnosť, ktorú poskytuje preskúmanie sudcovskej spôsobilosti u úradujúcich sudcov neústavne zasahuje do tohto časovo stabilného výkonu funkcie; môže k nemu dôjsť v podstate neobmedzene a kedykoľvek. Takáto možnosť je však jasným ohrozením nezávislosti sudcu, ktorá ako funkčný princíp by bola výrazne deformovaná vplyvom procesu, ktorý by bol organizovaný, riadený a hodnotený výkonnou mocou.“.

8. Navrhovateľka žiadala vydať nález, ktorým by ústavný súd vyslovil nesúlad napadnutých zákonných ustanovení s označenými článkami ústavy (pozri bod 1).

9. S poukazom na čl. 125 ods. 2 ústavy navrhovateľka ďalej požadovala, aby ústavný súd uznesením pozastavil účinnosť napadnutých zákonných ustanovení. Tento návrh

odôvodňuje tým, že „považuje zásah výkonnej moci do nezávislosti sudcov všeobecných súdov, retroaktivitu napadnutej právnej úpravy a porušenie viacerých princípov tvoriacich obsah materiálneho právneho štátu za také pôsobenie právnych noriem, ktoré by mohlo viesť k vážnym a nenapraviteľným následkom, ktoré by sa mohli prejaviť v ochromení fungovania súdnej moci. Toto ochromenie by mohlo byť v priamej spojitosti s právnou neistotou preverovaných sudcov, u ktorých by hrozilo vážne spochybnenie ich nezávislosti počas skúmania ich sudcovskej spôsobilosti spôsobom, ktorý obsahujú napadnuté ustanovenia...“.

10. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 21/2014-19 zo 17. septembra 2014 prijal návrh navrhovateľky na ďalšie konanie, pozastavil účinnosť ustanovení § 5 ods. 7 v časti slov „sudca alebo“ zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o sudcoch“), § 74da, § 74db a § 74dc zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o ústavnom súde“), § 31 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o súdnej rade“), § 69a ods. 2 v časti slov „o sudcovi alebo“, § 70 ods. 1 písm. d) v časti slov „o sudcovi a“ a § 84b zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o utajovaných skutočnostiach“) a návrhu na pozastavenie účinnosti ustanovenia § 1 ods. 2 zákona o utajovaných skutočnostiach nevyhovel.

11. V bode 19 odôvodnenia uznesenia č. k. PL. ÚS 21/2014-19 zo 17. septembra 2014 ústavný súd zároveň zdôraznil, že v rámci tohto procesného štádia – predbežného prerokovania návrhu – sa nemohol zásadným spôsobom vyjadriť k interakcii napadnutých zákonných ustanovení s čl. 154d ústavy (resp. s obsahom novely ústavy 2014), a preto sa k tomuto problému vyjadrí v rámci meritórneho rozhodnutia.

12. Listom z 24. októbra 2014 navrhovateľka argumentačne rozšírila pôvodný návrh (body 1 až 8) a súčasne navrhla, aby ústavný súd nálezom rozhodol nad rámec pôvodného návrhu (body 1 a 8), že (aj) čl. 154d ods. 1 až 3 novej ústavy nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1 a čl. 145 ods. 1 starej ústavy.

13. Navrhovateľka k princípu právneho štátu a k podstate napadnutých zákonných ustanovení v rozšírenom návrhu uviedla, že NBÚ ako špecializovaný bezpečnostný orgán výkonnej moci disponuje pri previerkach sudcov značne širokou správnou úvahou, pričom „[p]rávne garancie ochrany osôb, ktorých úlohou je vykonávať súdnictvo, sú pritom inherentnou súčasťou právnych záruk ochrany súdnych orgánov pred možnými vonkajšími zásahmi alebo nátlakom, ktorý by bol spôsobilý ohroziť nezávislosť a nestrannosť súdneho rozhodovania... [f]lexibilita postupu... a rozsah voľného uváženia, ktorú mu (NBÚ, pozn.) tento zákon priznáva v súvislosti s posudzovaním a vyhodnocovaním bezpečnostného rizika, v porovnaní s podstatne menej účinným systémom opravných prostriedkov vo vzťahu k rozhodnutiam tohto orgánu takýto stav vytvárajú. Výkonnej moci tak zákonodarca priznal neprimerane silné postavenie, ktoré nie je v súlade so systémom brzd a protiváh ako ťažiskovým prvkom demokratickej formy vlády. Ide o narušenie ústavného princípu delby moci spôsobom, ktorý odporuje zásadám implikovaným v koncepcii demokratického štátu tak, ako ju zaručuje čl. 1 ods. 1 ústavy.“.

V rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 6/04 ústavný súd už uviedol, že výkon sudcovskej funkcie, ale aj funkcie poslanca je v rámci oddelenosti moci okolnosťou vylučujúcou podmienenie výkonu týchto funkcií rozhodnutiu orgánov výkonnej moci: „Namiesto vyváženého pôsobenia jednotlivých zložiek štátnej moci prostredníctvom ich vzájomných brzd a pák v rámci princípu jej trojdelenia v danom prípade sa situácia nakláňa v prospech výkonnej moci, ktorá by mohla prostredníctvom bezpečnostnej previerky výraznejším spôsobom narušiť integritu moci súdnej, a tým je spôsobilá sústavne kontrolovať sudcov... a tak kontrolovať aj súdnu moc.“

U sudcu je významne spochybnená jeho nestrannosť k veci, nakoľko by mohlo dochádzať prostredníctvom previerky k vynucovaniu si rozhodnutí v súlade so záujmami výkonnej moci. Inštitút previerky NBÚ vytvoril taký zásah výkonnej moci do ústavného postavenia sudcu, ktorý je v rozpore so samotným čl. 1 ods. 1 ústavy garantujúcej

sudcovskú nezávislosť ako základný princíp právneho štátu. Aj keď NBÚ možno začleniť do skupiny relatívne nezávislých správnych orgánov, stále ide z hľadiska jeho podstaty o správny orgán, t. j. výkonný orgán. Ide však o taký správny orgán, ktorý má vzhľadom na koncentráciu informácií osobného charakteru pozoruhodný mocenský potenciál (bližšie PL. ÚS 17/2008).“

14. Navrhovateľka sa ďalej venovala nerešpektovaniu a obchádzaniu ústavy a rozhodnutí ústavného súdu Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“), a to v spojitosti s prijatím ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. a najmä jeho čl. 154d ods. 1 až 3, ktorého podstatou je umožnenie bezpečnostných previerok u všetkých sudcov všeobecných súdov. V tejto súvislosti uviedla, že *„ak obsah právnej úpravy včlenený do ústavného zákona nie je v skutočnosti, okrem formy prameňa práva, ústavným zákonom, potom preskúmať ústavnosť takého ústavného zákona umožňuje čl. 124 Ústavy... Ústavný súd ako univerzálny ochranca ústavnosti... je preto nielen oprávnený, ale aj povinný podľa čl. 124 Ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy chrániť ústavnosť, aj keby formálne predpoklady na založenie jeho právomoci chýbali.“*. Ďalej poukazujúc na rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 17/2008 (Špeciálny súd) a jeho dôvody uviedla, že národná rada pri neskoršom prijímaní ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. nerešpektovala jeho závery – *„[v] tomto prípade nejde o prvú záležitosť, kedy Národná rada schválila zákon s podobným obsahom ako pred tým Ústavný súd... vyhlásil za protiústavný. Ústavodarca zašiel ešte ďalej, keď napádanú právnu úpravu schválil vo forme ústavného zákona. Zjavným zámerom ústavodarcu bolo zamedziť opätovnému posudzovaniu predmetu právnej úpravy v konaní o súlade právnych predpisov.“*

Podobne v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 15/1998 ústavný súd už uviedol, že *„[n]árodná rada... je viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány SR. Pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať ľubovoľný zákon, pokiaľ týmto zákonom neprekročí rámec daný ústavou... Princíp právneho štátu ustanovený čl. 1 ods. 1 je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak národná rada uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1. Ak navrhovateľ nerešpektovanie princípu*

právneho štátu v návrhu namietne, ústavný súd o tom rozhodne v rozsahu označenom navrhovateľom.“.

15. K samotnému čl. 154d ods. 1 až 3 ústavy navrhovateľka uviedla, že *«[v] preskúmanom prípade je jeho aplikácia neprípustná, lebo by znamenala popretie samotnej podstaty princípu zakotveného v čl. 1 ods. 1 Ústavy..., podľa ktorého je Slovenská republika demokratickým a právnym štátom.*

Medzi podstatné princípy demokratického a právneho štátu patrí aj nezávislosť súdnictva (súdov a sudcov) a prostriedky na jej zabezpečenie (čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1, čl. 145 ods. 1 Ústavy...). Tieto princípy sú nezmeniteľné inou, ich účel popierajúcou právnou úpravou (v tomto prípade ustanovením čl. 154d ods. 1 až 3 Ústavy... Bez zachovania nezávislosti súdov a sudcov, Slovenská republika nemôže sama seba definovať ako demokratický a právny štát (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). V označenom ustanovení je implicitne (ale obsahovo jednoznačne) vyjadrená zásada, že zmena podstatných náležitostí demokratického a právneho štátu je neprípustná (viď explicitnú úpravu v čl. 9 ods. 2 Ústavy českej republiky, založenej na rovnakých princípoch).

Uvedený vnútorný rozpor stavia úpravu Ústavy... vykonanú v... čl. 154d ods. 1 až 3... do pozície obsolentného ustanovenia, ktoré nie je vykonateľné. Slovenská republika totiž nemôže byť podľa základnej právnej úpravy (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) demokratickým a právnym štátom, a zároveň ním podľa uvedeného prechodného ustanovenia nebyť.

Ak by došlo k obmedzeniu nezávislosti súdnictva ako jednej z podstatných náležitostí demokratického a právneho štátu, došlo by zároveň aj k negácii jeho podstaty.

Čl. 154d ods. 1 až 3 Ústavy... je teda s jej čl. 1 ods. 1 nezlučiteľný a nemá povahu osobitného ustanovenia („lex specialis“), keďže vytvára výnimku popierajúcu primárny princíp ústavného zriadenia štátu. Preto, ak ostávajú právne účinky čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky zachované, ustanovenie čl. 154d tohto predpisu (a contrario) žiadne právne účinky (v demokratickom a právnom štáte) nevyvoláva.

Práve na ochranu podstaty demokratického a právneho štátu, ktorá sa prejavuje v existencii nezávislého všeobecného súdnictva a nezávislých sudcov je potrebný zásah Ústavného súdu..., ktorého rozhodnutie je v tejto historickej chvíli jediným využiteľným

prostriedkom na dosiahnutie ochrany všeobecného súdnictva ako celku ako aj každého sudcu, ktorý v tomto systéme pôsobil k 1. 9. 2014.».

II.

Stanoviská účastníkov konania, predsedníčky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Združenia sudcov Slovenska

16. Ústavný súd podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde požiadal o vyjadrenie k návrhu navrhovateľky (pôvodnému i rozšírenému) národnú radu ako orgán, ktorý vydal v konaní relevantné všeobecne záväzné právne predpisy, a vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) ako vedľajšieho účastníka konania. Predsedníčka ústavného súdu si podľa § 39 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže vyžiadať stanovisko predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) alebo generálneho prokurátora Slovenskej republiky. Vyžiadala si preto stanovisko aj od predsedníčky najvyššieho súdu. Listom zo 16. júna 2016 požiadalo Združenie sudcov Slovenska (ďalej len „združenie sudcov“) ako „dotknutý subjekt“ o možnosť vyjadriť sa k podanému návrhu a stanoviskám účastníkov konania. Ústavný súd mu listom z 22. júna 2016 zaslal požadované písomné podklady a umožnil mu vyjadriť sa k veci.

17. Národná rada v podstatnom poukázala na skutočnosť, že „*napadnutý zákon č. 195/2014 Z. z... je vykonávajúcim zákonom k ústavnému zákonu č. 161/2014 Z. z. To znamená, že Národná rada... schválila predmetný zákon na základe ústavného príkazu... a napadnuté zákonné ustanovenia majú svoj základ v ústavnej úprave.*“. Ďalej podporne poukázala na niektoré všeobecné medzinárodné štandardy (bez ich explicitnej väzby na previerky sudcov, pozn.) – Benátskej komisie, Bangalórskeho zásad správania sudcov, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy R(94)12 z 13. októbra 1994 o nezávislosti, efektívnosti a úlohe sudcov, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy Rec(2010)12 či Magnu Chartu európskych sudcov (základné princípy) prijatú Poradným výborom Rady Európy 17. novembra 2010.

Národná rada ďalej uviedla, že „[r]eálne naplnenie princípu nezávislosti možno dosiahnuť aj kvalitatívnym sprísnením ústavných podmienok na výkon funkcie sudcu“. Poukázala aj na obsah dôvodovej správy k ústavnému zákonu č. 161/2014 Z. z., v ktorej sa konštatuje, že „s prihliadnutím na fakt, že sudcovský stav, resp. súdnictvo ako také nepožíva vo verejnosti dôveru v takom rozsahu, ktorý by bol zárukou všeobecnej akceptovateľnosti súdnej moci ako garanta nielen zákonnosti, ale aj spravodlivosti a sudcov ako odborných a morálnych autorít, je nevyhnutné, aby samotná súdna moc prevzala reálnu zodpovednosť za tento stav“. Sudcovia ako verejní činitelia na rozdiel od reprezentantov moci zákonodarnej a výkonnej sú do funkcií ustanovení bez časového obmedzenia. To predstavuje legitímny dôvod požadovať od nich určité vyššie predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu budú vykonávať riadne po celý čas trvania funkcie sudcu.

Následne národná rada popísala samotný priebeh skúmania predpokladov sudcovskej spôsobilosti a zvýraznila skutočnosť, že „dotknutá právna úprava obsahuje právne garancie v tom, že o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti rozhoduje súdna rada, ako ústavný orgán sudcovskej legitimacy a v prípade sťažnosti ústavný súd, ktorý je vrcholným orgánom súdnej moci“.

Národná rada ďalej uviedla, že prijatím napadnutej právnej úpravy bol naplnený princíp (iba) tzv. nepravej retroaktivity, ktorá je v okolnostiach posudzovanej veci akceptovateľná, a teda aj prípustná. K princípu nezávislosti sudcov národná rada poukázala na skutočnosť, že táto „je garantovaná vo vzťahu k výkonu súdnictva... zatiaľ čo predmetná zákonná úprava sa dotýka splnenia predpokladov sudcovskej spôsobilosti“.

K námietke navrhovateľky súvisiacej s porušením princípu del'by moci národná rada uviedla, že NBÚ nerozhoduje „o zotrvaní vo funkcii sudcu“, ale (iba) zhromažďuje a vyhodnocuje informácie, ktoré predstavujú „podklad na rozhodovanie súdnej rady... Podklady tohto orgánu nie sú spôsobilé ovplyvniť zotrvanie sudcu vo funkcii. K zániku funkcie sudcu nemôže dôjsť bez návrhu súdnej rady a bez rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky.“. Podporne poukázala na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/08 z mája 2009

a zvýraznila okolnosť, že „všetky napadnuté zákonné ustanovenia boli prijaté na základe ústavného príkazu a v intenciách čl. 141a ods. 9, čl. 154d ods. 1 a čl. 154d ods. 2. ústavy“.

18. Stanovisko za vládu predložilo Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“), ktoré nesúhlasilo s návrhom navrhovateľky „[s] prihliadnutím na fakt, že sudcovský stav, resp. súdnictvo ako také nepožíva vo verejnosti dôveru v takom rozsahu, ktorý by bol zárukou všeobecnej akceptovateľnosti súdnej moci ako garanta nielen zákonnosti, ale aj spravodlivosti a sudcov ako odborných a morálnych autorít, (a preto, pozn.) je nevyhnutné, aby samotná súdna moc prevzala reálnu zodpovednosť za tento stav“. Ministerstvo spravodlivosti v podstate zopakovalo jadro argumentácie národnej rady a uviedlo, že napadnutá právna úprava vykonáva novelu ústavy 2014. Uvedená skutočnosť je určujúca „pre posúdenie návrhu“, pričom „[ú]stavnému súdu neprináleží posudzovať súlad ústavných zákonov s ústavou“. V tejto súvislosti ministerstvo spravodlivosti uzavrelo, že „[s]kúmanie sudcovskej spôsobilosti u sudcov vykonávajúcich funkciu sudcu k 1. septembru 2014 ukladá ústava... a nie zákon... Podmienku výkonu funkcie sudcu v podobe sudcovskej spôsobilosti zavádza ústava... a nie zákon... Rovnako sa nemožno stotožniť s porušením princípu delby moci, nakoľko pôsobnosť jednotlivých štátnych orgánov zakladá v tomto prípade priamo ústava, a nie zákon...“.

K návrhu navrhovateľky v časti, v ktorej „napáda nie zákonné ustanovenia, ale priamo text ústavy“, ministerstvo spravodlivosti zopakovalo, že sa nemožno stotožniť s takýmto návrhom, pretože „[p]odľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Ústavnému súdu neprináleží posudzovať súlad ústavných zákonov s ústavou“.

19. Predsedníčka najvyššieho súdu sa v stanovisku z 27. októbra 2014 „[v] celom rozsahu“ stotožnila s obsahom návrhu navrhovateľky, keďže napadnutá právna úprava „zasahuje do právneho postavenia ústavných činiteľov – sudcov:

a) *neočakávaným a retroaktívnym rozšírením právnych predpokladov na výkon funkcie sudcu o skúmanie sudcovskej spôsobilosti,*

b) *bez rešpektovania právnej istoty a princípu legálne nadobudnutých práv; sudcovia, ktorí už boli vymenovaní, splnili všetky ústavné a zákonné predpoklady na ich vymenovanie a ďalšie predpoklady predstavujú zásah do ich právnej istoty a legálne nadobudnutých práv, vyplývajúcich z ich vymenovania za sudcov všeobecných súdov,*

c) *svojvoľným spôsobom, pre ktorý je v danom prípade charakteristické to, že prijatím napadnutých ustanovení sa porušili princípy del'by moci, pretože na výkone súdnej moci sa má podieľať aj výkonná moc; toto porušenie princípu del'by moci je súčasne aj retroaktívnym zásahom do postavenia sudkýň a sudcov všeobecných súdov.*

Zásahy takého charakteru by sa dali ospravedlniť len pri takých revolučných zmenách ústavných základov štátu, ku ktorým došlo napríklad v roku 1989 – 1990; taká situácia podľa môjho názoru tu nie je a preto nie je možné spomenuté zásahy ničím ospravedlniť.“.

20. Združenie sudcov sa v stanovisku zo 4. júla 2016 v celom rozsahu pripojilo k podanému návrhu. V podstatnom uviedlo, že v rámci konania o súlade právnych predpisov s ústavou musí ústavný súd postupovať podľa kritérií materiálneho (a nie formálneho) právneho štátu, v rámci ktorého akcentovalo význam čl. 1 ods. 1 (princíp právneho štátu), čl. 2 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 („*predmetný článok ústavy je ústavným základom, od ktorého sa odvíja nadradenosť ústavy voči ústavným zákonom*“) ústavy. V tomto ohľade poukázalo aj na rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. PL. ÚS 27/09, ústavného súdu napr. sp. zn. PL. ÚS 24/2014, PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 17/2008, PL. ÚS 27/2015 a sp. zn. III. ÚS 571/2015. Združenie sudcov ďalej citovalo z rozhodnutí v súvislosti s princípom del'by moci, retroaktivity, bezpečnostných previerok [PL. ÚS 6/04 – „*zákonodarca rozhodol v zásade vyňať spod povinnosti podrobiť sa bezpečnostnej previerke osobitnú skupinu osôb (prezident republiky, poslanci NR SR, členovia vlády, sudcovia ústavného a všeobecných súdov, predsedu a podpredsedu NKÚ)*“]. V závere združenie sudcov uviedlo, že „*[n]apadnuté časti ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. a súvisiacich zákonov porušujú viaceré princípy právneho štátu, ktoré vyplývajú z čl. 1 ods. 1, 2 ods. 1, 2, 141, 144, 145 ods. 1 ústavy (materiálne jadro ústavy). Ide o zákaz*

retroaktivity, princíp právnej istoty, legality štátnej moci, demokratickej legitímácie verejnej moci, nezávislosti súdnej moci a ústavnej garancie nezávislosti sudcov (tzv. osobnej záruky spočívajúcej v časovo neobmedzenom trvaní ústavnej funkcie).“.

III.

Procesné súvislosti doplnenia návrhu navrhovateľkou z 24. októbra 2014 a rozsah prieskumu

21. Navrhovateľka podaním z 24. októbra 2014 (doručeným ústavnému súdu toho istého dňa) rozšírila pôvodný návrh tak, že okrem vyslovenia nesúladu napadnutých zákonných ustanovení s ústavou (bod 1) žiadala vysloviť aj nesúlad čl. 154d ods. 1 až 3 novely ústavy 2014 s čl. 1 ods. 1 ústavy (princípmi demokratického a právneho štátu, zvýrazniac princíp deľby moci) a s čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1 a čl. 145 ods. 1 ústavy [nezávislosť súdnictva (súdov a sudcov) a prostriedky na jej zabezpečenie]. V podstate tvrdila, že tieto princípy sú nezmeniteľné inou, ich účel popierajúcou právnou úpravou (v tomto prípade ustanovením čl. 154d ods. 1 až 3 ústavy). Bola by totiž narušená nielen samotná podstata a zmysel dotknutých inštitútov (deľby moci a systému vzájomných brzd a protiváh, ako aj nezávislosť súdov a sudcov pri rozhodovaní), ale popreté aj právo každého na konanie pred nezávislým a nestranným súdom [čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „dohovor“)]. Navrhovateľka tak urobila po tom, ako ústavný súd 17. septembra 2014 prijal pôvodný návrh na ďalšie konanie a pozastavil účinnosť niektorých napadnutých zákonných ustanovení (bod 10).

22. Ústavný súd už v uznesení o prijatí návrhu (bod 10) v bode 19 jeho odôvodnenia explicitne zdôraznil, že v rámci tohto procesného štádia – predbežného prerokovania návrhu – sa nemohol zásadným spôsobom vyjadriť k interakcii napadnutých zákonných ustanovení s čl. 154d ústavy (resp. s obsahom novely ústavy 2014), a preto sa k tomuto problému vyjadrí v rámci meritórneho rozhodnutia (pozri bod 11). Posúdenie stretu (ústavnosti) čl. 154d novely ústavy 2014 s inými článkami ústavy (čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1 a čl. 145 ods. 1) je totiž *condicio sine qua non* posúdenia prípadného nesúladu

napadnutých zákonných ustanovení s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1 a čl. 145 ods. 1 ústavy (bod 1). Inak povedané, ústavný súd by musel v rámci vecného prieskumu návrhu navrhovateľky posúdiť aj dôsledky stretu novej ústavy (najmä čl. 154d) a starej ústavy (najmä čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1 a čl. 145 ods. 1), a to aj v prípade, ak by navrhovateľka nerozšírila svoj návrh.

23. Rozšírený návrh navrhovateľky bol prípisom z 30. októbra 2014 riadne doručený národnej rade, ministerstvu spravodlivosti, predsedníčke najvyššieho súdu a združeniu sudcov, a to ešte pred doručením ich stanovísk (body 16 až 20), pričom národná rada sa (implicitne) a ministerstvo spravodlivosti (explicitne) k uvedenému problému aj vyjadrili (body 17 a 18).

24. Návrh predložený ústavnému súdu na rozhodnutie môže jeho predkladateľ zmeniť tak, že ho rozšíri. Taká je doterajšia prax ústavného súdu, keď napr. vo veci sp. zn. PL. ÚS 29/95 ústavný súd na začiatku ústneho pojednávania akceptoval návrh predkladateľa, ktorý predmet konania rozšíril o ďalšiu (pôvodne nenamietanú, pozn.) úpravu. Ústavný súd v tomto prípade nielen akceptoval rozšírenie návrhu, ale zároveň vyhovel rozšírenému návrhu (Drgonec, J. Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, Heuréka, 2008. s. 66).

25. Podľa § 40 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd pri rozhodovaní podľa čl. 125 ústavy zistí nesúlad preskúmaného právneho predpisu nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, a pritom zistí nesúlad aj ďalších právnych predpisov s predpismi vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, vydá nález o zistenom nesúlade aj týchto ďalších právnych predpisov.

26. Ústavný súd rešpektuje, že národná rada je jediný ústavodarný a zákonodarný orgán. Pripomína však, že s najväčšou mocou je spojená aj najväčšia zodpovednosť. Národná rada je zodpovedná za stav ústavy a ústavného poriadku a za jeho vývoj v súlade s trendmi moderného európskeho a svetového konštitucionalizmu. Tým by sa ústavodarca mal riadiť aj pri úprave spôsobu menovania sudcov a pokračovať v trende, ktorý nastúpil

prijatím ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 90/2001 Z. z.“). Zmena spôsobu menovania sudcov a vytvorenie súdnej rady boli okrem iného v dôvodovej správe k tomuto ústavnému zákonu odôvodnené aj tým, že „*Vplyv vládnej moci na moc súdnu je neopodstatnene veľký*“, a jedným zo základných problémov súdnictva bola „*jeho úplná závislosť od výkonnej moci*“. To viedlo k vytvoreniu súdnej rady, aby „*inštitúcia zodpovedná za výber a služobný postup sudcov bola nezávislá od vlády a štátnej správy*“. Začlenenie súdnej rady do siedmej hlavy ústavy malo zvýrazniť jej nezávislé postavenie od moci zákonodarnej, ako aj od moci výkonnej a bolo reálnym naplnením ústavnej zásady nezávislosti a oddelenia výkonu súdnej moci od iných orgánov štátu.

27. Napriek tomu, že od vzniku súdnej rady uplynulo už viac ako 15 rokov, jej charakter nebol dlhodobo vyjasnený. Ústavný súd v minulosti vo viac ako desiatich rozhodnutiach súdnu radu čiastkovo rôznorodo definoval, pričom však v závislosti od predmetu prejednávanej veci v každom zo svojich rozhodnutí kládol dôraz len na niektorý z jej aspektov, no v žiadnom zo svojich rozhodnutí neponúkol komplexnú ústavnoprávnu charakteristiku súdnej rady.

Zmena nastala až rozhodnutím ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 2/2012 z 18. novembra 2015, v rámci ktorého ústavný súd pristúpil aj ku komplexnému vymedzeniu postavenia súdnej rady v ústavnom poriadku Slovenskej republiky a vychádzajúc zo svojej dovtedajšej judikatúry ústavnoprávne zadefinoval súdnu radu takto: „Súdna rada Slovenskej republiky je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mal byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej.“

V rámci odôvodnenia citovaného nálezu pritom ústavný súd venoval osobitnú pozornosť aj požiadavke nezávislosti súdnej rady a okrem iného konštatoval, že „základný zámer zriadenia súdnej rady spočíval v posilnení inštitucionálnej nezávislosti súdnej moci od výkonnej moci, ako aj od moci zákonodarnej. Je pritom zrejmé, že táto záruka nezávislosti sa vzťahuje aj na jej jednotlivých členov, ktorými je tvorená, keďže

nie je objektívne možné zabezpečiť nezávislé postavenie súdnej rady ako celku bez toho, aby aj jej jednotlivým členom bolo taktiež zabezpečené nezávislé postavenie.“.

Súdna rada jediná predkladá prezidentovi Slovenskej republiky (ďalej aj „prezident“) návrh na vymenovanie za sudcu a až do prijatia ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. posudzovala kandidátov na sudcov nezávisle od vlády a štátnej správy v súlade so svojím poslaním.

28. Zmeny, ktoré priniesol v otázke predpokladov sudcovskej spôsobilosti ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. a naň nadväzujúci zákon č. 195/2014 Z. z., je potrebné chápať v ich spojení a komplexe. Zmeny, ktoré priniesol ústavný zákon č. 161/2014 Z. z., boli podľa dôvodovej správy k nemu motivované snahou o zvýšenie čistoty a dôveryhodnosti justície, pretože súdnictvo *„nepožíva vo verejnosti dôveru v takom rozsahu, ktorý by bol zárukou všeobecnej akceptovateľnosti súdnej moci ako garanta nielen zákonnosti, ale aj spravodlivosti“*. Ústavodarca pri zdôvodnení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. vychádzal z toho, že *„je nevyhnutné, aby samotná súdna moc prevzala reálnu zodpovednosť za tento stav“*.

29. Skutočné naplnenie tejto predstavy v novej ústave však spochybňuje úmysel ústavodarcu, aby reálnu zodpovednosť za stav v justícii a jej vnímaní vo verejnosti prevzala samotná súdna moc, skôr naopak.

30. Ústavný súd vníma zmeny v spôsobe menovania sudcov po 1. septembri 2014, ale aj zmeny vo vzťahu k sudcom ustanoveným do funkcie pred 1. septembrom 2014 ako jeden funkčný a previazaný celok. Návrh podpredsedu súdnej rady doplnený návrhom predsedníčky súdnej rady preto ústavný súd berie ako východisko pre prieskum zmien v ústave a v napadnutých zákonných ustanoveniach z pohľadu ich komplexného prepojenia. Postup podľa § 40 zákona o ústavnom súde využíva ústavný súd v tomto prípade aj preto, lebo preskúmanie, posúdenie a rozhodnutie v jednej, resp. niektorej časti týchto vzájomne previazaných pravidiel, napr. len v rozsahu napadnutých zákonných ustanovení, by neodstránilo pochybnosti o ústavnej konformite právnej úpravy, ktorá síce navrhovateľkou napadnutá nebola, ale jej podstata je rovnaká ako v prípade napadnutých

zákonných ustanovení. Ak by totiž preskúmavanie predpokladov sudcovskej spôsobilosti postupom a spôsobom, ktorý bol založený ústavnou a zákonnou úpravou od 1. septembra 2014, neprešiel testom ústavnej konformnosti u sudcov ustanovených do funkcie pred 1. septembrom 2014, len ťažko by bolo možné zodpovedne a bez riadneho preskúmania zo strany orgánu ochrany ústavnosti vysloviť, že tento postup a spôsob je pri kandidátoch na sudcov ústavne udržateľný. Inak povedané, že miera ochrany nezávislosti sudcov je rozdielna a pri sudcoch ustanovených do funkcie pred 1. septembrom 2014 je intenzívnejšia, kým pri kandidátoch na sudcov je miernejšia.

31. To, že právnú úpravu týkajúcu sa sudcov ustanovených do funkcie pred 1. septembrom 2014 a kandidátov na vymenovanie za sudcov je potrebné vnímať ako jeden previazaný a funkčný celok, vymedzil samotný ústavodarca. Tento stanovil nielen nové pravidlá či požiadavky pre kandidátov na vymenovanie za sudcov, ale súčasne stanovil, že predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, sa vzťahujú aj na sudcu ustanoveného do funkcie pred 1. septembrom 2014. Ide preto o rovnaké požiadavky pre kandidátov na vymenovanie za sudcu, ako aj pre sudcov ustanovených do funkcie pred 1. septembrom 2014. V prípade spochybnenia týchto pravidiel z hľadiska ich súladu s ústavou je potrebné podrobiť prieskumu ich použitie v každom prípade, resp. v každej situácii predpokladanej ústavou, aby ústavný súd poskytol ochranu ústavnosti v každej do úvahy prichádzajúcej situácii, kedy sa tieto pravidlá majú, resp. môžu použiť.

32. Ústavný súd pokladá za nevyhnutné, aby došlo k preskúmaniu napadnutých ústavných a zákonných ustanovení, ako aj tých ústavných a zákonných ustanovení, ktoré sa týkajú kandidátov na vymenovanie za sudcov i samotných sudcov a upravujú požiadavku splnenia predpokladov sudcovskej spôsobilosti na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností u kandidátov na vymenovanie za sudcov i samotných sudcov podľa novej ústavy.

33. Ústavný súd v celej svojej doterajšej histórii nerozhodoval o súlade ústavného zákona s ústavou, aj keď, tak iba v rámci odôvodnenia rozhodnutia, a aj to skôr implicitne

(napr. PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 16/95, I. ÚS 3/98, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 12/01, PL. ÚS 24/2014, niektoré z nich sú spomenuté ďalej, pozn.). Z hľadiska metodiky prístupu k ústavnému prieskumu previerok sudcov – z pohľadu *de constitutione lata* – ústavný súd preto volil cestu najskôr kladenia si relevantných otázok ústavného významu a hľadania odpovedí na niektoré otázky [napr. Môžu existovať protiústavné ústavné zákony? Má ústava materiálne ohnisko (jadro), aj keď ho explicitne neuvádza? Je ústavný súd oprávnený zistenú protiústavnosť ústavného zákona posúdiť a ak áno, akým spôsobom?], aby napokon väčšinou dospel k záveru vyjadrenému vo výroku tohto nálezu. Ústavný súd v tejto súvislosti dodáva, že si je plne vedomý zložitou posudzovanej problematiky a jej dôsledkami pre súčasné (menej), ale najmä budúce (viac) zmeny doterajšej slovenskej decíznej paradigmy o neobmedzenosti národnej rady.

34. Ústava v čl. 125 ods. 3 ustanovuje, aké dôsledky vyvoláva rozhodnutie ústavného súdu o nesúlade právnych predpisov. Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom... Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia. Orgánom, ktorý zaťažuje táto povinnosť v prípade zákona, ktorý nie je v súlade s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, je národná rada ako jediný zákonodarný orgán.

35. Ústavný súd si je vedomý toho, že jeho úlohou nie je skúmať, akým spôsobom a či vôbec sa národná rada s touto úlohou vysporiada, pretože jeho právomoc nastupuje vtedy, ak by bola nová právna úprava, nový zákon napadnutý na ústavnom súde niektorým z aktívne legitimovaných subjektov. Na druhej strane čl. 125 ods. 3 ústavy nie je možné chápať len formálne, ale musí dôjsť k jeho materiálnemu naplneniu v konštruktívnom zmysle. Z princípu delby moci vyplýva aj čiastkový princíp spolupráce jednotlivých ústavných orgánov vrátane požiadavky, aby ústavný orgán nevykonával, resp. nevykonával

svoju ústavnú právomoc spôsobom, ktorý by znemožňoval alebo zmaril výkon ústavných právomocí iných ústavných orgánov.

36. Národná rada je ústavný orgán so všeobecnou pôsobnosťou v oblasti zákonodarstva. Ako jediný zákonodarný orgán môže prijať akýkoľvek zákon a v akejkoľvek oblasti, avšak len v rozsahu a spôsobom, ktorý je v súlade s ústavou a pri dodržaní základných princípov ústavnosti, ústavou zaručených základných práv a slobôd a záväzkov vyplývajúcich zo všeobecných pravidiel medzinárodného práva a z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná (PL. ÚS 32/95, PL. ÚS 6/01).

37. V niektorých prípadoch ústavodarca v ústave priamo predpisuje zákonodarcovi prijatie určitého zákona. V situácii, keď je potrebné ústavnú úpravu doplniť úpravou na úrovni zákona, ústava obsahuje blanketovú normu, ktorá predstavuje inštrukciu ústavodarcu adresovanú zákonodarcovi na prijatie nejakého zákona. Osobitne, ak ide o naplnenie pozitívneho záväzku štátu, možno dokonca hovoriť o legislatívnej povinnosti parlamentu. Ústavný súd pripomína svoj dávnejšie vyslovený názor na pozitívny záväzok štátu „...v rozsahu, v ktorom z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd platí pozitívny záväzok štátu urobiť opatrenia na zabezpečenie ľudských práv a základných slobôd, vyplýva pozitívny záväzok aj pre Slovenskú republiku. Pozitívny záväzok vyplývajúci aj z ďalších medzinárodných zmlúv, ktoré ratifikovala a vyhlásila alebo ktoré ratifikuje a vyhlási vo svojej Zbierke zákonov, Slovenská republika musí plniť, pokiaľ voči nemu neuplatní výhradu. Pozitívnym záväzkom sa chránia aj práva a slobody ustanovené v Ústave Slovenskej republiky. Obsahom pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k právam a slobodám občana je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi, ale súčasťou pozitívneho záväzku nie je povinnosť dosiahnuť výsledok, ktorý občan žiada od štátu.“ (II. ÚS 8/96).

38. Osobitne možno uviesť blanketové normy v druhej hlave ústavy. Reálne uplatňovanie základných práv a slobôd je v mnohých prípadoch možné len v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom. „Neexistencia takéhoto zákona, prípadne existencia zákona, ktorý však neumožňuje (negarantuje) reálne využívanie ústavou zaručeného

základného práva alebo slobody, znamená stav, ktorý nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky.“ (I. ÚS 19/96). V materiálnom právnom štáte preto blanketové normy v rozsahu naplňajúcom pozitívny záväzok štátu v oblasti základných práv a slobôd nemožno chápať iba ako odporúčanie, ale ako pokyn ústavodarcu.

39. Blanketové normy majú rozdielny obsah, a to v závislosti od toho, na ktoré ustanovenia ústavy nadväzujú. Pre blanketové normy z druhej hlavy ústavy je charakteristický ich stručný obsah a tiež stručná ústavná úprava, ktorá im predchádza. Táto má programový charakter a vyjadruje želanú úroveň ochrany základných práv a slobôd v štáte rešpektujúcom ľudskú dôstojnosť. Programová ústavná úprava vytvára širší priestor pre zákonodarcu, ako ju zákonom vykoná. Ak ústava napr. v čl. 39 ods. 1 ustanovuje, že „Občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa“ a podľa odseku 3 podrobnosti o tomto práve ustanoví zákon, tak zákonodarca môže relatívne autonómne v zákone ustanoviť, čo je to primerané hmotné zabezpečenie, kedy formálne nastáva staroba, napr. stanovením veku vzniku nároku na starobný dôchodok či stanovením miery a intenzity poškodenia zdravia človeka zakladajúceho nespôsobilosť na prácu. Zákonodarca je limitovaný ľudskou dôstojnosťou ako ústavnou hodnotou, ktorú musí mať na pamäti a nemôže do nej zasiahnuť spôsobom, že by ústavné právo svojou zákonodarnou činnosťou poprel v jeho podstate.

40. Iný charakter majú blanketové normy v piatej, šiestej a siedmej hlave ústavy. Napríklad blanketová norma v čl. 101 ods. 10 ústavy nadväzuje na relatívne konkrétnu ústavnú úpravu volieb prezidenta. Podrobnosti o voľbách preto nemôžu zasiahnuť do tých prvkov volieb prezidenta, ktoré už ustanovila ústava.

Čím je ústavná úprava, na ktorú nadväzuje blanketová norma, konkrétnejšia, tým je priestor pre zákonodarcu užší, v extrémnom prípade dokonca zúžený iba na jednu možnosť či na jedno možné a do úvahy prichádzajúce legislatívne riešenie.

Takýto charakter má aj blanketová norma v čl. 141a ods. 9 ústavy a čl. 154d ods. 1 ústavy.

41. V prípade blanketovej normy v čl. 141a ods. 9 ústavy ide o ustanovenie podrobností zákonom o prijímaní stanoviska súdnej rady, či kandidát na vymenovanie za sudcu spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, a to na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností a vyjadrenia kandidáta na vymenovanie za sudcu. Zákonodarca nemá ústavnú možnosť sám rozhodnúť o spôsobe, akým bude súdna rada vykonávať svoju právomoc podľa čl. 141a ods. 5 písm. b) ústavy, nemá možnosť v rámci ustanovenia podrobností upraviť celý proces prijímania stanoviska predpokladaného v tomto ustanovení ústavy podľa svojho vlastného uváženia, ale je pri ustanovovaní podrobností obmedzený v tom, že ústava priamo v čl. 141a ods. 9 ustanovuje, na základe čoho sa stanovisko podľa čl. 141a ods. 5 písm. b) ústavy prijíma. Zákonodarca môže nepochybne ustanoviť rôzne technické a časové podrobnosti, ale nemôže ustanoviť to, na základe podkladov ktorého orgánu sa stanovisko podľa čl. 141a ods. 5 písm. b) ústavy prijíma. Toto si vyhradil priamo ústavodarca a zákonodarca to zmeniť nedokáže. Je pritom zrejmé, že ak má byť súčasťou posudzovania kandidáta na vymenovanie za sudcu aj preskúmanie, resp. posúdenie predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, je to možné dosiahnuť viacerými spôsobmi, a to aj bez toho, aby to nevyhnutne bolo spojené so vstupom štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností. Vykonanie tejto právomoci iste nie je bytostne viazané práve a len na podklady od takéhoto štátneho orgánu. Zákonodarca by nepochybne vedel nájsť a prijať takú úpravu, ktorá by právomoc súdnej rady podľa čl. 141a ods. 5 písm. b) ústavy materiálne naplnila, a to aj bez podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností.

42. Ústava používa všeobecné označenie tohto štátneho orgánu, čo potenciálne umožňuje zákonodarcovi ustanoviť ktorýkoľvek štátny orgán plniaci úlohy ochrany utajovaných skutočností ako štátny orgán, na základe podkladov ktorého prijíma súdna rada stanovisko podľa čl. 141a ods. 5 písm. b) ústavy, ale v skutočnosti je jeho možnosť zúžená v podstate na jeden štátny orgán. Iste to nevylučuje, aby národná rada podľa čl. 86 písm. e) ústavy perspektívne nezriadila aj ďalší štátny orgán plniaci úlohy ochrany utajovaných skutočností, ale v súčasnosti tomu tak nie je.

43. Rovnako to platí v prípade blanketovej normy v čl. 154d ods. 1 ústavy. Podľa blanketovej normy má zákon ustanoviť podrobnosti o rozhodovaní súdnej rady o prijatí stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, vrátane spôsobu vyjadrenia sudcu k podkladom. Ústava súčasne v tom istom ustanovení priamo ustanovuje, že o prijatí stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti sudcu ustanoveného do funkcie pred 1. septembrom 2014 rozhoduje súdna rada na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností a vyjadrenia sudcu. Rovnako ako v predchádzajúcom prípade, ani tu nemá zákonodarca v rámci ustanovenia podrobností možnosť uváženia, ako sa má preukazovať splnenie predpokladov sudcovskej spôsobilosti sudcu ustanoveného do funkcie pred 1. septembrom 2014, pretože to priamo ustanovil ústavodarca.

44. Aj keď úlohou ústavného súdu nie je skúmať, ako sa zákonodarca vysporiada s rozhodnutím o nesúlade zákona s ústavou, nemôže nebrať do úvahy fakt, ktorý mu je pri jeho rozhodovaní známy, a totiž, že by svojím rozhodnutím pri preskúmaní napadnutých zákonných ustanovení v rozsahu vymedzenom v návrhu na začatie konania a jeho doplnení mohol vytvoriť stav, že zákonodarca nebude schopný sa s rozhodnutím ústavného súdu vysporiadať. Táto situácia by nastala práve vtedy, ak by ústavným súdom vyslovený nesúlad zákona s ústavou spočíval vo veci, ktorá je priamo a výslovne upravená v ústave, a to možno práve preto, aby zostala „ochránená“ pred ústavným súdom. Zákonodarca by podľa čl. 125 ods. 3 ústavy nedokázal prijať novú právnu úpravu bez toho, aby sa, paradoxne, pri zohľadnení rozhodnutia ústavného súdu nedostala *a priori* do rozporu s ústavou.

45. Ústavný súd preto pristúpil podľa § 40 zákona o ústavnom súde nad rámec návrhu navrhovateľky týkajúceho sa čl. 154d ods. 1 až 3 ústavy aj k prieskumu úpravy v novej ústave, a to v rozsahu, v akom splnenie predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, u sudcov ustanovených do funkcie pred 1. septembrom 2014 a tiež u kandidátov na vymenovanie za sudcu viaže na podklady od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností.

Relevantná právna úprava

IV.

Ústava

46. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

Podľa čl. 141 ods. 1 ústavy v Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné súdy.

Podľa čl. 144 ods. 1 ústavy sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom.

Podľa čl. 145 ods. 1 ústavy sudcov vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky; vymenúva ich bez časového obmedzenia.

Podľa čl. 141a ods. 5 písm. b) a i) ústavy do pôsobnosti Súdnej rady Slovenskej republiky patrí...

b) prijímať stanovisko, či kandidát na vymenovanie za sudcu spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne...

i) dohliadať, či sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne po celý čas trvania funkcie sudcu.

Podľa čl. 141a ods. 9 ústavy Súdna rada Slovenskej republiky prijíma stanovisko podľa odseku 5 písm. b) na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností a vyjadrenia kandidáta na vymenovanie za sudcu; podrobnosti ustanoví zákon.

Podľa čl. 141a ods. 10 ústavy o strate predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, počas výkonu funkcie sudcu rozhoduje disciplinárny senát; ustanovenia čl. 154d ods. 1 až 3 tým nie sú dotknuté.

Podľa čl. 147 ods. 1 ústavy prezident Slovenskej republiky na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky sudcu odvolá na základe právoplatného odsudzujúceho rozsudku za úmyselný trestný čin, alebo ak bol právoplatne odsúdený za trestný čin a súd nerozhodol v jeho prípade o podmiennečnom odložení výkonu trestu odňatia slobody, na základe rozhodnutia disciplinárneho senátu pre čin, ktorý je nezlučiteľný s výkonom funkcie sudcu, alebo ak zanikla jeho voliteľnosť do Národnej rady Slovenskej republiky. Prezident Slovenskej republiky na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky odvolá aj sudcu, ktorý nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, na základe právoplatného uznesenia Súdnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 154d ods. 1 alebo na základe právoplatného rozhodnutia ústavného súdu, ktorým sťažnosť podľa čl. 154d ods. 2 zamietol.

Podľa čl. 154d ústavy predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, sa vzťahujú aj na sudcu ustanoveného do funkcie pred 1. septembrom 2014. O prijatí stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti podľa prvej vety sudcu ustanoveného do funkcie pred 1. septembrom 2014 rozhoduje na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností a vyjadrenia sudcu Súdna rada Slovenskej republiky uznesením. Podrobnosti o rozhodovaní Súdnej rady Slovenskej republiky o prijatí stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, vrátane spôsobu vyjadrenia sudcu k podkladom, ustanoví zákon (odsek 1).

Proti uzneseniu Súdnej rady Slovenskej republiky podľa odseku 1 možno podať sťažnosť, o ktorej rozhodne ústavný súd; podrobnosti ustanoví zákon (odsek 2).

Ak sudca ustanovený do funkcie pred 1. septembrom 2014 nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, podľa právoplatného uznesenia Súdnej rady Slovenskej republiky podľa odseku 1 alebo podľa právoplatného rozhodnutia ústavného súdu, ktorým sťažnosť podľa odseku 2

zamietol, Súdna rada Slovenskej republiky navrhne prezidentovi odvolať sudcu. Nesplnenie predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, je dôvodom na odvolanie sudcu (odsek 3).

V.

Dotknuté zákony (zákon o previerkach sudcov)

47. Zákon č. 195/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v článku I až IX zmenil a doplnil deväť zákonov. Predmetom konania pred ústavným súdom (podľa návrhu) a jeho rozhodovania (podľa prijatého výroku) je zmena uskutočnená čl. I, II, V a čl. VII.

Čl. I

Zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

2. V § 5 ods. 1 sa za písmeno d) vkladá nové písmeno e), ktoré znie:

„e) spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne (ďalej len „predpoklady sudcovskej spôsobilosti“)“.

4. § 5 sa dopĺňa odsekmi 6 a 7, ktoré znejú:

„(6) Predpokladmi sudcovskej spôsobilosti sú morálny štandard a integrita sudcu pre náležitý a zodpovedný výkon jeho funkcie.

(7) Súdna rada pri rozhodovaní o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti vychádza z komplexného posúdenia uchádzača o funkciu sudcu, ako aj z podkladov Národného bezpečnostného úradu, 4c) ktorými sa zisťuje, či sudca 4d) alebo uchádzač o funkciu sudcu 4e)

a) nie je pod preukázateľným nátlakom v dôsledku finančnej situácie,

b) nie je preukázateľne závislý od konzumácie alkoholických nápojov alebo od iných návykových látok,

c) neprijíma neoprávnené platby, dary alebo iné výhody alebo nezneužíva postavenie a funkciu na získavanie neoprávnených požitkov,

d) nedisponuje s majetkom, ktorého hodnota je neprimeraná priznaným príjmom a ktorého legálnosť pôvodu nie je schopný alebo ochotný preukázať,

e) nemá obchodné, majetkové alebo finančné vzťahy s osobami z prostredia organizovaného zločinu, alebo

f) nespráva sa korupčne.“.

Poznámky pod čiarou k odkazom 4c až 4e znejú:

„4c) Čl. 141a ods. 9 a čl. 154d ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z.

§ 69a a 69b zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 195/2014 Z. z.

4d) Čl. 154d ods. 1 až 3 Ústavy Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z.

4e) Čl. 141a ods. 5 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z.“

6. § 22 odsek 1 znie:

„(1) Sudcovi, ktorý je trestne stíhaný za úmyselný trestný čin, proti ktorému sa vedie disciplinárne konanie za čin, za ktorý môže byť odvolaný z funkcie sudcu alebo ktorý podľa uznesenia súdnej rady nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, 4d) možno dočasne pozastaviť výkon funkcie sudcu až do právoplatného skončenia trestného stíhania, disciplinárneho konania, do rozhodnutia prezidenta o odvolaní z funkcie sudcu alebo do právoplatnosti uznesenia súdnej rady, ktorým rozhodla, že sudca nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti. 4d)“

7. V § 22 sa odsek 2 dopĺňa písmenom c), ktoré znie:

„c) predsedu súdnej rady, ak súdna rada rozhodla, že sudca nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti. 4d)“

8. V § 22 ods. 6 sa za slovo „senátu“ vkladajú slová „alebo rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorým vyhovel sťažnosti sudcu 4d)“.

9. § 22a sa dopĺňa odsekom 4, ktorý znie:

„(4) Ustanovenia odsekov 1 až 3 sa použijú rovnako aj vtedy, ak ide o dočasné pozastavenie výkonu funkcie sudcu z dôvodu podľa § 22 ods. 2 písm. c).“

14. V § 28 ods. 2 sa slová „písm. b) až f) a odseku 2 a najneskôr v posledný deň výberového konania dosiahne vek aspoň 30 rokov“ nahrádzajú slovami „písm. b) až d), f), g) a odseku 2, najneskôr v posledný deň výberového konania dosiahne vek aspoň 30 rokov a udelí písomný súhlas s overením predpokladov sudcovskej spôsobilosti Národným bezpečnostným úradom, 4c) ak sa vo výberovom konaní umiestni ako prvý v poradí“.

16. V § 30 ods. 2 sa za písmeno e) vkladá nové písmeno f), ktoré znie:

„f) splňať predpoklady sudcovskej spôsobilosti po celý čas trvania funkcie sudcu.“

25. V § 116 sa odsek 2 dopĺňa písmenom j), ktoré znie:

„j) porušenie povinnosti splňať predpoklady sudcovskej spôsobilosti po celý čas trvania funkcie sudcu.“

26. V § 116 ods. 3 písm. d) sa slová „písm. a), c) a d)“ nahrádzajú slovami „písm. a), c), d) a j).“

Čl. II

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov

7. V druhej hlave sa za trinásty oddiel vkladá nový štrnásty oddiel, ktorý vrátane nadpisu znie:

«Štrnásty oddiel

Konanie o sťažnosti proti uzneseniu Súdnej rady Slovenskej republiky

§ 74da

(1) Uznesením Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“) je na účely tohto oddielu uznesenie súdnej rady podľa čl. 154d ods. 1 až 3 Ústavy.

(2) Sťažovateľom môže byť

a) sudca, ktorý podľa uznesenia súdnej rady nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu bude vykonávať riadne (ďalej len „predpoklady sudcovskej spôsobilosti“),

b) minister spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „minister spravodlivosti“), ak súdna rada uznesením rozhodla, že sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, a to napriek tomu, že podklady Národného bezpečnostného úradu tento záver neodôvodňujú.

(3) Účastníkom konania je sudca podľa odseku 2 písm. a) a súdna rada; minister spravodlivosti je účastníkom konania len vtedy, ak konanie začalo na jeho návrh.

(4) Sťažnosť možno podať v lehote 30 dní od doručenia uznesenia súdnej rady. Sťažnosť sudcu podľa odseku 2 písm. a) má odkladný účinok.

(5) Sťažnosť proti uzneseniu súdnej rady musí okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 obsahovať aj označenie uznesenia súdnej rady a uvedenie dôvodov, pre ktoré ju sťažovateľ podáva.

§ 74db

(1) Pred rozhodnutím vo veci samej si predseda Ústavného súdu vyžiada stanovisko súdnej rady, ku ktorému je súdna rada povinná pripojiť podklad Národného bezpečnostného úradu, ako aj napadnuté uznesenie súdnej rady, zápisnicu z hlasovania, zápisnicu zo zasadnutia súdnej rady a zvukový záznam zo zasadnutia súdnej rady.

(2) Predseda Ústavného súdu si vyžiada aj stanovisko riaditeľa Národného bezpečnostného úradu.

§ 74dc

(1) Ak Ústavný súd vyhovie sťažnosti sudcu podľa § 74da ods. 2 písm. a), uznesenie súdnej rady zruší a vysloví, že sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, inak sťažnosť zamietne.

(2) Ak Ústavný súd vyhovie sťažnosti ministra spravodlivosti podľa § 74da ods. 2 písm. b), uznesenie súdnej rady zruší a vec vráti súdnej rade, inak sťažnosť zamietne. Ak Ústavný súd vráti vec súdnej rade, je súdna rada viazaná právnym názorom Ústavného súdu.

(3) Ak sťažovateľ vezme svoju sťažnosť späť, Ústavný súd konanie o nej zastaví. Ústavný súd bezodkladne zašle oznámenie o späťvzatí sťažnosti ostatným účastníkom konania.

(4) Ústavný súd rozhoduje vo veci samej nálezom. Nález sa doručuje účastníkom konania.»

Čl. V

Zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

7. V § 6 ods. 7 sa na konci pripája táto veta: „Člen súdnej rady, ktorý je sudcom, nemá právo hlasovať aj vtedy, ak súdna rada rozhoduje o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti tohto člena súdnej rady.“

10. Za § 27g sa vkladá § 27ga, ktorý vrátane nadpisu znie:

„Rozhodovanie o predpokladoch sudcovskej spôsobilosti
§ 27ga

(1) Bezodkladne po oznámení výsledkov výberového konania 12) kancelária súdnej rady doručí kandidátovi na vymenovanie za sudcu, ktorým je uchádzač o funkciu sudcu, ktorý sa umiestnil vo výberovom konaní ako prvý v poradí, dotazník podľa osobitného predpisu. 13)

(2) Kandidát na vymenovanie za sudcu je povinný doručiť kancelárii súdnej rady vyplnený dotazník podľa osobitného predpisu 13) do 30 dní od jeho doručenia kanceláriou súdnej rady.

(3) Predseda súdnej rady bezodkladne po doručení dotazníku podľa odseku 2 písomne požiada Národný bezpečnostný úrad o zabezpečenie podkladov pre rozhodovanie o predpokladoch sudcovskej spôsobilosti kandidáta na vymenovanie za sudcu. K žiadosti sa pripojí súhlas udelený podľa osobitného predpisu 14) a vyplnený dotazník fyzickej osoby podľa osobitného predpisu. 13)

(4) Súdna rada rozhoduje o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti kandidáta na vymenovanie za sudcu na neverejnom zasadnutí, na ktorom sa môžu zúčastniť len členovia súdnej rady a kandidát na vymenovanie za sudcu; ďalšie osoby sa ho môžu zúčastniť len so súhlasom súdnej rady. Hlasovanie súdnej rady je tajné.

(5) Súdna rada je povinná pred rozhodnutím o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti umožniť kandidátovi na vymenovanie za sudcu vyjadriť sa k zisteniam vyplývajúcim z podkladov podľa odseku 3, a to tak, aby nedošlo k zásahu do práv tretích osôb a nebol ohrozený zdroj informácií. Predseda súdnej rady je povinný umožniť členom súdnej rady oboznámiť sa s podkladmi podľa odseku 3 aspoň 15 dní pred zasadnutím súdnej rady, na ktorom rozhoduje podľa týchto podkladov. Ak o to súdna rada požiada, Národný bezpečnostný úrad je povinný umožniť súdnej rade nahliadnutie do materiálov, z ktorých sa podklady pre rozhodovanie o predpokladoch sudcovskej spôsobilosti poskytnú.

(6) Súdna rada je povinná rozhodnúť o tom, či kandidát na vymenovanie za sudcu spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, do 60 dní od predloženia podkladov podľa odseku 3 a uznesenie bezodkladne doručiť tomuto kandidátovi na vymenovanie za sudcu do vlastných rúk.

(7) Ak v čase od podania žiadosti podľa odseku 3 do predloženia podkladov podľa odseku 3 súdnej rade vezme kandidát na vymenovanie za sudcu súhlas podľa osobitného predpisu 14) späť alebo ho odvolá, predseda súdnej rady oznámi bezodkladne túto skutočnosť Národnému bezpečnostnému úradu.“

Poznámky pod čiarou k odkazom 12 až 14 znejú:

„12) § 11 ods. 1 zákona č. 385/2000 Z. z. v znení neskorších predpisov.

13) § 69a zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 195/2014 Z. z.

14) § 28 ods. 2 zákona č. 385/2000 Z. z. v znení neskorších predpisov.“

11. V § 27h ods. 1 sa na konci pripája táto veta: „Rovnako sú povinné súdnej rade poskytnúť informácie o konaní sudcu, ktoré je nezlučiteľné s predpokladmi sudcovskej spôsobilosti.“

14. Za § 30 sa vkladá § 31, ktorý vrátane nadpisu znie:

„Prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 1. septembra 2014

§ 31

(1) Kancelária súdnej rady je povinná do 30. septembra 2014 doručiť sudcovi, ktorý bol ustanovený do funkcie sudcu pred 1. septembrom 2014, dotazník podľa osobitného predpisu. 13)

(2) Vyplnený dotazník je sudca povinný doručiť kancelárii súdnej rady do 31. októbra 2014.

(3) Predseda súdnej rady je povinný bezodkladne po doručení dotazníka podľa odseku 2 písomne požiadať Národný bezpečnostný úrad o zabezpečenie podkladov pre rozhodovanie o predpokladoch sudcovskej spôsobilosti sudcu.

(4) Súdna rada rozhoduje o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti sudcu na neverejnom zasadnutí, na ktorom sa môžu zúčastniť len členovia súdnej rady a sudca; ďalšie osoby sa ho môžu zúčastniť len so súhlasom súdnej rady. Hlasovanie súdnej rady je tajné.

(5) Súdna rada je povinná pred rozhodnutím o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti umožniť sudcovi vyjadriť sa k zisteniam vyplývajúcim z podkladov podľa odseku 3, a to tak, aby nedošlo k zásahu do práv tretích osôb a nebol ohrozený zdroj informácií. Predseda súdnej rady je povinný umožniť členom súdnej rady oboznámiť sa s podkladmi podľa odseku 3 aspoň 15 dní pred zasadnutím súdnej rady, na ktorom rozhoduje podľa týchto podkladov. Ak o to súdna rada požiada, Národný bezpečnostný úrad

je povinný umožniť súdnej rade nahliadnutie do materiálov, z ktorých sa podklady pre rozhodovanie o predpokladoch sudcovskej spôsobilosti poskytnú.

(6) Súdna rada je povinná rozhodnúť o tom, či sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti bezodkladne, a uznesenie bezodkladne doručiť sudcovi do vlastných rúk; uznesenie sa doručuje do vlastných rúk aj ministrovi spravodlivosti Slovenskej republiky.

(7) Ak v čase od podania žiadosti podľa odseku 3 do predloženia podkladov podľa odseku 3 súdnej rade dôjde k zániku funkcie sudcu, predseda súdnej rady oznámi bezodkladne túto skutočnosť Národnému bezpečnostnému úradu.

(8) Za podmienok ustanovených osobitným predpisom 15) možno proti uzneseniu súdnej rady podľa odseku 6 podať sťažnosť.

(9) Uznesenie súdnej rady nadobúda právoplatnosť

- a) márnym uplynutím lehoty na podanie sťažnosti,
- b) doručením späťvzatia sťažnosti Ústavnému súdu Slovenskej republiky,
- c) odmietnutím sťažnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky, alebo
- d) zamietnutím sťažnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky.“

Poznámka pod čiarou k odkazu 15 znie:

„15) § 74da zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení zákona č. 195/2014 Z. z.“

Čl. VII

Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

1. V § 1 sa za odsek 1 vkladá nový odsek 2, ktorý znie:

„(2) Tento zákon ďalej upravuje pôsobnosť úradu pri zabezpečovaní podkladov pre rozhodovanie Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“) o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu bude vykonávať riadne (ďalej len „predpoklady sudcovskej spôsobilosti“). 1)“

Poznámka pod čiarou k odkazu 1 znie:

„1) Čl. 141a ods. 5 písm. b), čl. 141a ods. 9 a čl. 154d ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.“

3. V § 34 sa odsek 1 dopĺňa písmenom g), ktoré znie:

„g) člen súdnej rady v súvislosti s rozhodovaním o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti.“

4. Za tretiu časť sa vkladá nová štvrtá časť, ktorá vrátane nadpisu znie:

„ŠTVRTÁ ČASŤ

ZABEZPEČOVANIE PODKLADOV PRE ROZHODNOVANIE O SPLNENÍ PREDPOKLADOV SUDCOVSKEJ SPÔSOBILOSTI

§ 69a

Zhromažďovanie informácií

(1) Úrad zabezpečuje podklady pre rozhodovanie súdnej rady o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti 1) na základe písomnej žiadosti predsedu súdnej rady. Úrad je povinný ukončiť zhromažďovanie a vyhodnocovanie podkladov na základe oznámenia predsedu súdnej rady podľa osobitného predpisu. 28a)

(2) Úrad pri zabezpečovaní podkladov podľa odseku 1 pre overenie skutočností podľa osobitného predpisu 28b) zhromažďuje informácie o sudcovi alebo o kandidátovi na vymenovanie za sudcu, ktorými sú

a) vyplnený dotazník fyzickej osoby v rozsahu údajov uvedených v prílohe č. 3 častiach A a B,

b) informácie o fyzickej osobe z evidencií Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva,

c) informácie o fyzickej osobe z previerok vykonaných v mieste bydliska Policajným zborom, Slovenskou informačnou službou alebo Vojenským spravodajstvom,

d) informácie vyžiadané od obce, v ktorej má fyzická osoba trvalý pobyt alebo prechodný pobyt,

e) informácie z previerok vykonaných Policajným zborom, Slovenskou informačnou službou alebo Vojenským spravodajstvom o bezpečnosti prostredia, v ktorom fyzická osoba žije a pohybuje sa, a o možnosti výskytu rizík,

f) informácie o fyzickej osobe vyžiadané od ďalších štátnych orgánov, iných právnických osôb a fyzických osôb.

(3) Vyplnený dotazník podľa odseku 2 písm. a) predkladá sudca, ako aj kandidát na vymenovanie za sudcu súdnej rade; v aktuálnom dotazníku je povinný uvádzať úplné a pravdivé údaje. Vyplnený dotazník podľa odseku 2 písm. a) sa pripojí k žiadosti podľa odseku 1.

(4) Úrad je oprávnený pri zabezpečovaní podkladov podľa odseku 1 požadovať od štátnych orgánov, iných právnických osôb a fyzických osôb podľa odseku 2 písm. b) až f) poskytnutie informácií vrátane osobných údajov¹⁴⁾ potrebných na overenie predpokladov sudcovskej spôsobilosti sudcu alebo kandidáta na vymenovanie za sudcu; tieto sú povinné žiadosti v určenej lehote vyhovieť a umožniť nahliadnutie do písomných materiálov, z ktorých informácie úradu poskytli.

(5) Informácie podľa odseku 4 sú štátne orgány, iné právnické osoby a fyzické osoby podľa odseku 2 písm. b) až f) povinné predložiť úradu najneskôr do troch mesiacov od doručenia žiadosti o poskytnutie informácií.

(6) Úrad vedie spis fyzickej osoby podľa odseku 2, v ktorom sú založené podklady na zistenie spôsobilosti fyzickej osoby vykonávať funkciu sudcu. Údaje z tohto spisu možno použiť iba pre rozhodovanie o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti.¹⁾

§ 69b

Vyhodnocovanie informácií

(1) Úrad je povinný zhromaždené informácie vyhodnotiť a vyhodnotenie zaslať súdnej rade najneskôr do piatich mesiacov od doručenia žiadosti podľa § 69a ods. 1. Ak nemožno vzhľadom na povahu veci túto lehotu dodržať, môže ju úrad predĺžiť o dva mesiace. O predĺžení lehoty s uvedením dôvodu je úrad povinný upovedomiť súdnu radu.

(2) Vyhodnotenie je podkladom pre rozhodovanie súdnej rady o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti. Musí obsahovať informácie potrebné pre overenie splnenia predpokladov sudcovskej spôsobilosti v rozsahu podľa osobitného predpisu, 28b) ako aj pre rozhodovanie Ústavného súdu Slovenskej republiky o sťažnosti proti uzneseniu súdnej rady.“

Poznámky pod čiarou k odkazom 28a 28b znejú:

„28a) § 27ga ods. 7 a § 31 ods. 7 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 195/2014 Z. z.

28b) § 5 ods. 7 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 195/2014 Z. z.“

5. V § 70 ods. 1 sa za písmeno c) vkladá nové písmeno d), ktoré znie:

„d) zabezpečovania podkladov potrebných pre rozhodovanie súdnej rady o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti získava, sústreďuje, preveruje, analyzuje a vyhodnocuje informácie o sudcovi a o kandidátovi na funkciu sudcu v rozsahu potrebnom pre overenie skutočností podľa osobitného predpisu. 28b)“

7. V § 75 ods. 1 sa za písmeno d) vkladá nové písmeno e), ktoré znie:

„e) poskytuje úradu na požiadanie informácie o fyzickej osobe podľa § 69a ods. 2 na zistenie predpokladov sudcovskej spôsobilosti a vykonáva na ten účel previerky v mieste bydliska fyzickej osoby podľa § 69a ods. 2 a previerky bezpečnosti prostredia, v ktorom táto fyzická osoba žije a pohybuje sa.“

8. V § 76 sa odsek 1 dopĺňa písmenom e), ktoré znie:

„e) poskytuje úradu na požiadanie informácie o fyzickej osobe podľa § 69a ods. 2 na zistenie predpokladov sudcovskej spôsobilosti a vykonáva na ten účel previerky v mieste bydliska fyzickej osoby podľa § 69a ods. 2 a previerky bezpečnosti prostredia, v ktorom táto fyzická osoba žije a pohybuje sa.“

9. Za § 84a sa vkladá § 84b, ktorý znie:

„§ 84b

Prechodné ustanovenie k úpravám účinným od 1. septembra 2014

Úrad je povinný zabezpečiť podklady pre rozhodovanie o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti podľa čl. 154d ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, zhromaždené informácie vyhodnotiť a vyhodnotenie zaslať súdnej rade do 15 mesiacov odo dňa doručenia písomnej žiadosti predsedu súdnej rady; ustanovenie § 69b ods. 1 sa nepoužije.“

48.1 Nadväzujúc na znenie preskúmvanej zákonnej právnej úpravy ústavný súd pre úplnosť uvádza, že znenie ustanovenia § 27ga zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov bolo novelizované zákonom č. 152/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, takto:

- V § 27ga ods. 1 sa vypustila čiarka za slovami „za sudcu“ a slová „ktorým je uchádzač o funkciu sudcu, ktorý sa umiestnil vo výberovom konaní ako prvý v poradí“.
- V § 27ga ods. 6 sa bodka na konci nahradila bodkočiarkou a pripojili sa slová „uznesenie doručí aj ministrovi spravodlivosti“.
- V § 27ga ods. 7 sa na konci pripojili slová „a ministrovi spravodlivosti“.
- Ustanovenie § 27ga sa doplnilo odsekom 8, ktorý znie: „(8) Späťvzatím súhlasu alebo jeho odvolaním podľa odseku 7 je kandidát na funkciu sudcu vyradený z databázy kandidátov na funkciu sudcu. Kandidát na funkciu sudcu je vyradený z databázy aj vtedy, ak súdna rada rozhodla, že nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti.“

48.2 Nadväzujúc na znenie preskúmvanej zákonnej právnej úpravy ústavný súd pre úplnosť uvádza, že znenie ustanovenia § 69b ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov bolo novelizované zákonom č. 152/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení

neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, tak, že z ustanovenia § 69b ods. 1 bola vypustená druhá a tretia veta.

48.3 Vzhľadom na bezprostrednú vecnú súvislosť s preskúmanou zákonnou právnou úpravou je predmetom konania pred ústavným súdom a jeho rozhodovania aj ustanovenie § 28b ods. 1 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktoré bolo do zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov doplnené zákonom č. 152/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s účinnosťou od 1. júla 2017, ktoré znie:

„Výberového konania sa okrem sudcu môže zúčastniť ten, kto spĺňa predpoklady na vymenovanie za sudcu podľa § 5 ods. 1 písm. a) až d), f), g) a ods. 2 a udelí písomný súhlas s overením predpokladov sudcovskej spôsobilosti Národným bezpečnostným úradom, 4c) pre prípad, že sa stane kandidátom na funkciu sudcu.“

Materiálne ohnisko (jadro) ústavy

VI.

Explicitné nezmeniteľné náležitosti (klausuly večnosti) ústav

49. S príchodom písaných ústav sa začala objavovať predstava, podľa ktorej ústava obsahuje ustanovenia, ktoré sú natoľko závažné, chránia také významné základy štátu a spoločnosti, že ich nemožno zmeniť. Nezmeniteľné náležitosti (klausuly večnosti) sú výslovne zakotvené v mnohých ústavách Európy a sveta. Ich vznik a výslovne uvedenie v konštitučných dokumentoch bol limitovaný – zjednodušene povedané – (i) predchádzajúcou nedobrou skúsenosťou s minulým usporiadaním spoločnosti či nedemokratickými režimami (napr. v USA a Austrálii zakotvenie rovnoprávneho zastúpenia v parlamente, vo Francúzsku zakotvenie republikánskej formy vlády, v Nemecku a Česku reakcia na nedemokratické medzivojnové režimy – nacizmus a socializmus) v snahe zabrániť ich recidíve alebo (ii) snahou o „večné“ zakonzervovanie dosiahnutého

stavu (napr. štátne náboženstvo, úradný jazyk, územná integrita či nezávislosť), a to aj/nielen v kombinácii oboch prístupov. Ich zmysel spočíva v tom, aby niektoré ustanovenia ústav alebo ich princípy nebolo možné neskôr zmeniť. „Musí existovať nejaké trvalé, neporušiteľné pravidlo proti meniacim sa väčšinám v parlamente; v každom systéme vlády musí byť niečo základné, niečo ako charta, ktorá je trvalá a nemenná“ (Schmitt, C. *Constitutional theory*. Durham : Duke University Press, 2008. s. 92). Podľa Pavla Holländera „[m]yšlienka, podľa ktorej demokratická ústava nie je len odzrkadlením momentálnych mocenských vzťahov, ale predstavuje fixovanie pre spoločenstvo konštitutívnych hodnôt slobody a rovnosti, ako aj ich inštitucionálne garancie, ktorých účelom, funkciou, je tieto hodnoty garantovať spravodlivosťou a racionalitou, našla koncom 19. storočia koncentrovaný výraz v uvedení si princípu imperatívu nezmeniteľnosti materiálneho ohniska (jadra) ústavy.“ (Holländer, P. *Základy všeobecné štátovedy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 267).

50. Yaniv Roznai vo výskume z roku 2011 uvádza, že zo 192 písaných ústav sveta ich 82 (teda 42 %) obsahuje nejaké nezmeniteľné náležitosti. Z celkových 537 ústav minulosti a súčasnosti potom nezmeniteľné náležitosti obsahuje 172 ústav (32 %), pričom za nezmeniteľné sú označované nielen ustanovenia o republikánskej forme vlády, demokracii, právnom štáte či ochrane ľudských práv (napr. Francúzsko, Nemecko, Česko), ale tiež islam ako štátne náboženstvo (Alžírsko 1989 alebo Irán 1979), úradný jazyk (Alžírsko 1989 alebo Turecko 1982), sekularizmus či oddelenie cirkvi od štátu (Angola 2010), deľba moci (Brazília 1988), vláda ústavy (Ukrajina 1996) alebo suverenita ľudu (Arménsko 1995). Je možné sa stretnúť aj s celkom unikátnymi nezmeniteľnými ustanoveniami, ako sú dedičské práva štátu a kompetencie emira (čl. 145 a čl. 147 Ústavy Kataru z roku 2004) alebo nenapadnuteľnosť amnestií zaručených osobám, ktoré porušovali ľudské práva [čl. 177 Ústavy Nigerie z roku 2010 (Roznai, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea*. *American Journal of Comparative Law*, č. 3/2013, s. 667 – 669 citované z Molek, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?*, MU Brno, 2014. s. 53, v ďalšom texte citácie z publikácie označené ako „Pavel Molek“)].

51. V 20. storočí sa nezmeniteľné náležitosti (klausuly večnosti) ústav dostali do ďalšieho vývojového štádia. Normy slúžiace predovšetkým na stabilizáciu vzťahov v zloženom štáte, na zabránenie zmenám právneho postavenia členských štátov, sa výrazne rozrástli tak, aby vniesli stabilitu do ďalších otázok organizácie štátu, aj do postavenia jednotlivca v štáte. Do ústav sa tak vniesli ďalšie ustanovenia či princípy významné pre chod štátu a spoločnosti, ktoré majú byť ustanovené „raz navždy“, a preto ich nemožno upraviť odchylnou pomocou zmeny ústavy. Také normy majú ústavy Českej republiky (čl. 9 ods. 2: „Zmena podstatných náležitostí demokratického právneho štátu je neprípustná.“), Grécka (čl. 110: „Ustanovenia ústavy sa môžu meniť, s výnimkou tých ustanovení, ktoré určujú formu vlády a štátu ako parlamentnú republiku, a ďalej ustanovení čl. 2 ods. 2, čl. 4 ods. 1, 4 a 7, čl. 5 ods. 1 a 3, čl. 13 ods. 1 a čl. 26“), Spolkovej republiky Nemecko (čl. 79 ods. 3: „Zmena tohto Základného zákona, ktorá sa týka usporiadania Spolku na krajiny, zásadného spolupôsobenia krajín v zákonodarstve alebo zásad určených v čl. 1 a 20, je neprípustná“), Portugalska [čl. 288: „Zákony meniace túto ústavu musia rešpektovať: a) národnú nezávislosť a jednotu štátu; b) republikánsku formu vlády; c) odluku cirkvi od štátu; d) práva a slobody občanov a ich záruky; e) práva zamestnancov, ich výborov a odborových organizácií; f) koexistenciu verejného, súkromného a družstevného vlastníctva výrobných prostriedkov v sociálnych sektoroch; g) úlohu hospodárskych plánov v rámci zmiešaného hospodárstva; h) všeobecné, priame, tajné a pravidelné hlasovanie vo voľbe volených členov najvyšších orgánov, autonómnych regionálnych a miestnych zastupiteľských zborov a systém pomerného zastúpenia; i) pluralizmus prejavu a politickej organizácie, ktorá zahŕňa politické strany a právo na demokratickú opozíciu; j) oddelenie a vzájomnú zodpovednosť orgánov s najvyššou právomocou; l) súdny prieskum všeobecne záväzných právnych predpisov na pozitívnu neústavnosť, ako aj na nesúladsť s ústavou v dôsledku nečinnosti; m) súdnu nezávislosť; n) autonómiu miestnych orgánov; o) politickú a administratívnu nezávislosť Azorských ostrovov a Madeiry“]. Takéto normy majú tiež ústavy Španielska, Rumunska či Bosny a Hercegoviny.

52. Ústavný súd k uvedenému prehľadu dodáva, že v priebehu 20. storočia netreba prehliadnuť potenciálnu väzbu medzi oslobodením sa štátu spod totalitnej formy vlády

a zakotvením nezmeniteľných náležitostí (klausuly večnosti) ústav, prijatých v reflexii na toto obdobie ako základu zásadne inej, demokratickej formy vlády v právnom štáte.

Základným charakteristickým znakom ústav štátov západného sveta prijímaných po 2. svetovej vojne a práve na základe skúseností a poučenia z 2. svetovej vojny je zvýraznenie hodnotovej orientácie ústavného textu (konceptia materiálne chápaného demokratického a právneho štátu, resp. demokratického a sociálneho právneho štátu). Podstatnou súčasťou ústavných textov sa stali hodnoty, ktoré zakotvovali, ale tiež garantovali a chránili hranice, za ktoré už štátna moc nesmela ísť. Tým došlo k prekonaniu formálno-právneho prístupu ku konštrukcii ústavného textu, ktorý bol charakteristický pre ústavy prijímané v medzivojnovom období, ktoré boli hodnotovo neutrálne.

Udialo sa tak v Nemecku na ceste z Tretej ríše, v Španielsku po páde režimu generála Franca, v Portugalsku po páde Salazara, v Grécku po ukončení vojenskej diktatúry plukovníkov, v Českej republike, Rumunsku či Čiernej Hore po politickom skončení s érou socializmu. V historicko-politickom kontexte by bolo opodstatnené, aby sa aj Ústava Slovenskej republiky z roku 1992 výslovne prihlásila k nemennosti niektorých ústavných noriem pomocou ich zaručenia klauzulou večnosti. No nestalo sa tak.

VII.

Hodnotovo orientovaná ústava ako *conditio sine qua non* implicitného materiálneho ohniska (jadra) ústavy

53. Na rozdiel od ústav, ktoré explicitne obsahujú nezmeniteľné náležitosti (klausuly večnosti), existuje prevaha ústav, ktoré takéto explicitné ústavné úpravy nemajú. Ani Ústava Slovenskej republiky univerzálne neobsahuje takúto úpravu. Nemožno však obísť ostatnú novelu ústavy – ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorá s účinnosťou od 4. apríla 2017 do ústavy v čl. 86 písm. i) vložila novú kompetenciu národnej rady „uznášať sa o zrušení rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j), ak odporuje princípom demokratického a právneho štátu; prijaté uznesenie je všeobecne záväzné a vyhlasuje sa rovnako ako zákon“. Toto uznesenie sa prijíma za podobných podmienok ako ústavný zákon (súhlas aspoň trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov) a navyše

posúdenie súladu takéhoto uznesenia národnej rady bolo v zmysle čl. 129a tohto ústavného zákona zverené do rúk ústavného súdu.

54. Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 7/2017 k princípom demokratického a právneho štátu uviedol: «Pojem „princípy demokratického a právneho štátu“ sa v ústavných reáliách Slovenskej republiky nepochybne viaže k uvádzaciemu ustanoveniu ústavy, t. j. k prvej vete čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom ústavodarca definuje Slovenskú republiku ako „... zvrchovaný, demokratický a právny štát“». Z tejto ústavnej konštrukcie zjavne vyplýva, že ide o kvalitatívne, resp. (výstižnejšie) hodnotové požiadavky, ktoré ústavodarca kladie na Slovenskú republiku ako demokratický a právny štát. Ústavný súd už v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 12/01 zdôraznil, že «Žiadna moderná ústava, Ústavu Slovenskej republiky nevynímajúc, nie je hodnotovo neutrálna, naopak, je založená na relatívne ucelenej sústave hodnôt, ktoré si štát váži, rešpektuje ich a prostredníctvom orgánov verejnej moci zabezpečuje ich ochranu. Tieto hodnoty majú objektívny charakter a sú vyjadrením spoločensky uznávaného všeobecného „dobra“ a majú spravidla nemateriálnu povahu...».

Ak je určitá objektívna hodnota explicitne vyjadrená v ústave alebo ju možno z ústavy implicitne vyvodit', nadobúda charakter ústavnej hodnoty, ktorá požíva najvyššiu, t. j. ústavnú ochranu. Nositeľmi ústavných hodnôt sú ústavné princípy, ktoré možno charakterizovať ako regulatívne právne idey, ktoré svojím všeobecným normatívnym pôsobením vytvárajú normatívny základ nielen ústavy, ale aj celého právneho poriadku [podľa známeho amerického filozofa práva R. Dworkina je právny princíp „... štandard, ktorý sa má zachovávať... preto, že si to vyžaduje spravodlivosť (justice), slušnosť (fairness) alebo nejaká iná dimenzia morálky (morality)“ – Dworkin, R. Když se práva berou vážně. Praha : Oikoymenth, 2001. s. 44]. Na zásadný význam ústavných princípov pre Slovenskú republiku ako demokratický a právny štát pravidelne poukazuje vo svojej ustálenej judikatúre aj Ústavný súd Slovenskej republiky. Ilustratívne možno poukázať na jedno z prvých takýchto rozhodnutí – nález sp. zn. PL. ÚS 16/95 z 24. mája 1995, v ktorom ústavný súd zvýraznil nedotknuteľnosť ústavných princípov, ktorých „zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky“.

55. V získavaní poznatkov o materiálnom jadre ústavy nemožno obísť úvahy a argumenty o existencii materiálneho jadra ústavy v českej právnickej literatúre, zavŕšené jednoznačným vyjadrením P. Holländera: „Implicitné jadro ústavy chráni ústavu pred zmenami tých jej ustanovení, ktoré predstavujú a zakladajú jej identitu a ktorých zmena alebo vypustenie by narušili kontinuitu ústavy. Nezmeniteľnosť ústavy je prejavom suverenity suveréna, možnosť jej zmeny a doplnenia je teda založená len na jeho vôli vyjadrenej zmocnením. Teda imperatív nezmeniteľnosti, ktorý zakladá identitu ústavného systému, je ústavne imanentný a je v nej obsiahnutý aj vtedy, ak nie je explicitne vyslovený.“ (Holländer, P. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. Právnik, č. 4/2005. s. 327).

56. Kruciálna otázka, ktorá primárne stála pred ústavným súdom, otvárajúca možnosť prípadného ústavného prieskumu napadnutej (aj) ústavnej úpravy s ústavou, spočívala v tom, či Ústava Slovenskej republiky je ústavou hodnotovo orientovanou. S uvedenou otázkou (i) súvisí, ale aj nemusí súvisieť zakotvenie „nezmeniteľných náležitostí“ či „klausúl večnosti“ do ústav explicitne v texte ústavy, ale (ii) určite súvisí existencia materiálneho ohniska (jadra) ústavy, ktoré podľa Pavla Moleka (s. 40) «tvorí pomyselnú „Grundnormu“ daného ústavného systému, nech ju už ju budeme vnímať spolu s Carlom Schmittom skôr materiálne, teda ako odraz vôle ľudu rozhodujúceho o základných náležitostiach svojho štátneho usporiadania..., alebo skôr procedurálne spolu s Hansom Kelsenom». Nastolená otázka o hodnotovej orientácii alebo hodnotovej neutralite ústavy odráža v práve od nepamäti prítomný konflikt medzi pozitívnym a prirodzeným právom a z pohľadu ústavných hodnôt možno tento konflikt vyjadriť ako spor medzi dvomi základnými právnymi hodnotami v rámci západného myslenia – medzi spravodlivosťou a poriadkom (Stein, P., Shand, J. Legal Values in Western Society. Edinburg : Edinburg University Press, 1974. s. 1).

57. To, že ústava nie je ústavou hodnotovo neutrálnou, ale je ústavou hodnotovo orientovanou, ústavný súd opakovane potvrdil vo svojej rozhodovacej činnosti (ide teda o názor ustálený, pozn.). Už v roku 1995 (PL. ÚS 16/95) sa jasne prihlásil k existencii implicitného materiálneho ohniska (jadra) slovenskej ústavy, keď k postaveniu národnej

radu vyslovil, že „[a] zákonodarný orgán je bez akýchkoľvek pochybností viazaný ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 ústavy“. Neskôr vo veci sp. zn. PL. ÚS 12/01 uviedol: «Žiadna moderná ústava, Ústavu Slovenskej republiky nevynímajúc, nie je hodnotovo neutrálna, naopak, je založená na relatívne ucelenej sústave hodnôt, ktoré si štát váži, rešpektuje ich a prostredníctvom orgánov verejnej moci zabezpečuje ich ochranu. Tieto hodnoty majú objektívny charakter a sú vyjadrením spoločensky uznávaného všeobecného „dobra“ a majú spravidla nemateriálnu povahu.» Vyslovený záver ústavný súd zopakoval aj vo svojom rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 294/2012 a navyše uviedol, že „Uvedený hodnotový základ Ústavy Slovenskej republiky je deklarovaný v jej čl. 1 ods. 1 prvej vete, podľa ktorého Slovenská republika je demokratický a právny štát.“. Ústavný súd v logickej nadväznosti výslovne potvrdil existenciu „jadra ústavy“, ktoré možno prirovnať ku „klauzule večnosti“ v ústavách iných európskych štátov: „Podoba demokratického štátu v európskom priestore sa po druhej svetovej vojne zakladá na rešpektovaní základných práv a slobôd, pričom európske ústavné systémy na účel garancie tohto záväzku využívajú rôzne ústavné nástroje. Typickým príkladom je tzv. klauzula večnosti objavujúca sa v čl. 79 ods. 3 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko, prípadne v čl. 9 ods. 2 Ústavy Českej republiky, čl. 110 ods. 1 Ústavy Gréckej republiky alebo čl. 288 Ústavy Portugalskej republiky. V podmienkach Slovenskej republiky chráni nezmeniteľnosť ústavných článkov garantujúcich základné práva a slobody predovšetkým čl. 12 ods. 1 druhá veta ústavy, ale k ustanoveniam s uvedeným účelom nepochybne patrí aj čl. 93 ods. 3 ústavy.“ (PL. ÚS 24/2014).

58. Prvým zakotvením nezmeniteľnosti určitého segmentu ústavnej úpravy, ktorý vyvolal európsky diskurz, bol článok V. francúzskeho ústavného zákona zo 14. augusta 1884, ktorým bol novelizovaný čl. 8 ods. 2 ústavného zákona o organizácii francúzskej štátnej moci z roku 1875, ktorý výslovne stanovil: „Republikánska forma vlády nemôže byť predmetom revízie.“ Uvedené ustanovenie identickou dikciou zakotvuje i súčasná Ústava Francúzskej republiky v čl. 89. Novela ústavy z roku 1884 bola jedným z politických dôsledkov vnútropolitického vývoja vo Francúzsku po vzniku III. republiky, mala za cieľ

poistiť nadobudnuté politické pozície ešte pred nedávnou dobou minoritných republikánov. [pozri podrobnejšie Engels, J. I. *Kleine Geschichte der Dritten französischen Republik* (1870 – 1940). Köln, 2007, s. 16 a nasl.] Politický manéver sa ale čoskoro premieňa na teoretický konštitucionalistický pojem. S odstupom niekoľkých rokov vteľuje už Georg Jellinek, jeden zo zakladateľov modernej európskej vedy ústavného práva, imperatív nezmeniteľnosti materiálneho jadra ústavy do rámca kategórií modernej vedy o štáte: „Zvrchovanosť teda nie je štátnou všemohúcnosťou. Je mocou vykonávanou vo forme práva a je teda právom viazaná... pokiaľ sa týka vnútorných záležitostí, sú možné prípady, v ktorých ani cestou ústavnej zmeny nemožno zmeniť platnú právnu normu. Francúzsky zákon zo 14. augusta 1884 zakazuje, aby sa republikánska forma vlády stala predmetom revízie ústavy. Toto ustanovenie môže byť zrušené násilím, nie však právom.“ (Jellinek, G. *Allgemeine Staatslehre*. 1900. Český preklad: Jellinek, J. *Všeobecná státověda*. Praha : 1906. s. 509, 512). Relatívne krátko potom v rokoch 1916 a 1917 na stránkach časopisu *Juristische Blätter* sa k problému materiálneho jadra ústavy uskutočnila diskusia troch veľikánov európskej vedy verejného práva v 20. storočí: Alfreda Verdroŕa, Františka Weyra a Adolfa Merkla. A bol to práve Adolf Merkl, ktorý v tejto súvislosti ako prvý v Európe sformuloval kľúčovú tézu pre posúdenie rozhodovanej veci, kľúčovú pre pochopenie jadra ústavy a jeho implicitnej povahy, t. j. jeho významu v zmysle sústavy hodnôt definujúcich ústavný systém. Ústavné zákonodarstvo podľa Merklého názoru nemožno zamieňať s ústavou samou, v jeho prípade, hoci to znie paradoxne, ide rovnako o obyčajný výkon ústavy, ku ktorému dala blanket, ako v prípade všetkých aktov obyčajného zákonodarstva, pričom tento výkon spočíva len v zmene ústavných ustanovení, ku ktorej samotná ústava zakotvila splnomocnenie, čiže platí: „bez splnomocnenia ústavy nijaká jej zmena.“ V nezmeniteľnosti ústavy, a nie v zmeniteľnosti Merkl nachádza „najlepšie vyjadrenú suverenitu štátu“. (Merkl, A. *Die Unabänderlichkeit von Gesetzen - ein normologisches Prinzip*. *Juristische Blätter*, Nr. 9, 10, 1917. s. 109, 111).

59.1 Tvorcovia Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko z roku 1949 reagovali na nemeckú históriu rokov 1919 – 1945 okrem iného tým, že vyňali „materiálne ohnisko ústavy“ z dispozície ústavodarcu, inými slovami, zakotvili tzv. imperatív nezmeniteľnosti (*Ewigkeitsklausel*). Podľa neho zmena základného zákona, týkajúca

sa základných princípov spolkového usporiadania, základných princípov ochrany ľudských práv, právneho štátu, suverenity ľudu a práva na občiansku neposlušnosť, je neprípustná (čl. 79 ods. 3 základného zákona). Doktrinálny názor, podľa ktorého je Spolkový ústavný súd Nemecka príslušný rozhodovať o neplatnosti ústavného zákona meniaceho základný zákon v rozpore s jeho čl. 79 ods. 3, sa pritom presadil vzápätí po nadobudnutí účinnosti základného zákona (Bachof, O. Verfassungswidrige Verfassungsnormen? Tübingen, 1951. s. 35, 47 a nasl.) a následne bol potvrdený i samotnou judikatúrou Spolkového ústavného súdu Nemecka (BVerfGE, 30, 1/24).

Spolkový ústavný súd Nemecka nachádza v celom obsahu ústavy určité „ústavnoprávne princípy a základné rozhodnutia“, ktorým sú podriadené jednotlivé ústavné ustanovenia. Uvedený súd vidí oporu pre toto vnútorné členenie ústavy v tom, že ústavodarca, ktorý mení ústavu, je pozitívne viazaný jej materiálnymi hranicami (Brösl, A. O ústavnosti ústavných zákonov. In: Metamorfózy práva ve střední Evropě. Praha – Plzeň, 2008. s. 11 – 24).

59.2 Popri koncepcii a judikatúre nemeckého ústavného súdu to v povojnových dejinách európskeho ústavného súdnictva bol najmä rakúsky ústavný súd, pôsobenie ktorého nadobudlo i širší teoretický dopad. V rozhodnutiach sp. zn. VfSlg. 11.584, 11.756, 11.827, 11.916, 11.918, 11.927, 11.972 podrobil kritike legislatívnu prax, ktorá formou prijímania ústavných zákonov v oblastiach matérie podústavného práva obchádzala prieskumnú právomoc ústavného súdu, pričom dospel k záveru, podľa ktorého takýmto postupom ústavodarca „nemôže smerovať“ k prelamovaniu základných princípov spolkovej ústavy. S týmto stanoviskom sa stotožnil rad autorít rakúskej konštitucionalistiky: Peter Pernthaler (Pernthaler, P. Der Verfassungskern. Gesamtänderung und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtssprechung und europäischen Verfassungskultur. Wien, 1998. s. 46 a nasl., 80 a nasl.), Ludwig Adamovich, Bernd-Christian Funk a Gerhard Holzinger (Adamovich, L., Funk, B. - C., Holzinger, G. Österreichisches Staatsrecht. Band 1. Wien - New York, 1997. s. 128 a nasl.).

Uvedená rozhodovacia línia ústavného súdu bola napokon potvrdená v kľúčovom rozhodnutí sp. zn. VfGH 16.327 z 11. októbra 2001, v ktorom súd posudzoval ústavnosť ustanovenia zákona, ktorým parlament prelomil všeobecnú ústavnú úpravu rozdelenia

kompetencií medzi spolkom a krajinami a ktorému priradil právnu silu ústavného zákona (§ 126a zákona o verejných zákazkách, podľa ktorého „ustanovenia krajinských zákonov platných ku 1. januáru 2001, týkajúcich sa organizácie a príslušnosti orgánov, ktorým prináleží právna ochrana vo veciach zadávania verejných zákaziek, platia a nie sú v rozpore so spolkovou ústavou“).

Hlavný dôraz pochybností jednoznačne spočíval v prvku vylúčenia príslušnosti ústavného súdu z kontroly noriem ako ústredného prvku právneho štátu Spolkovej ústavy Rakúskej republiky. V ďalších prípadoch konštatoval, že je pochybné, ak sa jeho kontrolná príslušnosť v značnej miere obmedzí. Odstránenie príslušnosti ústavného súdu z kontroly noriem by znamenalo celkovú zmenu Spolkovej ústavy Rakúskej republiky (Brörtl, A. O ústavnosti ústavných zákonov. In: Metamorfózy práva ve střední Evropě. Praha – Plzeň, 2008. s. 11 – 24).

59.3 Pokiaľ ide o ochranu materiálneho jadra ústavy v podmienkach Českej republiky, Ústavný súd Českej republiky v tejto súvislosti vyslovil kľúčové tézy už vo svojom prvom plenárnom náleze v konaní o kontrole noriem vo veci ústavnosti zákona č. 198/1993 Sb. o protiprávnosti komunistického režimu a o odpore proti nemu sp. zn. Pl. ÚS 19/93: *„Právně-pozitivistická tradice... odhalila v pozdějším vývoji vícekrát své slabiny. Ústavy konstruované na těchto základech jsou hodnotově neutrální: tvoří institucionální a procesní rámec, naplnitelný velmi odlišným politickým obsahem, protože kritériem ústavnosti se stává dodržení kompetenčního a procesního rámce ústavních institucí a postupů, tudíž kritérií formálně-racionální povahy... Naše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti... České právo není založeno na svrchovanosti zákona. Nadřazenost zákonů nižším právním normám neznamena ještě jejich svrchovanost. Dokonce ani ve smyslu rozsahu zákonodárné kompetence v rámci ústavního státu nelze hovořit o svrchovanosti zákona. V pojetí ústavního státu, na kterém je založena česká ústava není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež ústava prohlašuje za nedotknutelné. Česká ústava například v čl. 9 odst. 2 stanoví, že „změna podstatných*

náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná'. Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci, a tím ultra vires Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstraněním některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím parlamentu by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.“

Logickým vyústením konzistentnej judikatury českého ústavného súdu bola kauza Melčák (Pl. ÚS 27/09), v ktorom český ústavný súd *inter alia* zrušil ústavný zákon o skrátení piateho volebného obdobia Poslaneckej snemovne. Nosné dôvody derogácie spočívali v nepřipustnom *ad hoc* prelamaní všeobecnej ústavnej úpravy s tým, že išlo o jednorazový a individuálny zákon, ktorý bol ústavným zákonom iba čo sa týka formy, nie obsahu, ako aj v porušení princípu zákazu retroaktivity.

Článok 9 ods. 2 českej ústavy umožnil českému ústavnému súdu klásť dôraz na hodnotovú konzistentnosť celého ústavného poriadku, z čoho vyplýva nevyhnutnosť interpretovať každé jeho ustanovenie z pohľadu jeho súladu s materiálnym ohniskom ústavy.

V podstate konsenzuálnym bol názor celého pléna, že český ústavný súd má za určitých podmienok právomoc rozhodovať o protiústavnosti ústavných zákonov (dvaja disentujúci sudcovia však túto právomoc vidia od väčšiny rozdielne), a to napriek tomu, že explicitné ústavné zmocnenie pre takéto prípady chýba.

59.4 Kauzou Melčák ale nekončí príbeh ochrany materiálneho jadra ústavy v európskom kontexte. Dňa 28. decembra 2012 Ústavný súd Maďarskej republiky vyhlásil za protiústavné prechodné ustanovenia k novej ústave krajiny, pričom šlo o ustanovenia s právnou silou ústavného zákona, a to z dôvodu nepřipustnosti ich retroaktivity. Dňa 24. januára 2014 Ústavný súd Litovskej republiky anuloval ústavný zákon z dôvodu porušenia úpravy ústavodarnej iniciatívy (šlo o kauzu zmeny návrhu v dôsledku prijatia pozmeňujúceho návrhu). Okrem tohto je veľmi zaujímavé a pre komparáciu významné aj rozhodnutie z 11. júla 2014 [dostupné na <<https://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta859/content>>], v ktorom Ústavný súd Litovskej republiky konštatoval, že z ústavy vyplývajúce základné hodnoty nie je možné zmeniť, a to ani v prípade, ak bola

procedúra prijatia zmeny ústavy zachovaná a táto zmena bola schválená v referende. V tomto rozhodnutí argumentoval tým, že aj samotný ľud je ako ústavodarca prijatou ústavou viazaný, pričom táto ústava musí zostať obsahovo a hodnotovo jednotná. Ani ústavodarná moc ľudu totiž nemôže smerovať k popretiu základných ústavných hodnôt (klauzúl večnosti, materiálneho jadra ústavy). [V skrátenej podobe je táto argumentácia uvedená aj v oficiálnom sumáre rozhodnutia, ktoré je k dispozícii na <<https://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta859/summary>>].

59.5 Martin Madej uvádza, že rumunský ústavný súd „v rokoch 1992 až 2014 skúmal... celkovo sedem noviel ústavy, z ktorých tri označil za ústavne-konformné, u troch konštatoval protiústavnosť ich častí a jedenkrát zastavil návrh ústavnej novely kompletne“. Martin Madej vo svojej štúdii ponúka pohľad na ďalší vývoj judikatúry európskych ústavných súdov vo veci ochrany materiálneho jadra ústavy: „ústavné súdy štyroch zo šestnástich porovnávaných krajín už niekedy ústavný zákon zrušili (Rumunsko, Rakúsko, Litva, Česká republika), dva vyvodili právomoc substantívneho i procedurálneho prieskumu ústavnosti (Nemecko, Taliansko) a jeden pripustil len procedurálny prieskum (Chorvátsko). Zároveň existujú krajiny ako Portugalsko alebo Lotyšsko, u ktorých sa možno domnievať, že by v závislosti na povahe návrhu mohli k anulácii ústavného zákona pristúpiť.“ (Madej, M. Melčák nebo Melčáci? Ústavní soudy rušící ústavní zákony. Právník, č. 5, 2016. s. 424, 426).

Tieto stanoviská sú pritom prítomné v krajinách s explicitne zakotveným materiálnym jadrom ústavy a rovnako i v krajinách, v ktorých sa materiálne jadro ústavy chápe ústavnými súdmi implicitne.

59.6 Zaujímavé súdne riešenie tohto problému pochádza od Najvyššieho súdu Indie. Tento súd v sérii rozhodnutí určil, že ústavný dodatok je neústavný vtedy, keď mení základnú štruktúru a rámec ústavy (Abraham, M. Judicial Role in Constitutional Amendment in India: The Basic Structure Doctrine. In: The Creation and Amendment of Constitutional Norms. 2000, s. 195, 201 – 204. Uvedené odkazy pochádzajú z práce Barak, A. Sudca v demokracii. Bratislava, 2016, s. 103 – 104 a nasl., tiež Barak, A.

Unconstitutional Constitutional Amendments. Israel Law Review, Vol. 44, Issue 3, 2011, pp. 321 – 341).

60.1 Nielen v slovenskom a českom, ale aj v nemeckom či rakúskom právno-teoretickom prostredí vychádza kritika predstavy materiálneho jadra ústavy z téz neobmedziteľnosti suverenity ľudu a z radikálneho príklonu k pozitívno-právnomu smerovaniu a s tým spojeného odmietnutia iusnaturalizmu. Na okraj oboch týchto výhrad nech zaznie ten najautoritatívnejší hlas. Autorom dnes v celej západnej civilizácii panujúcej predstavy parlamentnej (zastupiteľskej) demokracie je najvýznamnejší štátovedný mysliteľ Francúzskej revolúcie Emmanuel Joseph Sieyès. Základná dilema tej doby spočívajúca v rozpore medzi vernosťou Rousseauovmu odkazu ideálu priamej demokracie (vrátane jeho negatívneho postoja k princípu reprezentácie) (Rousseau, J. J. *Du contracte social ou principes du droit politique*. Český preklad: O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva. Praha : 1949. Reprint: Dobrá Voda, 2002. s. 108) a realitou výkonu štátnej moci nachádza svoje geniálne riešenie v diele Sieyésa. Ten odlišil moc ustavujúcu (*le pouvoir constituant*) a moc ustanovenú (*le pouvoir constitué*): „Obe časti ústavy (podľa Sieyésa ide o úpravu zákonodarného telesa a exekutívnych telies, pozn.) nie sú dielom moci ustanovenej, ale moci ustavujúcej. Nijaká prenesená moc, nech by už bola akéhokoľvek druhu, nemôže nič zmeniť na podmienkach svojho prenesenia.“ Sieyès formuluje túto tézu potom, ako odstraňuje koncepciu stavovského parlamentu („tretí stav vyžaduje, aby sa hlasy počítali nie podľa stavov, ale podľa hláv“) a po kritike anglického parlamentarizmu, konkrétne princípu jeho zvrchovanosti, pričom jeho úvaha vyúsťuje do vytýčenia odlišného princípu: „teleso reprezentantov zastáva spoločenskú vôľu nie neobmedzene a v jej celkovom rozsahu, zastáva ju len v časti celkovej spoločenskej vôle národa“ (Sieyès, E. J. *Qu'est-ce que le tiers état?* 1789. Nemecký preklad: Sieyès, E. J. *Politische Schriften* 1788 – 1790. Darmstadt, 1975, s. 131, 144, 166, 167).

60.2 Pokiaľ ide o „automatické“ spájanie koncepcie materiálneho jadra ústavy s iusnaturalizmom, ústavný súd pripomína, že aj ten najvýznamnejší teoretik právneho pozitivizmu v Európe 20. storočia Herbert Lionel Adolphus Hart vo svojom najslávnejšom

diele Pojem práva zreteľne a zrozumiteľne objasňuje, v čom spočíva kategória implicitného materiálneho jadra ústavy a z akého dôvodu je táto kategória spojená so súdnou ochranou:

„Parlament by neměl být neschopen neodvolatelně omezit zákonodárné kompetence svých nástupců, ale naopak by měl tuto širší sebeomezující pravomoc mít... Ve svém důsledku volí mezi přetrvávající všemohoucností ve všech záležitostech, jež neovlivňují zákonodárné kompetence následných parlamentů, a neomezenou sebezahrnující všemohoucností, jejíž uplatňování si může užít pouze jednou. Tato dvě pojetí všemohoucnosti mají svůj protějšek ve dvou pojetích všemohoucího Boha. Na jedné straně je to Bůh, který má v každém okamžiku své existence tutéž moc a není schopen ji omezit; a na straně druhé jde o Boha, jehož moc zahrnuje i moc svoji všemohoucnost v budoucnu zničit. Jaká forma všemohoucnosti - přetrvávající, nebo sebezahrnující - je našemu parlamentu vlastní, je empirickou otázkou týkající se formy pravidla, jež je akceptováno jako základní kritérium při identifikaci zákona. ... Lze připustit..., že parlament by mohl sám sebe úplně zničit zákonem, který by jeho pravomoci prohlásil za ukončené a zrušil by legislativu umožňující volby do budoucích parlamentů.“

V prípade, ak bude súd vyzvaný, aby o tejto záležitosti rozhodol, podľa Harta nastane situácia, že „*díky soudům, bude základní pravidlo, podle něhož je identifikováno platné právo, v tomto bode zcela určité... Možnost, že soudy mají v jakoukoli danou dobu autoritu rozhodovat mezní otázky týkající se základního pravidla platnosti, závisí pouze na tom, že aplikace těchto kritérií na širokou oblast práva, včetně pravidel, jež tuto autoritu propůjčují, v oné době nevzbuzují žádné pochybnosti, třebaže jejich přesný rozsah a rámec ano... Jednou z ‚formalistických‘ chyb může být názor, že každý krok jenž soud učiní, je kryt nějakým obecným pravidlem, který k nemu předem poskytuje autoritu, takže kreativní pravomoci soudu jsou vždy formou delegované zákonodárné pravomoci. Může být pravda, že pokud soudy řeší předem nepředstavitelné otázky týkající se základních ústavních pravidel, autorita pro jejich rozhodování bude akceptována, až tyto otázky nastanou a bude dosaženo nějakého rozhodnutí. Zde rozhoduje pouze úspěch.“* (Hart, H.L.A. Concept of Law. (1961), Český překlad: Pojem práva. Praha : 2004. s. 152, 154, 155).

Hart teda kladie vedľa seba pretrvávajúcu (t. j. odmietajúcu viazanosť materiálnym jadrom) a sebazahŕňajúcu (t. j. sebaobmedzujúcu, materiálne jadro ústavy rešpektujúcu) všemohúcnosť suveréna, ochranu sebazahŕňajúcej všemohúcnosti (obmedzujúcej prítomný

i budúce parlamenty), vymedzenie jej obsahu a rozsahu zveruje súdu, fungovanie celého tohto konštitučného modelu spája so spoločenskou akceptáciou.

61. Vychádzajúc z uvedeného stručného prehľadu vývoja judikatúry ústavných súdov tradičných európskych demokracií, ako aj základných uzlov teoretického vývoja možno bez akýchkoľvek pochybností konštatovať, že v súčasnej Európe o koncepte materiálneho jadra ústavy a jeho ochrany ústavnými súdmi panuje vysoký stupeň konsenzu.

62. Existencia (implicitného) materiálneho jadra je súčasťou hodnotovej orientácie ústavy v materiálnom právnom štáte alebo jej logickým pokračovaním. V nadväznosti na hodnotovú orientáciu ústavy, ktorá sa dosiaľ nestala predmetom sporu, naopak, možno ju označiť za všeobecne prijatú a schválenú vlastnosť ústavy, je dôvod akceptovať takú interpretáciu a aplikáciu ústavy, pri ktorej sa stane samozrejmosťou, že ústava obsahuje materiálne jadro.

63. Materiálne jadro nie je len akademická konštrukcia bez významu či bez funkcií v demokratickom a právnom štáte. Materiálne jadro ústavy demokratický a právny štát chráni. Ochranná funkcia materiálneho jadra ústavy sa dá najlepšie vyjadriť slovami Spolkového ústavného súdu Nemecka: „*Predstava, že ústavodarca môže všetko usporiadať podľa svojej vôle, by znamenala návrat k duchovnému stanovisku bezhodnotového právneho pozitivizmu, ktorý je v právnej vede a praxi už dlho prekonané.*“ [rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka BverfGE 3, 225 (323)]. Ochrana demokratického štátneho režimu a zamedzenie jeho legálnej zmeny na režim nedemokratický je preto základnou funkciou materiálneho jadra modernej ústavy. Materiálne jadro ústavy predstavuje mantinely pre ústavodarcu v tom zmysle, že mu zabráňuje či znemožňuje odstrániť existujúci ústavný poriadok a jeho demokratickú podstatu formálno-legalistickou cestou, nastoliť režim nedemokratický a takou istou cestou ho legalizovať.

64. Vyjadrenie hodnotového poriadku v ústave, prijatie hodnotovo orientovanej ústavy (čo aj s implicitným materiálnym jadrom) nemôže byť zo strany ústavodarcu bezúčelné. Oddelenie ústavnej úpravy jadrového charakteru a ostatnej ústavnej úpravy,

ktorá by mala slúžiť hlavne na jej vykonanie, musí sledovať určitý účel. Týmto účelom je vytvorenie vnútornej (materiálnej) hierarchie ústavných noriem, a to na ústavné normy jadrové, ktoré tvoria materiálne jadro ústavy, a ostatné ústavné normy, ktoré slúžia na vykonávanie ústavných jadrových noriem.

Materiálne jadro ústavy a ústavné normy, ktoré ho tvoria, získavajú voči ostatným ústavným normám dominantné postavenie v tom, že tieto vytvárajú referenčnú základňu ústavy, s ktorou je možné porovnávať ostatné (materiálne podriadené) ústavné normy z hľadiska ich súladu s materiálным jadrom ústavy. Tým je daná vnútorná hierarchia ústavných noriem, ktorá je spôsobilá zabezpečiť plnenie funkcií materiálneho jadra ústavy.

65. Každý ústavný zákon môže byť neústavný, ak s ústavnou intenzitou naruša materiálne jadro ústavy. Materiálna ochrana ústavnosti ústavných zákonov by sa v súlade s existujúcim trendom preskúmania zmien a dodatkov k ústave mala identifikovať s prieskumom, či ústavný zákon porušuje materiálne jadro ústavy. Ústava v dôsledku toho, že má materiálne jadro, obsahuje „mernú jednotku“, ustanovuje kritériá pre posúdenie ústavnosti ústavných zákonov z hľadiska materiálnej ochrany ústavnosti. Ak sa má v Slovenskej republike uskutočniť prieskum súladu prijatých ústavných zákonov s ústavou, potom v záujme ochrany materiálneho právneho štátu na Slovensku treba zaviesť prieskum materiálnej podstaty ústavných zmien bez opomenutia splnenia formálnych podmienok prijímania ústavného zákona. Inak povedané, obe podoby prieskumu súladu ústavných zákonov s ústavou majú skutkové opodstatnenie.

66. Zmena ústavy uskutočnená kvalifikovanou väčšinou sa teda môže vykonať jedine tak, ak rešpektuje implicitné materiálne jadro, teda vtedy, keď parlamentná väčšina nezmení ústavné normy vytvárajúce implicitné materiálne jadro. Ústava prestáva byť bezmocnou voči prípadnej svojvôli parlamentnej väčšiny vybavenej deväťdesiatimi hlasmi.

VIII.

Právomoc ústavného súdu preskúmať ústavnosť ústavného zákona

67. Ústavné zákony môžu byť neústavné. Zásadný význam v takom prípade získava otázka: Ako ďalej? Možno neústavné ústavné zákony zrušiť? Alebo má zostať verejným tajomstvom, že ústavný zákon porušuje ústavu, ale napriek tomu treba podľa neho postupovať, lebo je platný a účinný? Alebo sa má taký ústavný zákon zaradiť medzi obsolétne pramene ústavného práva pomocou interpretácie práva vyvodenej z ustanovenia čl. 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého „výklad a uplatňovanie ústavného zákona musí byť v súlade s touto ústavou“? Posledná možnosť je prakticky najjednoduchšia, ale pravdepodobne aj najmenej, resp. výnimočne dostupná. Možno povedať, že jej chýba krytie právnou aj politickou kultúrou, a preto nemá vyhliadku na nastolenie potrebného právneho účinku. Podľa Drgonca „Ochrana ústavnosti je vyjadrením účelu zriadenia a existencie ústavného súdu a zároveň základným príkazom adresovaným ústavou materiálneho právneho štátu ústavnému súdu. Poslaním ústavného súdu je chrániť ústavnosť v celom rozsahu vzťahov, ktoré podliehajú ústavnej úprave. Každý hluchý priestor, ktorý zostane bez ochrany ústavnosti, je odklonom od modelu materiálneho právneho štátu, jeho porušením a možno až popretím. Nečinnosť ústavného súdu vo veciach ochrany ústavnosti je svojou podstatou neospravedliteľná bez ohľadu na argumentáciu, ktorou sa má nečinnosť ospravedlniť.“ (Drgonec, J. Základné práva a slobody a vyvozená pôsobnosť Ústavného súdu SR. In: Orosz, L. – Majerčák, T. a kol. Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. ústavné dni. Košice 2014. s. 177).

68. Súdna ochrana (kontrola) ústavnosti má svoj základ v princípe brzd a protiváh, ktorý vznikol v anglo-americkej právnej oblasti a doplnil ústavný princíp del'by moci o požiadavku vzájomného vyvažovania a kontroly jednotlivých zložiek moci ako prostriedku zachovania ich rovnováhy alebo predchádzania prílišnej expanzie či zneužitia postavenia niektorej z nich.

69. V ochrane ústavnosti, pre ktorú je predurčujúci súlad zákonov s ústavou ako základným zákonom štátu, je prvoradá nekompromisná požiadavka, aby parlament neporušoval ústavu; ak ju poruší, výsledok jeho činnosti sa musí zrušiť v konaní pred príslušným súdom. Keď parlament prijme ústave odporujúci ústavný zákon, postup aj výsledok má byť rovnaký. V systéme špecializovaného ústavného súdnictva je na ústavnom súde, aby preskúmal, či ústavný zákon podozrivý z porušenia ústavy naozaj porušuje ústavu.

70. Právomoc ústavného súdu chrániť ústavnosť Slovenskej republiky siahla naprieč celou sférou ústavnosti a je bezvýnimčná. Právomoc ústavného súdu je výslovne určená v kompetenčných ústavných normách, no z nich vyžaruje aj ďalej, má presah do implikovanej (vyvodenej) právomoci vo všetkých ústavne významných vzťahoch. Existenciu implikovanej ústavnej normy o právomoci ústavného súdu preskúmať súlad ústavného zákona s ústavou preukazuje záujem na ochrane ústavnosti, na udržaní stavu, v ktorom najvyššou právnou normou v štáte je ústavná norma. Ústavné zákony porušujúce ústavu tento záujem deštruujú, odstraňujú stav, v ktorom ústava je najvyššou právnou normou v štáte. Obnovu stavu s ústavnou normou na vrchole pyramídy právneho poriadku môže nastoliť iba ústavný súd alebo ľud ako suverén, pôvodca verejnej moci. V nadväznosti na rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky o neústavnosti ústavného zákona o skrátaní piateho volebného obdobia Poslaneckej snemovne J. Wintr vylučovacou metódou došiel k záveru, že z možností prieskumu ústavnosti ústavného zákona, ktoré potenciálne prichádzajú do úvahy (1. prieskum ústavným súdom; 2. „samo prieskum“ parlamentom, predovšetkým Senátom; 3. potvrdenie zmeny referendum; 4. uplatnenie práva občanov na odpor), najbezpečnejšie je zveriť ochranu čl. 9 ods. 2 Ústavy Českej republiky Ústavnému súdu Českej republiky (Wintr, J. Desáté září českého ústavního systému. Jurisprudence, 2010, č. 1. s. 9 – 10).

71. Vylučovacou metódou možno preskúmať aj vhodnosť možností, aké prichádzajú do úvahy pre prieskum ústavnosti ústavných zákonov na Slovensku, aj keď dostupnosť jednotlivých možností je rozdielna od ich dostupnosti v Českej republike. Národná rada je jednokomorová, čo vylučuje prieskum Senátom. Naopak, v Českej republike nedostupné

referendum je prostriedkom, o akom na Slovensku treba uvažovať. Do úvahy tak prichádza buď prieskum ústavnosti ústavného zákona v referende, alebo jeho prieskum ústavným súdom, lebo aj pre Slovenskú republiku platí, čo uviedol J. Wintr pre Českú republiku o využití práva na odpor pri ochrane ústavnosti pred neústavnými ústavnými zákonmi: „Aktivace práva na odpor je možností skutečně krajní, pohybující se na samé hraně práva a jako politický prostředek nikoli vzdálený revoluci se nejeví jako rozumný preventivní prostředek ochrany ústavního a právního systému, byť se ve skutečně krajní situaci, do níž se snad naše vlast již nikdy nedostane, může stát posledním účinným prostředkem k zachování svobody a demokracie.“ (Wintr, J. Desáté září českého ústavního systému. Jurisprudence, 2010, č. 1. s. 9.). Podstatou sporu o ústavnosť ústavného zákona je analýza a hodnotenie radu odborných otázok, ktorých riešenie svedčí pôsobnosti ústavného súdu.

Na strane druhej principiálne nemožno mať pochybnosti ani o možnosti riešenia takéhoto sporu formou referenda. V mnohých štátoch sa totiž demokratická legitimita novej ústavy, resp. zmeny ústavy zabezpečuje tak, že ich platnosť je po predchádzajúcom schválení v ústavodarnom orgáne podmienená potvrdením (ratifikáciou) v referende.

72. „Podľa názoru ústavného súdu nie je potrebné zoširoka obhajovať názor o povahe referenda ako ústavnoprávneho inštitútu priamej demokracie. O tom niet pochybností. Inou otázkou je už z ústavy sa črtajúca konkurencia referenda s výkonom zákonodarnej moci parlamentom – národnou radou. Systematickú rovnocennosť oboch oddielov piatej hlavy ústavy už ústavný súd konštatoval v uznesení z 21. mája 1997 v konaní vedenom pod sp. zn. II. ÚS 31/97, keď zdôraznil, že piata hlava ústavy sa člení na dva rovnocenné oddiely ustanovujúce zákonodarnú moc v Slovenskej republike. Súčasne uviedol, že účelom referenda je zabezpečiť občanom štátu – ako nositeľom primárnej (originárnej) moci, aby bezprostredne spolupôsobili pri tvorbe štátnej vôle (v tomto prípade možno hovoriť aj o vecnej či hodnotovej rovnocennosti referenda a výkonu zákonodarnej moci národnou radou). Občania v referende uplatňujú toto svoje oprávnenie hlasovaním, ktoré má právne účinky.“ (PL. ÚS 24/2014).

73. Z hľadiska porovnávacieho ústavného práva existujú ústavy, ktoré právomoc ústavného súdu preskúmať ústavnosť ústavného zákona výslovne zakladajú. Príkladom

môžu byť turecké ústavy z roku 1961 a 1982, Ústava republiky Čile prijatá roku 1980 alebo rumunská ústava z roku 1991. Modelovo najzaujímavejšie riešenie ponúka rumunská ústava, podľa ktorej skôr, ako sa v parlamente začne prerokúvať návrh na zmenu ústavy, *ex offio* ho musí posúdiť ústavný súd v lehote 10 dní. Návrh na zmenu ústavy možno predložiť do parlamentu výlučne spolu s rozhodnutím ústavného súdu o súlade návrhu s ústavou. Ide o preventívnu ochranu ústavnosti pred zmenami ústavy, pri ktorej ústavný súd nemá právomoc následnej ochrany ústavnosti, čo potvrdil vlastným rozhodnutím. Z hľadiska faktického uplatnenia tejto úpravy nejde o nevyužitú možnosť. Rumunský ústavný súd trikrát preskúmal návrh na zmenu ústavy (1996, 2000 a 2003), dva návrhy odmietol, tretí odsúhlasil s pripomienkami, ktoré parlament zapracoval do návrhu na zmenu ústavy. Pre odstránenie akýchkoľvek pochybností nezaškodí dodať, že parlament rešpektoval nielen tretie z rozhodnutí ústavného súdu, ale aj obe predchádzajúce. Väčšina ústav v ďalších štátoch neobsahuje ani výslovné priznanie právomoci preskúmať ústavnosť zmeny ústavy, ani výslovné vylúčenie takej právomoci ústavného súdu. To v rade štátov viedlo ústavné súdy či najvyššie súdy k hľadaniu odpovede na otázku, či ústavy ich štátov majú ustanovenie umožňujúce ústavnému súdu vyvodiť právomoc preskúmať ústavnosť zmeny ústavy.

74. Vo Francúzsku Ústavná rada rozhodla 6. novembra 1962, že nemá právomoc preskúmať zmenu ústavy uskutočnenú referendom (62 – 20. Recueil des Decisions du Conseil Constitutionnel). V marci 2003 iným rozhodnutím vyslovila, že nemá ani právomoc preskúmať zmenu ústavy schválenú parlamentom (2003-469 DC, rozhodnutie z 26. marca 2003. Recueil des Decisions du Conseil Constitutionnel). V Slovinsku ústavný súd v apríli 1996 rozhodol, že ustanovenie čl. 160 Ústavy Slovinskej republiky vymedzujúce jeho právomoc formuláciou „skúmať súlad zákonov s ústavou“ mu neumožňuje preskúmať ústavnosť noriem ústavnej povahy (U-I-332/94. <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/8EBF190D9E2129ECC12571720029D40D>). Podobne rozhodol v Írsku najvyšší súd, keď konštatoval, že nemá právomoc preskúmať ústavnosť ústavnej zmeny s výnimkou preskúmania procedúry jej prijatia (Riordan v. An Taoiseach [1999] IESC 1 (May 20, 1999, Appeal No. 202/98, <https://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1999/1.html>)).

75. V iných štátoch (napr. Nemecku, Rakúsku) ústavné súdy došli k záveru, že ústava ich štátu vytvára právny základ pre prieskum ústavnosti zmeny ústavy. Napríklad v Nemecku sa zaužívalo, že dôsledkom úpravy „materiálneho jadra“ ústavy podľa doktríny aj rozhodovacej praxe ústavného súdu je postup, v rámci ktorého by o rozpore ústavného zákona s materiálnym jadrom ústavy s konečnou platnosťou rozhodol Spolkový ústavný súd Nemecka vrátane alternatívy, že by túto zmenu základného zákona vyhlásil za právne neplatnú (Maunz, T., Düring, G. a kol. Grundgesetz. Kommentar. München 1997, Art. 79. s. 14). V nemeckej právnej vede sa tento názor presadil vzápätí po nadobudnutí účinnosti základného zákona (Bachof, O. Verfassungswidrige Verfassungsnormen? Tübingen 1952. s. 35, 47.), no bol následne potvrdený aj Spolkovým ústavným súdom Nemecka (BVerfGE, 30, 1/24). Ústava Spolkovej republiky Nemecko v ustanovení čl. 93 ods. 1 oprávňuje ústavný súd, aby preskúmal formálny a materiálny súlad federálneho a krajinského zákonodarstva so základným zákonom. Spolkový ústavný súd z toho vyvodil, že „federálne zákonodarstvo“ nezahŕňa iba obyčajné spolkové zákony, ale aj „zákony výslovne meniace alebo dopĺňajúce text základného zákona“, a rozhodnutiami z 15. decembra 1970, 23. apríla 1991, 18. apríla 1996, 14. mája 1996 a 3. marca 2003 preskúmal ústavnosť zmien ústavy (Gözler, K. Judicial Review Of Constitutional Amendments. A Comparative Study. Bursa : Ekin Press 2008. s. 22).

76. Podľa rakúskej teórie ústavného práva sú predmetom prieskumnej kompetencie ústavného súdu spolkové a krajinské ústavné zákony (Mayer, H. Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar. Wien 1994. s. 336.). V okruhu spolkových ústavných zákonov sa táto kompetencia vyvodzuje z ustanovenia čl. 140 Spolkovej ústavy Rakúskej republiky zakladajúceho kompetenciu súdu vo veci kontroly právnych predpisov v spojení s čl. 44 ods. 3 Spolkovej ústavy Rakúskej republiky, podľa ktorého celková revízia ústavy, prípadne čiastočná revízia, ak o to požiada jedna tretina členov rakúskej Národnej rady alebo Spolkovej rady, sa musí schvaľovať referendum. Právna teória zastáva názor, podľa ktorého ústavnému súdu náleží posúdiť, a to aj formou aposteriórnej kontroly noriem, dodržanie uvedenej procedúry z pohľadu pozmeňujúceho zásahu do „materiálneho ohniska ústavy“. (Mayer, H. Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht.

Kurzkommentar. Wien 1994, s. 156; Adamovich, L., Funk, B. - C., Holzinger, G. Österreichisches Staatsrecht. Band 1. Wien – New York 1997, s. 128 n.).

77. Kľúčovú úlohu vo vyvedení právomoci ústavného súdu preskúmať ústavnosť ústavného zákona má výklad, aký ústavný súd dá pojmu „zákon“ v kompetenčnej norme, podľa ktorej ústavný súd preskúmava súlad zákona s ústavou.

Napríklad v tureckej ústave z roku 1961 je v čl. 147 uvedené, že ústavný súd preskúmava ústavnosť zákonov. Turecký ústavný súd v rozhodnutiach zo 16. júna 1970 a 3. apríla 1971 vyslovil, že môže preskúmať ústavnosť ústavných zmien, pretože „zákony meniace ústavu sú tiež zákonmi podliehajúcimi jeho jurisdikcii“ (8 AMKD 313, s. 322 (1970); 9 AMKD 416, s. 428 – 429 (1971)). [Citované podľa Gözler, K. Judicial Review Of Constitutional Amendments. A Comparative Study. Bursa : Ekin Press 2008. s. 24]).

Ústavný súd Českej republiky výkladom vyvodil, že v Ústave Českej republiky použitý pojem „zákon“ je všeobecný pojem zahŕňajúci aj „ústavný zákon“:

«Ak ústavný súd artikuluje nevyhnutnosť vtiahnutia kategórie ústavných zákonov do rámca pojmu „zákon“ v čl. 87 ods. 1 písm. a) ústavy z pohľadu prieskumu ich súladu s čl. 9 ods. 2 ústavy, a to s prípadnými derogačnými dôsledkami, robí tak v nadväznosti na svoju judikatúru... a robí tak v súlade s hodnotami a princípmi, ktorými sa riadia ústavné systémy v demokratických krajinách. Ochrana materiálneho jadra ústavy, t. j. imperatív nezmeniteľnosti podstatných náležitostí demokratického právneho štátu podľa čl. 9 ods. 2 ústavy, nie je iba apelom, proklamáciou, ale ústavným ustanovením s normatívnym dôsledkami. Alexander Hamilton v čl. 78 Listov Federalistov ukázal, že „sprostredkovateľom medzi ľuďom a zákonodarným zborom majú byť sudy, aby okrem iného udržiavali zákonodarstvo v medziach jeho poverenia“ (Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. The Federalist Papers. Podľa českého prekladu: Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. Listy Federalistů. Olomouc 1994. s. 416). Bez uvedeného premietnutia čl. 9 ods. 2 ústavy do interpretácie ustanovenia čl. 87 ods. 1 písm. a) ústavy by v ňom zakotvená neprípustnosť zmeny podstatných náležitostí demokratického právneho štátu stratila normatívnu povahu a zostala iba politickou, prípadne morálnou výzvou.»

78. Ústavný súd Českej republiky k extenzívnemu výkladu pojmu „zákon“ pridal širšie súvislosti, podľa ktorých „Rovnako ako v nemeckom prípade čl. 79 ods. 3 Základného zákona reakciou na nedemokratický vývoj a nacistickú svojvôľu v období pred rokom 1945 (a podobne aj čl. 44 ods. 3 Spolkovej ústavy Rakúskej republiky) je čl. 9 ods. 2 Ústavy dôsledkom skúsenosti s úpadkom právnej kultúry a pošliapávaním základných práv v čase štyridsaťročnej vlády komunistického režimu v Československu. V dôsledku tejto analógie je preto výklad čl. 79 ods. 3 Základného zákona Spolkovým ústavným súdom SRN a podobné postupy v ďalších demokratických krajinách pre Ústavný súd Českej republiky hlboko inšpirujúci.“.

Ústavný súd Českej republiky na tomto základe ako svoju vyvodenú pôsobnosť identifikoval pôsobnosť preskúmať súlad ústavných zákonov s Ústavou Českej republiky a rozhodol, že ústavný zákon č. 195/2009 Sb. o skrátení piateho volebného obdobia Poslaneckej snemovne odporuje ústave, a preto ho zrušil a zároveň pozbavil platnosti rozhodnutie prezidenta republiky č. 207/2009 Sb. o vyhlásení volieb do Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky.

79. Extenzívny výklad pojmu „zákon“, ktorý umožňuje vytvoriť ústavný základ pre prieskum ústavnosti zmeny ústavy, odmietol írsky najvyšší súd s odôvodnením, podľa ktorého «... na rozdiel od obyčajného zákonodarstva, ktoré vyžaduje účasť prezidenta a dvoch komôr parlamentu, zmena ústavy vyžaduje účasť prezidenta, dvoch komôr parlamentu a ľudu... Návrh na zmenu ústavy spravidla smeruje k zmene niečoho v ústave, a preto, až do schválenia, je nesúladný s platným textom ústavy, ale, akonáhle je schválený ľuďom a promulgovaný prezidentom, stane sa súčasťou ústavy a nemožno naň útočiť pre neústavnosť... Taký „zákon“ má úplne iné postavenie ako „zákon“ zmienený v čl. 15 ods. 4 ústavy, ktorým je zákon prijatý v Oireachtas.» (Riordan v. An Taoiseach [1999] IESC 1, <<https://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1999/1.html>>).

80. K zmene ústavy nemá dochádzať (iba) s vysvetlením, že ide o vôľu parlamentnej väčšiny. Súladnosť takého postupu s požiadavkou demokratického a právneho štátu je dubiózna v podstate ústavou nastoleného režimu úprav ústavy. Víťazstvo v parlamentných voľbách nie je štátnym prevratom, a preto jeho právnym účinkom nesmú

byť účelové svojvoľné otrasy ústavou. Jedinou právnou ochranou pred takým uplatnením parlamentnej moci je možnosť právne záväzným spôsobom preskúmať, či uskutočnená zmena ústavy neúnosnou mierou narušá ústavnosť. Takú možnosť v materiálnom právnom štáte treba spojiť s ústavným súdom, lebo ten je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti v štáte. Pre úplnosť treba dodať, že možnosť prieskumu ústavnosti ústavných zákonov nezakladá deformáciu, aká by mala viesť k účelovému označeniu každej zmeny ústavy za neústavnú alebo každého prijatého ústavného zákona za neústavný.

81. Na podporu už uvedeného je potrebné uviesť, že aj ústavný súd (ako štátny orgán) je viazaný čl. 2 ods. 2 ústavy. Uvedený článok však rovnako ako všetky iné ústavné normy nemožno vytrhnúť z ústavného kontextu, interpretovať a aplikovať ho nezávisle od príčinnej súvislosti s inými ustanoveniami ústavy. Doslovným výkladom o viazanosti ústavného súdu zákonom možno poprieť podstatu, účel a zmysel zriadenia ústavného súdnictva a ústavnosti, lebo ak by sa viazanosť ústavného súdu zákonom spojila s právomocou ústavného súdu, potom by ústavný súd nesmel preskúmať súlad zákona s ústavou. Viazanosť ústavného súdu zákonom je relatívna, podlieha obmedzeniam, ktoré determinuje ochrana ústavnosti.

82. Ústavný súd je čl. 124 ústavy zriadený ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti bez obmedzení pre niektoré (vybrané) ústavou upravené vzťahy. Ústava sa skladá z explicitne určených aj z implicitných noriem. S univerzálnou ochranou ústavnosti je nezlučiteľný stav, v ktorom by sa ústavný súd dištancoval napríklad od ochrany deľby moci konštatovaním, že deľba moci nie je v ústave explicitne uvedená a považuje sa iba za ústavný princíp implikovaný v prvej vete čl. 1 ods. 1 ústavy. Z univerzálnej (celoplošnej) ochrany ústavnosti Slovenskej republiky možno vyvodiť, že ústavný súd chráni ústavnosť v rozsahu explicitnej aj implicitnej úpravy tak, aby v oboch prípadoch zabezpečil efektívnu ochranu ústavnosti.

83. Právomoc ústavného súdu od začiatku jeho existencie možno rozdeliť na výslovne určenú právomoc ustanovenú kompetenčnými normami ústavy a na vyvedenú právomoc, ktorú možno korektnými výkladovými postupmi vyvodiť z výslovných

ustanovení platnej právnej úpravy. Uplatnenie výslovne určenej právomoci ústavného súdu je v prevažnej väčšine prípadov prostriedkom aplikácie ústavy jeho sudcami. Vyvodenie právomoci sa spája s oveľa náročnejšou tvorivou aplikáciou ústavy. Kladie zvýšené nároky na jej zdôvodnenie, teoreticko-právnu prípravu, dôslednú identifikáciu všetkých podstatných otázok súvisiacich s problematikou, následne ich zhrnutie a usporiadanie, analýzu vo vzájomnej súvislosti aj oddelene a napokon presvedčivé vysvetlenie prínosu uplatnenia vyvodenej právomoci k ochrane ústavnosti. Nech je táto úloha akokoľvek zložitá a náročná, primerane účelu ochrany ústavnosti možno od ústavného súdu vyžadovať, aby sa neschovával za doslovný výklad výslovne určenej právomoci, ale aby bol schopný poskytnúť ochranu ústavnosti aj pomocou riadne odôvodnenej vyvodenej právomoci.

84. S istým zveličením možno konštatovať, že vyvodená právomoc je najstaršia forma právomoci, ktorej prostredníctvom ústavný súd chránil ústavnosť na Slovensku. Prvým meritórnym rozhodnutím ústavného súdu sa stal výklad čl. 116 ods. 4 ústavy o postavení prezidenta Slovenskej republiky pri rozhodovaní o návrhu predsedu vlády na odvolanie člena vlády (I. ÚS 39/93). Podľa v tom čase platnej ústavy bola ústavnému súdu zverená právomoc podať výklad ústavného zákona, ak je vec sporná, ale nie právomoc podať výklad ústavy. Ústavný súd z ústavnej úpravy vyvodil, že ak môže podať výklad ústavného zákona, potom to znamená aj možnosť podať výklad ústavy, lebo ak by takú možnosť nemal, právne záväzný výklad ústavy v prípade sporu o jej obsah by v Slovenskej republike nemohol podať nikto.

Ústavný súd prikočil k vyvodeniu právomoci v tomto type konania po druhý raz roku 2005. Oprávneným navrhovateľom v konaní o výklade ústavy alebo ústavného zákona je okrem iných jedna pätina poslancov národnej rady, hoci ide o subjekt, ktorý sa nemôže dostať do sporu o výklad ústavy s iným štátnym orgánom. Naopak, národná rada, ktorá sa do sporu o výklad ústavy s iným orgánom štátu môže dostať, nemá právo predložiť ústavnému súdu návrh na začatie konania o výklade ústavy. Ústavný súd znovu neformálne vyvodil svoju právomoc začať konanie o výklade ústavy aj na návrh národnej rady (PL. ÚS 27/05).

Podobne tak ústavný súd urobil v prípade ústavných sťažností osôb podávaných nielen proti orgánom verejnej správy, keď rozsah ochrany poskytovanej jednotlivcom pred

porušovaním základných práv a slobôd výrazne rozšíril na základe úpravy čl. 130 ods. 3 ústavy o ďalší typ konania – konanie o podnete. Ochranou ústavnosti v konaní o podnete ústavný súd najskôr vynútil doplnenie zákona o ústavnom súde pri jeho novelizácii zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov, a potom zapríčinil aj doplnenie ústavy do súčasnej podoby konania o sťažnosti podľa čl. 127.

85. Ustanovením čl. 124 ústavy sa ústavný súd zriaďuje ako orgán štátu s ustanovenými vlastnosťami. Ústavný súd vznikol ako súdny orgán s pôsobnosťou chrániť ústavnosť, ktorý je nezávislý od zákonodarnej moci a výkonnej moci, všeobecných súdov a všetkých ostatných orgánov verejnej moci. Ustanovenie čl. 124 ústavy možno zároveň označiť za generálne kompetenčné ustanovenie, ktorým sa inštitucionálne zabezpečuje ochrana ústavnosti. Pre fázu tvorby práva, aj pre fázu uplatňovania práva ústavnému súdu zveruje ochranu ústavnosti.

86. Ústava explicitne určuje právomoc ústavného súdu. Ochranu ústavnosti v rozsahu implicitnej ústavnej úpravy môže ústavný súd plnohodnotne zabezpečiť spravidla v medziach vyvodenej právomoci. Ak ústavný súd korektnými a zaužívanými metódami a postupmi interpretácie a aplikácie práva zistí, že má právomoc chrániť ústavnosť v spore o ústavnú normu, splní si ústavnú povinnosť určenú čl. 124 ústavy, ak poskytne ochranu ústavnosti.

87. V početných vzťahoch so zásadným právnym významom pre existenciu materiálneho právneho štátu možno zabezpečiť ochranu ústavnosti, iba ak sa ústavný súd podujme na ochranu pomocou vyvedenia svojej právomoci z čl. 124 ústavy. S využitím vyvodenej právomoci by ústavný súd mohol postupovať nie z dôvodu napodobenia postupu českého alebo akéhokoľvek iného ústavného súdu, ale preto, lebo možnosť takého postupu implikuje čl. 124 ústavy. Porušením ústavy je skôr taká interpretácia čl. 124 ústavy, ktorou sa vylúči ochrana ústavnosti, než taká interpretácia čl. 124, akou sa pôsobnosť ústavného súdu vyvodí z ustanovenia čl. 124 ústavy, lebo vylúčením pôsobnosti sa v skutočnosti

ochrana ústavnosti odmietne. Taký stav treba v materiálnom právnom štáte pokladať za neprijateľný a neprípustný.

88. Ústavný súd je zriadený na ochranu ústavnosti Slovenskej republiky. Jeho právnou povinnosťou je dbať na dodržiavanie ústavy za každých okolností, nech je porušovateľom ktorýkoľvek orgán verejnej moci vrátane národnej rady. Túto povinnosť nemá iba ústavný súd ako štátny orgán. Má ju aj každý sudca ústavného súdu, ktorý pri prevzatí funkcie skladá do rúk prezidenta sľub v znení:

„Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, chrániť princípy právneho štátu, spravovať sa ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a rozhodovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranne.“ (čl. 134 ods. 4 ústavy).

V zmysle sľubu sudcu ústavného súdu podľa čl. 134 ods. 4 ústavy je teda povinnosťou sudcu ústavného súdu chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, ako aj princípy právneho štátu (k princípom právneho štátu pozri aj nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017 vo veci tzv. „Mečiarových amnestií“, bod 95). „Spravovanie sa ústavou“ je pre sudcu ústavného súdu rovnocenné, nie nadradené voči ochrane prirodzených práv človeka a občana, ako aj voči ochrane princípov právneho štátu. Pre vzťah ústavy s ústavou nesúladným ústavným zákonom z toho vyplýva povinnosť chrániť princípy právneho štátu aj pred neústavnými ústavnými zákonmi.

Ochrana ústavnosti je ochranou jej „materiálneho ohniska“. Ústavný súd sa plne stotožňuje s názorom, že „ak je v hre ústavnosť, resp. protiústavnosť a ústavný súd sa iba prizerá a nechráni ju, asi je niečo v ústavnom neporiadku“ (Brörtl, A. O ústavnosti ústavných zákonov. In: *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha – Plzeň, 2008. s. 11 – 24).

89. Predmetom ochrany poskytovanej ustanovením čl. 1 ods. 1 ústavy sú ústavné princípy a hodnoty vytvárajúce vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncepciu materiálneho právneho štátu. „Koncepcia materiálneho právneho štátu zahŕňa zároveň požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť

použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii, vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (zákonodarcom deklarovanému účelu právnej regulácie) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu.“ (PL. ÚS 17/08).

Ak z koncepcie materiálneho právneho štátu vyplývajú požiadavky týkajúce sa obsahovej a hodnotovej kvality právnej normy prijímanej zákonodarcom a požiadavky týkajúce sa primeranosti použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom, o to viac musia tieto požiadavky v materiálnom právnom štáte platiť vo vzťahu k ústavodarcovi. Ich vynucovanie vo vzťahu k ústavodarcovi je spojené s jeho mocou – čím väčšia moc, tým väčšia zodpovednosť za jej uplatňovanie.

90. Vyvodzovanie pôsobnosti ústavného súdu z čl. 124 ústavy je v protiklade ku koncepcii samo obmedzovania, ktorú ústavný súd viackrát akcentoval v minulosti ako východiskovú zásadu uplatňovania vlastnej právomoci. Prístup osôb k základným právam a slobodám, ich vymožitelnosť v konaní pred ústavným súdom je iba začiatkom zložitého a zdĺhavého procesu prerodu Slovenskej republiky na plnohodnotný materiálny právny štát. Zavŕšenie procesu sa spája až s nastolením takej ochrany ústavnosti, pri ktorej sa – napr. v okolnostiach posudzovanej veci – zmení postavenie parlamentu na orgán štátu podliehajúci ústave, a preto konajúci výlučne v medziach ústavy. Národná rada má ústavné povinnosti, ktoré spočívajú nielen v rešpektovaní základných práv a slobôd, ale aj (a predovšetkým) v normotvorbe podriadenej ústave.

91. Ústavný súd v predchádzajúcich bodoch naznačil, že jeho pôvodne vyvedená pôsobnosť v niektorých prípadoch viedla až k zmenám ústavy, ktoré ju aj formálne konvalidovali. Podobne aj v okolnostiach naznačeného problému nemožno obísť ostatnú zmenu ústavy vykonanú ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Podľa nej bola priznaná národnej rade ďalšia (nová) kompetencia [čl. 86 písm. i)] „uznášať sa o zrušení rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j), ak odporuje princípom demokratického

a právneho štátu; prijaté uznesenie je všeobecne záväzné a vyhlasuje sa rovnako ako zákon“. Národná rada sa v tomto prípade uznáva formou uznesenia, ktoré sa prijíma za podobných podmienok ako ústavný zákon (súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov), pričom „ex constitutione“ následne podľa čl. 129a ústavy podlieha kontrole ústavného súdu. Z množstva výstupov, ktoré sa ponúkajú pri hodnotení tohto legislatívneho počinu, ústavný súd považuje za najpodstatnejší ten, že (i) ústavnému súdu bola explicitným spôsobom ústavou určená kompetencia preskúmať súlad aktu parlamentu ústavnej povahy (k otázke: Môže ústavný súd preskúmať súlad ústavného zákona s ústavou?) (ii) s princípmi demokratického a právneho štátu (k otázke: Má ústava materiálne jadro?).

IX.

Identifikácia prvkov implicitného materiálneho jadra ústavy

92. *Conditio sine qua non* materiálnej kontroly ústavnosti ústavných zákonov je existencia materiálneho jadra ústavy. Prieskumu na dodržanie ústavnosti možno podrobiť tak otázku, či materiálna podstata ústavnej zmeny alebo doplnku je v súlade s ustanoveniami ústavy, ako aj otázku, či zmenu alebo doplnenie ústavy schválila predpísaná väčšina parlamentu, ktorá pri schvaľovaní dodržala postup určený ústavou. Prijatie tejto predstavy je završením jednej etapy v ochrane ústavnosti v Slovenskej republike, ktorým sa zároveň začína etapa ďalšia. Negatívna odpoveď na otázku často oslobodzuje od ďalšieho hľadania. Kladná odpoveď vedie k novým otázkam, ktoré nemožno opomenúť ani vtedy, keď hľadanie je zložité a náročné. Odmietnutie možnosti, že ústavný zákon by mohol odporovať ústave, oslobodzuje od hľadania ústavných princípov spoluvytvárajúcich materiálne jadro ústavy. Prijatie koncepcie potenciálneho nesúladu ústavného zákona s ústavou nastoľuje otázku obsahu implicitného materiálneho jadra ústavy. Zároveň nastoľuje otázky náležiacie do ústavného práva procesného, ktoré sa začínajú určením typu konania, v ktorom ústavný súd môže preskúmať súlad ústavného zákona s ústavou a ktoré sa končia otázkou právneho účinku rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade ústavného zákona s ústavou bez ohľadu na to, či ide o nesúlad celého ústavného zákona, jeho časti alebo prípadne iba jeho niektorých ustanovení.

93. S využitím porovnávacej metódy možno konštatovať, že interpretácia a aplikácia každej ústavy je jednoduchšia v prípade ústav, ktoré výslovne ustanovujú materiálne jadro. Ak ústava obsahuje implicitné materiálne jadro, z jej povahy vyplýva nevyhnutnosť vyvodiť materiálne jadro pomocou výkladu. Tento postup je náročnejší, lebo sa spája s pozvoľným identifikovaním tých ústavných noriem, ktoré náležia k implicitnému materiálnemu jadru. Nesmie ísť o postup *ad hoc* v tom zmysle, že ustanovenie ústavy sa raz označí za prvok implicitného materiálneho jadra a neskôr, v konaní o inom spore, sa zas označí za prvok stojaci mimo implicitného materiálneho jadra. Taký postup by bol nezlučiteľný s požiadavkou právnej istoty, a tým aj s vlastnosťami materiálneho právneho štátu, ktorý je nevyhnutnou súčasťou implicitného materiálneho jadra ústavy. Hľadanie implicitného materiálneho jadra ústavy má povahu hľadania *ad hoc* v tom význame, že v každom spore o ústavnosť ústavného zákona treba preskúmať, či namietnuté ustanovenie ústavy, ktoré má byť ústavným zákonom porušené, naozaj patrí k implicitnému materiálnemu jadru ústavy. Identifikácia *ad hoc* v uvedenom význame má odvrátenú stranu – čím viac ústavných noriem sa označí za stavebný prvok implicitného materiálneho jadra, tým rigidnejšou sa ústava stane. Hľadanie implicitného materiálneho jadra ústavy sa preto musí spojiť s hľadaním spravodlivej rovnováhy medzi rigidnou a voľnou ústavou. Spravodlivá rovnováha sa v tejto súvislosti týka ústavných prvkov, ktoré sa označia za natoľko nepostrádateľné pre riadny chod štátu, že sa zahrnú do materiálneho jadra.

94. Zásah do materiálneho jadra môže mať dve kvality: buď je pozitívny, alebo je negatívny. Za pozitívny zásah možno označiť zásah, ktorým sa bez pochybností zvýši alebo rozšíri ochrana zaručená materiálnym jadrom ústavy. Negatívnym zásahom je taký zásah do materiálneho jadra, ktorým sa znižuje úroveň ochrany zaručenej materiálnym jadrom. Otázkou je, či zásah do materiálneho jadra je protiústavný iba vtedy, ak je negatívny, alebo či je neprijateľný akýkoľvek zásah do materiálneho jadra, a preto s ústavou nesúladiť je aj pozitívny zásah do materiálneho jadra. Odpoveď na túto otázku predurčí mieru rigidnosti či voľnosti ústavy.

Ústavný súd už s podobnou situáciou konfrontovaný bol. V konaní sp. zn. PL. ÚS 24/2014 sa musel vysporiadať s mierou ochrany základných práv a slobôd podľa čl. 93 ods. 3 ústavy. „Ústavný súd sa preto aj vo vzťahu k svojmu rozhodovaniu o návrhu

prezidenta podľa čl. 125b ods. 2 ústavy prikláňa k východisku, podľa ktorého sa prostredníctvom čl. 93 ods. 3 ústavy kladie zábrana referendám s takými otázkami, ktorých úspech by znamenal narušenie konceptu základných práv a slobôd v podobe znižovania ich štandardu vyplývajúceho z medzinárodnoprávnej úpravy i úpravy vo vnútroštátnom právnom systéme, a to v miere ohrozujúcej charakter právneho štátu. Nemožno však odmietnuť každú otázku, ktorá sa čo len minimálne obsahovo dotýka niektorého zo základných práv a slobôd.“

Nemožno odmietnuť každý zásah do materiálneho jadra ústavy. Predmetom zvýšenej ostrážitosti ústavného súdu by mali byť zásahy, ktorými sa znižuje úroveň ochrany zaručenej materiálnym jadrom ústavy, kým v prípade zásahu, ktorým sa bez pochybností zvýši alebo rozšíri ochrana zaručená materiálnym jadrom ústavy, je priestor pre zásah zo strany ústavného súdu značne limitovaný.

95. Koncepcia implicitného materiálneho jadra ústavy vedie k hľadaniu stavebných prvkov postupom *ad hoc* pre určovanie ústavných noriem spolu vytvárajúcich materiálne jadro. Účelom ochrany, aká sa poskytuje ústave prostredníctvom jej implicitného materiálneho jadra, je ochrana základných princípov, na ktorých stojí a existuje moderný európsky štát. Podľa názoru ústavného súdu fundament implicitného jadra ústavy tvoria princípy demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), o to viac, že ústavodarca ich nepriamo za také označil aj v ostatnej novele ústavy (ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z.) v čl. 86 písm. i) ústavy. V súvislosti s touto novelou ústavy ústavný súd následne v náleze sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017 (rozhodovanie o súlade uznesenia národnej rady o zrušení tzv. „Mečiarových amnestií“ s Ústavou Slovenskej republiky) úplne jednoznačne konštatoval, že princípy demokratického a právneho štátu „... tvoria materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky a ako kľúčové (ústavné) konštitutívne hodnoty sú nedotknuteľné (m. m. PL. ÚS 16/95) a tvoria základné kritérium ústavného prieskumu akéhokoľvek rozhodnutia orgánu verejnej moci...“. Medzi tieto princípy sa nepochybne radí aj princíp deľby moci a s ním súvisiaca nezávislosť súdnej moci či princíp právnej istoty. Prípadné ďalšie stavebné prvky implicitného materiálneho jadra ústavy čakajú na odhalenie v konkrétnych sporoch o ústavnosť ústavného zákona, ak k takým sporom dôjde.

V tejto súvislosti ústavný súd považuje za vhodné pre úplnosť opätovne poukázať na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017, v rámci ktorého ústavný súd vymenoval jednotlivé ústavné princípy, ktoré vo svojej doterajšej judikatúre zahrnul pod pojem „princípy demokratického a právneho štátu“, a to:

- „*princíp slobody* (II. ÚS 94/95, PL. ÚS 12/01, PL. ÚS 10/2013),
- *princíp rovnosti* (PL. ÚS 4/97, PL. ÚS 12/01, PL. ÚS 10/02, II. ÚS 5/03, II. ÚS 249/04, PL. ÚS 8/04, PL. ÚS 16/08, PL. ÚS 12/2014, I. ÚS 404/2016),
- *princíp ľudskej dôstojnosti* (PL. ÚS 12/01, PL. ÚS 10/06, PL. ÚS 16/09),
- *princíp suverenity (zvrchovanosti) ľudu* (PL. ÚS 42/95, I. ÚS 76/97, PL. ÚS 19/98, I. ÚS 238/04, PL. ÚS 6/08, PL. ÚS 105/2011), resp. *princíp demokracie* (I. ÚS 76/97, I. ÚS 60/97),
- *princíp legality* (PL. ÚS 6/01, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 30/2015),
- *princíp zvrchovanosti ústavy a zákonov* (III. ÚS 2/00, III. ÚS 100/02, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 9/04, IV. ÚS 154/05, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 19/05, PL. ÚS 10/2014),
- *princíp (demokratickej) legitimacy* (I. ÚS 238/04, PL. ÚS 14/06, PL. ÚS 105/2011, PL. ÚS 4/2012, PL. ÚS 24/2014),
- *princíp ochrany ľudských práv a základných slobôd* (PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 12/01, PL. ÚS 24/2014),
- *princíp právnej istoty* (II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014) *zahŕňajúci aj ochranu legálne nadobudnutých práv a legitímnych očakávaní* (I. ÚS 30/99, PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 10/06, PL. ÚS 53/2015) *a zákaz (pravej) retroaktivity* (PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 28/00, PL. ÚS 49/03, I. ÚS 238/04, PL. ÚS 9/2013),
- *princíp ochrany dôvery občanov v právny poriadok* (II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014),
- *princíp spravodlivosti [označovaný aj ako princíp materiálneho právneho štátu* (I. ÚS 10/98, I. ÚS 54/02, I. ÚS 24/03, I. ÚS 10/00, I. ÚS 84/02, PL. ÚS 49/03, IV. ÚS 47/03, III. ÚS 142/03, I. ÚS 73/03, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 42/2015)],

- *princíp zákazu svojvôle, resp. zákazu zneužitia moci* (PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 102/2011, PL. ÚS 4/2012, II. ÚS 298/2015, PL. ÚS 27/2015),
- *princíp proporcionality* (PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 193/03, PL. ÚS 3/04, PL. ÚS 29/05, PL. ÚS 67/07, PL. ÚS 106/2011),
- *princíp del'by moci vrátane systému vzájomných brzd a protiváh* (PL. ÚS 16/95, PL. ÚS 29/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 105/2011, PL. ÚS 24/2014),
- *princíp transparentnosti (verejnej kontrolovateľnosti) výkonu verejnej moci* (PL. ÚS 4/2012, II. ÚS 29/2011, II. ÚS 298/2015, I. ÚS 298/2015).“

Ako už bolo uvedené, výpočet princípov demokratického a právneho štátu nie je definitívny. V tejto súvislosti možno poukázať napr. na doktrínu Spolkového ústavného súdu Nemecka, ktorý medzi tieto princípy spravidla zaraďuje aj porušenie zákazu nadmernosti (Übermaßverbot), ktorý sa – rovnako ako príkaz primeranosti (proporcionality), resp. najmä v spojitosti s ním – považuje za jeden z princípov právneho štátu. Zákaz nadmernosti je teda z uvedeného pohľadu princíp, resp. pojem (súčasť princípu právneho štátu), ktorý sa v právnej vede pôvodne uplatňuje vo vzťahu k zákonodarnej moci a k jej obsahovým požiadavkám. Všeobecne sa chápe ako meradlo primeranosti štátnych konaní (konaní štátnych orgánov), napríklad pri právach na zásah štátu alebo pri vyvažovacích a zvažovacích rozhodnutiach. Mieri na to, aby optimalizoval napĺňanie záujmov a aby zachoval toľkú mieru slobody, aká je len možná. Pendantom tohto princípu je Untermaßverbot [„zákaz urobiť príliš málo“ (Lerche, P. Übermaß und Verfassungsrecht: zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit. Köln, Heymann: 1961. 361 s. (Habilitationsschrift), 2. Auflage 1999; Wienbracke, M.: Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Zeitschrift für das Juristische Studium 02/ 2013, 148].

96. Z požiadavky ochrany demokratického štátu ústavný súd ako prvok implicitného materiálneho jadra ústavy už vyvodil napr. základné práva a slobody a ich ochranu prostredníctvom druhej vety čl. 12 ods. 1 a čl. 93 ods. 3 ústavy. „... Eliminácia katalógu

základných práv a slobôd v jeho štandardnej podobe by mohla znamenať postupnú eróziu demokracie a pluralizmu smerom k totalitarizmu a diktatúre. Podoba demokratického štátu v európskom priestore sa po druhej svetovej vojne zakladá na rešpektovaní základných práv a slobôd, pričom európske ústavné systémy na účel garancie tohto záväzku využívajú rôzne ústavné nástroje... V podmienkach Slovenskej republiky chráni nezmeniteľnosť ústavných článkov garantujúcich základné práva a slobody predovšetkým čl. 12 ods. 1 druhá veta ústavy, ale k ustanoveniam s uvedeným účelom nepochybne patrí aj čl. 93 ods. 3 ústavy.“ (PL. ÚS 24/2014).

97. Ku klasifikačným kritériám zisťovania implicitného materiálneho jadra ústavy vzhľadom na zaužívanú koncepciu ochrany ústavnosti ústavným súdom je nevyhnutné zaradiť aj ústavnú intenzitu. Narušenie implicitného materiálneho jadra ústavy musí mať ústavnú intenzitu, aby ústavný zákon vstupujúci do nedotknuteľnej sféry materiálneho jadra dosiahol protiústavný charakter. Ústavnú intenzitu niekoľkých ústavných zákonov rozvíjajúcich tú istú úpravu odklonom od materiálneho jadra treba posudzovať ako súčet všetkých odklonov, aby sa nevytvoril stav erodujúci ústavu „kúsok po kúsku“. Ďalšou z podmienok vyslovenia nesúladu ústavného zákona s ústavou je neexistencia iného šetrnejšieho riešenia nastoleného problému.

X.

Konanie o nesúlade ústavného zákona s ústavou pred ústavným súdom

98. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti zdôraznil (I. ÚS 351/2010, I. ÚS 306/2010), „že k výkladu právnych predpisov a ich inštitútov nemožno pristupovať len z hľadiska textu zákona, a to ani v takom prípade, keď sa text môže javiť ako jednoznačný a určitý, ale predovšetkým podľa zmyslu a účelu zákona, ako aj v záujme ochrany ústavnoprávnych princípov vrátane ochrany základných práv. Jazykový výklad môže totiž v zmysle ustálenej judikatúry ústavného súdu predstavovať len prvotné priblíženie sa k obsahu právnej normy, ktorej nositeľom je interpretovaný právny predpis; na overenie správnosti či nesprávnosti výkladu, resp. na jeho doplnenie či spresnenie potom slúžia ostatné interpretačné prístupy postavené na roveň gramatickému výkladu, najmä

teleologický a systematický výklad vrátane ústavne konformného výkladu, ktoré sú spôsobilé v kontexte racionálnej argumentácie predstavovať významný korektív pri zistení obsahu a zmyslu aplikovanej normy.“.

99. Prvosledovou metódou výkladu a uplatnenia všeobecne záväzného právneho predpisu v materiálnom právnom štáte je metóda doslovného výkladu. Až tam a vtedy, keď a kde doslovným výkladom nemožno jednoznačne identifikovať subjekt, obsah alebo objekt právnej normy, sa v materiálnom právnom štáte možno odkloniť od doslovného výkladu a nejasnosť právnej úpravy odstraňovať prostredníctvom inej metódy výkladu. „Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne potrebné vychádzať prvotne z doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho predpisu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvôle (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií interpretácie práva) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad *e ratione legis* pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom.“ (III. ÚS 72/2010).

100. Upustenie od doslovného výkladu v materiálnom právnom štáte podlieha rovnakým pravidlám ako všetky iné postupy pri výklade a aplikácii právnej úpravy. Aj naň sa vzťahuje požiadavka právnej istoty, prístupnosti, presnosti a predvídateľnosti. Splnenie tejto požiadavky sa spája s identifikáciou účelu právnej úpravy, ktorým sa determinuje opodstatnenosť uplatnenia extenzívneho alebo reštriktívneho výkladu namiesto doslovného výkladu a zároveň sa predurčuje, či sa príslušná právna norma vysvetlí reštriktívne alebo extenzívne.

101. Výklad ústavy predstavuje osobitne náročnú a zložitú formu výkladu práva. Tak kvôli rozsahu a miere všeobecnosti právnej úpravy, ktorá je začlenená do ústavného textu, ako aj pre mnoho ďalších príčin. Osobitosť výkladu ústavy pramení v osobitom význame ústavy ako základného zákona štátu. To má za následok, že ústavu možno vysvetľovať iba ňou samotnou, a to tak pomocou noriem, ktoré sú v ústave výslovne uvedené, ako aj pomocou noriem, ktoré možno vyvodit' ako implicitné ústavné normy z výslovne formulovaných noriem pomocou korektne použitých výkladových pravidiel a postupov. Hoci sa výklad ústavy vykonáva pomocou štandardných metód výkladu práva, použitie uznaných výkladových metód podlieha obmedzeniam. Zúženie použitia výkladovej metódy pri výklade ústavy sa prejavuje predovšetkým v možnostiach aplikácie práva *per analogiam*. V doktríne jednotlivých právnych odvetví, aj vo všeobecnej teórii práva, sa často akceptuje analogický výklad v súkromnom práve a odmieta sa vo verejnom práve. Tento postoj je plne opodstatnený vo vzťahu k časti verejného práva. Zvlášť v trestnom práve musí byť celkom neprípustné, aby sa trestná zodpovednosť založila na výslovne neexistujúcom, ale analogicky vyvodenom trestnom čine. Ústavné právo však nepatrí do totožnej kategórie verejného práva.

102. Použitie analógie pri výklade ústavných noriem sa rozumne odmietnuť nedá a treba priznať, že prax ústavného súdu sa dávno vydala cestou analogického využitia ustanovení ústavy. Ako príklad možno spomenúť odôvodnenie ústavného súdu pre zvolený postup v konaní: „Nedostatok právomoci konať o porušeníach ústavou garantovaných práv a slobôd, ktoré mohli nastať v období, keď ešte ústavný súd nedisponoval právomocou o takýchto porušeníach konať, sa preto *per analogiam* vzťahuje aj na konanie podľa čl. 127a ústavy.“ (I. ÚS 74/02). Z významu ústavy v systéme právneho poriadku možno vyvodit' obmedzenie pre použitie analógie v interpretácii a aplikácii ústavných noriem na *analogiu legis*, pri ktorej sa pomocou jednej ústavnej normy vysvetlí a uplatní (alebo odmietne uplatniť) iná ústavná norma. *Analogia iuris* nie je prijateľná pre výklad a uplatňovanie ústavy, lebo využitie zákona pre výklad ústavnej normy sa spája s rizikom závažného ohrozenia právnej istoty v ústavnom postavení dotknutého subjektu. V podstate každá zmena zákona „interpretujúceho ústavu“ by mohla mať za následok zmenu ústavy *de facto*,

čo je v materiálnom právnom štáte celkom neprijateľná možnosť. Zákon možno vysvetľovať ústavou, ale ústavu nemožno vysvetľovať zákonom.

103. Už uvedené treba vzťahovať na procesné otázky prieskumu súladu ústavného zákona s ústavou vrátane právneho účinku rozhodnutia, ktorým ústavný súd vysloví, že ústavný zákon odporuje ústave. „Procesné právo nemožno separovať od hmotného práva. Ak by sa tak udialo, procesné právo by sa stalo samoúčelom a v konečnom dôsledku by sa poprel význam riadenia spoločnosti prostredníctvom objektívneho práva. Procesné právo je cestou k právu, prostriedkom prístupu k právu. Rozumie sa k hmotnému právu. Celkom neprijateľné je akceptovať nedostupnosť hmotných práv z dôvodu procesných prekážok, pre neexistenciu procesnoprávneho prístupu k hmotným normám.“ (Drgonec, J. Základné práva a slobody a vyvodená pôsobnosť Ústavného súdu SR. In: Orosz, L. – Majerčák, T. a kol: Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. ústavné dni. Košice 2014. s. 180).

104. Ústava v každom materiálnom právnom štáte prostredníctvom materiálneho jadra chráni charakter štátu, ktorý je nenarušiteľný a nezmeniteľný. Zmenu charakteru štátu možno uskutočniť jedine zrušením platnej ústavy a jej nahradením novou ústavou. V materiálnom právnom štáte nemôže stáť mimo možností ochrany ústavnosti zisťovanie, či sa ústava naozaj zmenila alebo doplnila ústavne konformným spôsobom alebo či zásah do ústavy bol iba zdanlivo, predstierané súladný s ústavou. Ak by tak malo byť, potom celá ochrana ústavnosti, zosúladžovanie prameňov práva s ústavou, aj uplatňovanie základných práv a slobôd by nestálo na pevnom základe, ale vyrastalo by z predstierania a skresľovania. Logickým záverom ochrany ústavnosti v materiálnom právnom štáte je zjednanie nápravy odstránením neústavných zmien a doplnkov ústavy z právneho poriadku.

105. Zákon môže byť v nesúlade s každým ustanovením ústavy. Ústavný zákon môže byť v nesúlade len s niektorými normami ústavy. Tými, ktoré vytvárajú jej implicitné materiálne jadro. Tento rozdiel nebráni preskúmaniu ústavného zákona aj každého zákona v spoločnom konaní s využitím rovnakých procesných pravidiel. Účelom konania o súlade právnych predpisov (čl. 125 ústavy v spojení s § 37 až § 41b zákona o ústavnom súde)

je ochrana hierarchie právneho poriadku, ktorej podstatou je navodenie stavu, keď prameň práva s nižším stupňom právnej sily neodporuje prameňu práva s vyšším stupňom právnej sily.

Práve skutočnosť, či ústavná norma obsahuje nejaké hodnotové posolstvo alebo nie, je predpokladom toho, že je možné aj medzi ústavnými normami vytvoriť ich vnútornú materiálnu hierarchiu. Medzi normami ústavného práva existuje významný materiálny rozdiel ich právnej sily a v centre tohto hierarchického systému sú ústavné normy jadrové, ústavné normy, ktoré vytvárajú materiálne jadro ústavy.

106. V zhode s týmto účelom súlad ústavného zákona s ústavou možno preskúmať s využitím extenzívneho výkladu ustanovení ústavy a zákona o konaní o súlade právnych predpisov. Ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov overí, či je ústavný zákon v súlade s ústavou, a v prípade zistenia, že ústavný zákon alebo jeho časť odporuje ústave, rozhodne podľa ustanovení čl. 124 a čl. 125 ústavy a nadväzujúcich noriem zákona o ústavnom súde a ustanovení § 12 ods. 1 v spojení s § 13 ods. 1 a § 21 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

**Súlad prechodného ustanovenia čl. 154d ústavného zákona č. 161/2014 Z. z.
a napadnutých zákonných ustanovení s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1 a čl. 145
ods. 1 ústavy**

XI.

**Ustanovenia ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. z pohľadu zásahu do materiálneho
jadra ústavy**

107. Navrhovateľka namietla, že ústave odporuje prechodné ustanovenia čl. 154d ods. 1 až 3 ústavy v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. Predpokladom správnosti tejto námietky je, aby každé napadnuté ustanovenie čl. 154d samo osebe alebo v spojení s ďalšími ustanoveniami čl. 154d s ústavnou intenzitou porušovalo ustanovenie náležiacie do implicitného materiálneho jadra ústavy.

Ústavný súd konštatuje, že prechodné ustanovenia čl. 154d ods. 1 až 3 majú ústavný potenciál porušiť normy implicitného materiálneho jadra ústavy.

108. Zásah ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. do materiálneho jadra ústavy je potrebné preskúmať v rozsahu, v akom je možný tento zásah do implicitného materiálneho jadra ústavy v každej totožnej alebo podobnej situácii, ako je tá, ktorá bola výslovne napadnutá navrhovateľkou. Predmetom preskúmania (body 25 až 45) budú preto aj čl. 129 ods. 7, čl. 141a ods. 9, čl. 141a ods. 10 text za bodkočiarkou a čl. 147 ods. 1 posledná veta ústavy v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z.

Podľa čl. 129 ods. 7 ústavy v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. ústavný súd rozhoduje o sťažnosti proti uzneseniu Súdnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 154d ods. 2.

Podľa čl. 141a ods. 9 ústavy v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. Súdna rada Slovenskej republiky prijíma stanovisko podľa odseku 5 písm. b) na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností a vyjadrenia kandidáta na vymenovanie za sudcu; podrobnosti ustanoví zákon.

Podľa čl. 141a ods. 10 ústavy v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. o strate predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, počas výkonu funkcie sudcu rozhoduje disciplinárny senát; ustanovenia čl. 154d ods. 1 až 3 tým nie sú dotknuté.

Podľa čl. 147 ods. 1 poslednej vety ústavy v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. prezident Slovenskej republiky na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky odvolá aj sudcu, ktorý nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, na základe právoplatného uznesenia Súdnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 154d ods. 1 alebo na základe právoplatného rozhodnutia ústavného súdu, ktorým sťažnosť podľa čl. 154d ods. 2 zamietol.

XII.

Námietka porušenia princípov demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy

A. Posúdenie súladu s čl. 1 ods. 1 ústavy vo vzťahu k sudcom vymenovaným pred 1. septembrom 2014

109. Ústavný súd považuje za vhodné pripomenúť, že vo všeobecnosti uplatňuje ustanovenie čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy ako subsidiárnu ústavnú normu, ktorá môže byť porušená v spojení s iným ustanovením ústavy. Rozhodovacia činnosť ústavného súdu vychádza z koncepcie, že orgán verejnej moci, ktorý poruší niektorú ústavnú normu rozdielnu od ustanovenia o demokratickom a právnom štáte určeného čl. 1 ods. 1 ústavy, sa nespráva ako orgán demokratického a právneho štátu, a že ústavný súd rozhodne súbežne s rozhodnutím o porušení iného ustanovenia ústavy aj o porušení čl. 1 ods. 1 ústavy, ak navrhovateľ požiada o rozhodnutie týkajúce sa čl. 1 ods. 1 ústavy (napr. PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 27/2015). Doplnkový charakter čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy sa však týka tých konaní o ochrane ústavnosti, v ktorých nejde o ochranu implicitného materiálneho jadra ústavy. Ak predmetom ochrany ústavnosti je ochrana implicitného materiálneho jadra ústavy, ústavnoprávna relevancia čl. 1 ods. 1 sa mení, lebo čl. 1 ods. 1 je základom implicitného materiálneho jadra ústavy. Porušenie čl. 1 ods. 1 s ústavnou intenzitou zásahu implicitného materiálneho jadra samo osebe znamená porušenie ústavy aj vtedy, ak nijaká iná ústavná norma nie je porušená.

110. Navrhovateľka v pôvodnom návrhu *inter alia* namietla, že napadnutými ustanoveniami bol porušený (aj) princíp del'by moci, lebo o sudcovskej spôsobilosti sudcov „by mali rozhodovať dva orgány verejnej moci, pričom oba sú orgánmi výkonnej moci“. Za jeden z týchto orgánov označila súdnu radu.

Ústava definuje národnú radu (čl. 72), prezidenta (prvá veta čl. 101), vládu (čl. 108), ústavný súd (čl. 124), ale nedefinuje súdnu radu. Z toho nemožno vyvodit' záver, že súdna rada je orgánom výkonnej moci. Podľa dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona (parlamentná tlač 1271), ktorý bol schválený ako ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.,

„Začlenenie Súdnej rady Slovenskej republiky do siedmej hlavy Ústavy Slovenskej republiky zvyrazňuje jej nezávislé postavenie od moci zákonodarnej, ako aj výkonnej a je reálnym naplnením ústavnej zásady nezávislosti a oddelenia výkonu súdnej moci od iných orgánov štátu. Zodpovedá tak požiadavke Odporúčania Rady Európy No R (94) 12 Výboru ministrov členských štátov Rady Európy z 13. októbra 1994 na nezávislosť orgánu zodpovedného za výber a služobný postup od vlády a štátnej správy.

Naplnenie uvedených cieľov a princípov sa dosiahne aj zakotvením zloženia Súdnej rady Slovenskej republiky, v ktorej nadpolovičnú väčšinu majú zástupcovia sudcov volení svojimi kolegami tak, aby v nej mali čo najširšie a rovnomerné zastúpenie sudcovia súdov všetkých stupňov, ako to predpokladajú všeobecné zásady Európskej charty o statuse sudcu.

...

Zmyslu trojdelenia štátnej moci a systému protiváh a vzájomných brzd zodpovedajú ustanovenia o ďalších členoch Súdnej rady Slovenskej republiky, nominovaných do tohto orgánu v rovnomernom pomere vládou Slovenskej republiky, Národnou radou Slovenskej republiky a prezidentom Slovenskej republiky.

Prispeje to k zabezpečeniu všestrannosti pohľadu na riešené problémy a zamedzeniu prípadnej jednostrannosti náhľadu na ich riešenie.“

111. Ústavný súd Slovenskej republiky v minulosti vo viac ako desiatich rozhodnutiach Súdnu radu Slovenskej republiky čiastkovo rôznorodo definoval, pričom však v závislosti od predmetu prejednávanej veci v každom zo svojich rozhodnutí kládol dôraz len na niektorý z jej aspektov, no až do roku 2015 v žiadnom zo svojich rozhodnutí ústavný súd neponúkol komplexnú ústavnoprávnú charakteristiku Súdnej rady Slovenskej republiky

Judikatúra ústavného súdu Súdnu radu Slovenskej republiky ústavnoprávne charakterizovala ako osobitný *sui generis* samosprávny ústavný orgán (I. ÚS 62/06, s. 8; I. ÚS 162/09, s. 14; II. ÚS 29/2011, s. 11; PL. ÚS 102/2011, s. 121) súdnej moci (PL. ÚS 10/05, s. 86), ktorý je najvyšším orgánom súdnej moci (PL. ÚS 102/2001, s. 134; m. m. IV. ÚS 46/2011, s. 12; m. m. I. ÚS 454/2012, s. 18), pričom jedným z jeho základných inštitucionálnych prvkov je nezávislosť (IV. ÚS 46/2011, s. 12), predovšetkým:

- zabezpečuje nezávislé postavenie súdnej moci vo vzťahu k iným orgánom štátu (III. ÚS 79/04, s. 8; III. ÚS 238/05, s. 9; III. ÚS 128/09, s. 13), resp. jej pôsobnosť slúži na vytvorenie mechanizmu zaručujúceho nezávislosť súdnej moci od moci výkonnej (PL. ÚS 17/08, s. 100), resp. je „*garantom*“ nezávislosti súdnictva a jeho oddelenia od ostatných orgánov štátu (PL. ÚS 10/05, s. 89),

- zodpovedá za chod súdnictva (PL. ÚS 102/2011, s. 121),

- zabezpečuje sudcovskú legitimitu (PL. ÚS 102/2011, s. 134),

- vykonáva správu súdnej moci, t. j. rozhoduje alebo spolurozhoduje alebo sa vyjadruje k otázkam ekonomického, finančného, organizačného a personálneho zabezpečenia výkonu súdnej moci a sčasti aj jeho kontroly (PL. ÚS 10/05, s. 56; PL. ÚS 102/2011, s. 145),

- pôsobí pri správe súdnictva v súčinnosti s ministerstvom spravodlivosti alebo ministrom spravodlivosti (PL. ÚS 10/05, s. 56),

- zodpovedá za transparentnosť súdnictva (PL. ÚS 102/2011, s. 134).

112. Vychádzajúc zo svojej dovtedajšej judikatúry ústavný súd napokon v rámci rozhodnutia sp. zn. PL. ÚS 2/2012 z 18. novembra 2015 pristúpil aj ku komplexnému vymedzeniu postavenia súdnej rady v ústavnom poriadku Slovenskej republiky, pričom ústavnoprávne zadefinoval súdnu radu takto:

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

V rámci odôvodnenia citovaného nálezu pritom ústavný súd venoval osobitnú pozornosť aj požiadavke nezávislosti súdnej rady, pričom okrem iného konštatoval, že „základný zámer zriadenia súdnej rady spočíval v posilnení inštitucionálnej nezávislosti súdnej moci od výkonnej moci, ako aj od moci zákonodarnej. Je pritom zrejmé, že táto záruka nezávislosti sa vzťahuje aj na jej jednotlivých členov, ktorými je tvorená, keďže nie je objektívne možné zabezpečiť nezávislé postavenie súdnej rady ako celku bez toho, aby aj jej jednotlivým členom bolo taktiež zabezpečené nezávislé postavenie.“

Na toto rozhodnutie ústavného súdu následne nadviazalo zjednocujúce stanovisko ústavného súdu sp. zn. PLz. ÚS 2/2018 z 19. septembra 2018, ktorým ústavný súd v súvislosti s otázkou nezávislosti členov súdnej rady konštatoval: „Člena Súdnej rady Slovenskej republiky nie je možné odvolať v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia orgánom, ktorý ho na tento post nominoval, lebo len tak sa zaručí jeho základné právo podľa čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.“

113. V zmysle už uvedeného tak možno bez akýchkoľvek pochybností konštatovať, že súdna rada nie je orgánom výkonnej moci. Súdna rada Slovenskej republiky je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mal byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej (PL. ÚS 2/2012).

Zároveň pritom možno konštatovať, že v rámci snahy o zlepšovanie efektívnosti a kvality výkonu súdnictva v Slovenskej republike dochádza od vzniku Súdnej rady Slovenskej republiky pred vyše 15 rokmi ku kontinuálnemu zvyšovaniu jej významu v ústavnom poriadku Slovenskej republiky, čo sa prejavuje predovšetkým v postupnom rozširovaní pôsobnosti samotnej súdnej rady, ako aj v rozširovaní kompetencií jej predsedu [napr. s účinnosťou od 15. novembra 2018 bola pôsobnosť predsedu súdnej rady rozšírená (zákonom č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov) o oprávnenie podávať Národnej rade Slovenskej republiky návrhy na voľbu kandidátov na sudcov ústavného súdu].

Uvedený čiastkový záver však prirodzene neznamena, že úprava vložená do ústavy ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. je konformná s princípmi demokratického a právneho štátu zaručeného čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy a s v ňom implikovaným materiálnym jadrom. Navrhovateľka totiž v súvislosti s ňou namietaným rozporom napadnutej právnej úpravy s princípom del'by moci poukázala nielen (nesprávne) na súdnu radu, ale aj na ďalší orgán verejnej moci podieľajúci sa – v rozpore s princípom del'by moci – na rozhodovaní o sudcovskej spôsobilosti sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014, a to štátny orgán plniaci úlohy ochrany utajovaných skutočností.

114. Súdna moc rozhoduje spory o právo. Podstata jej právomoci je dvojcestná. Súdna moc poskytuje oprávneným osobám ochranu ich práv priznaných právnym poriadkom. Súdna moc tiež núti subjekty povinností určené právnym poriadkom na to, aby svoje povinnosti riadne a včas splnili. Notorietou učebnicovej povahy je, že nezávislosť súdnej moci zahŕňa inštitucionálnu nezávislosť (nezávislosť súdov) a individuálnu nezávislosť (nezávislosť sudcov).

Inštitucionálna nezávislosť znamená, že sudy sú oddelené od iných štátnych orgánov. Tvoria samostatnú sústavu orgánov, ktoré voči iným štátnym orgánom nie sú nadriadené ani podriadené. To neznamená izoláciu súdov v rámci štátnej moci. Princíp del'by moci spojený s požiadavkou brzd a protiváh vyžaduje vyvažovanie súdnej moci právomocami zákonodarnej moci a výkonnej moci. Zákonodarná moc vyvažuje činnosti súdov zákonmi upravujúcimi organizáciu súdnej moci, výkon súdnictva atď., ale aj prostredníctvom schvaľovania štátneho rozpočtu. Výkonná moc uplatňuje svoju účasť na činnosti súdnej moci napríklad udeľovaním amnestií a milostí alebo pri správe súdnictva, kde niektoré funkcie plní ministerstvo spravodlivosti. Zásahy zákonodarnej moci aj výkonnej moci do činnosti súdnej moci nie sú vždy a za každých okolností zakázané (pozri napr. nálezy ústavného súdu týkajúce sa platov sudcov – sp. zn. PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 99/2011 a sp. zn. PL. ÚS 27/2015). Na druhej strane ani akýkoľvek zásah zákonodarnej moci a výkonnej moci do postavenia súdnej moci nie je dovolený. Súlad alebo nesúlad zásahov zákonodarnej moci a výkonnej moci do právneho postavenia súdnej moci s princípom del'by moci určuje povaha konkrétneho opatrenia.

Individuálna nezávislosť sa spája s osobou sudcu. Jej účelom je vytvoriť sudcovi právne postavenie, ktoré mu umožňuje slobodne uplatniť právny poriadok tak, aby nastolil spravodlivosť v prejednávanej spore v súlade s právnym poriadkom. Individuálnou nezávislosťou sa označuje stav, v ktorom sudca nie je vo vzťahu nadriadenosti alebo podriadenosti voči predstaviteľom iných zložiek štátnej moci. Sudca je s predstaviteľmi zákonodarnej moci a výkonnej moci v rovnocennom právnom postavení. Sudca pri výkone súdnej moci nesmie od takých osôb prijímať príkazy a nariadenia. Predstavitelia zákonodarnej moci a výkonnej moci nesmú sudcovi pri výkone súdnej moci vydávať príkazy a nariadenia.

115. Pre hodnotenie nezávislosti súdnej moci existujú klasifikačné kritériá umožňujúce určiť, či a nakoľko je splnená požiadavka nezávislosti. Podľa case-law Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) kľúčom k inštitucionálnej nezávislosti je požiadavka, aby každý súd bol založený na základe ústavy alebo zákona. Prameň práva s nižším stupňom právnej sily nedáva záruku nezávislosti.

Kritériami individuálnej nezávislosti je:

1. spôsob ustanovovania sudcov do funkcie,
2. dĺžka funkčného obdobia sudcu,
3. existencia záruk proti vnútorným aj vonkajším vplyvom na sudcu,
4. nezávislé vystupovanie.

Záruky inštitucionálnej nezávislosti a individuálnej nezávislosti „nemožno oddeľovať, keďže nezávislosť súdnej moci treba považovať za základný predpoklad nezávislosti sudcov samých. Nezávislé súdnictvo preto nemôže existovať bez nezávislých sudcov. V opačnom smere možno sudcovskú nezávislosť označiť za pojmový znak súdnej moci. Účelom nezávislosti súdov je zabezpečiť im také postavenie, ktoré zodpovedá ich úlohe v právnom štáte, a to tak vo vzťahu k ďalším orgánom štátu (v horizontálnej úrovni vzťahov, ako aj vo vzťahu k subjektom podliehajúcim ich jurisdikcii.“ (PL. ÚS 52/99). Podobne vo veci sp. zn. PL. ÚS 12/05 ústavný súd uviedol: „... princíp nezávislosti súdnej moci je jedným z podstatných znakov demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), ktorý vyplýva z neutrality sudcov ako záruky spravodlivého, nestranného a objektívneho súdneho konania. Tento princíp obsahuje celý rad aspektov, ktoré majú spolu vytvoriť predpoklady na to, aby súdy mohli plniť svoje úlohy a povinnosti najmä pri ochrane základných práv a slobôd občanov. Je založený na nezávislosti súdov (čl. 141 ods. 1 ústavy) a nezávislosti sudcov (čl. 144 ods. 1 ústavy)“.

116. Súdna ani sudcovská nezávislosť nie je absolútna. Existujú významné verejné záujmy, s ktorými nezávislosť súdnej moci musí byť v spravodlivej rovnováhe. „... privilegium sudcovskej nezodpovednosti nemôže byť cenou, ktorú spoločnosť obetuje pre sudcovskú nezávislosť“ (Cappelletti, M. Quis custodiet ipsos custodes? In: Le pouvoirs des juges. Paris : ECONOMICA 1990. s. 131.). Podobne ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 52/99 uviedol, že „nezávislosť súdov... ani nezávislosť sudcov nemôže byť nikdy

nezávislosťou absolútnou a samoučelnou, keďže sa poskytuje funkčne pre potreby riadneho výkonu súdnictva“. Súlad alebo nesúlad s ústavou závisí od konkrétnych opatrení a ich inštitucionálneho zabezpečenia. V prípade inštitucionálnej nezávislosti treba preskúmať povahu opatrení, aké sa ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. priznali výkonnej moci. Zásahy do inštitucionálnej nezávislosti aj do individuálnej nezávislosti sudcov treba preskúmať z hľadiska jej zachovania predovšetkým v rámci ochrany zaručenej čl. 141 ods. 1 ústavy. Nezávislosť súdnej moci je previerkami sudcovskej spôsobilosti dotknutá dvakrát. Prvý raz vo fáze ustanovovania súdnej moci, pri preverovaní kandidátov na sudcov. Druhý raz pri preverovaní sudcov vymenovaných do funkcie a vykonávajúcich sudcovskú funkciu bez ohľadu na to, ako dlho pôsobia vo funkcii sudcu.

117. Ústavný súd predovšetkým uvádza, že k previerkam sudcov (Špeciálneho súdu) zo strany NBÚ sa už zásadným spôsobom vyjadril vo veci sp. zn. PL. ÚS 17/08. Napriek istej odlišnosti je povaha nastoleného problému identická: «Právna úprava... umožňuje špecializovanému bezpečnostnému orgánu výkonnej moci účinne zasiahnuť do právneho statusu sudcu... a spochybniť jeho legitimitu postupom, v rámci ktorého dochádza k zhromažďovaniu osobných údajov o osobe sudcu vrátane osobných údajov osobitnej kategórie (zdravotný stav, sexuálna orientácia a intímny život, finančná a majetková situácia, názory a osobné presvedčenie, rodinné a spoločenské vzťahy), pričom k zhromažďovaniu uvedených údajov môže dochádzať aj utajovaným spôsobom s následným vyhodnotením tzv. bezpečnostného rizika v rámci značne širokej správnej úvahy Národného bezpečnostného úradu. Dôvodom na konštatovanie bezpečnostného rizika môžu byť pritom aj skutočnosti týkajúce sa ochorenia alebo „emočného stavu“ prekonaného sudcom v minulosti alebo správania sa „tretích osôb“ v okolí sudcu (blízkych osôb, resp. rodinných príslušníkov, známych).

Ustanovením podmienky platného osvedčenia o bezpečnostnej previerke podľa zákona č. 215/2004 Z. z. ako *conditio sine qua non* vo vzťahu k ustanoveniu a výkonu sudcovskej funkcie na mieste sudcu na Špeciálnom súde zákonodarca narušil deľbu moci.»

118. Ústavný súd konštatuje, že národná rada sa prijatím ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. pokúsila obísť protiústavné prvky v účasti NBÚ na kreácii a fungovaní

súdnej moci tak, že právnu úpravu pôsobenia tohto subjektu na súdnu moc „povýšila“ zo zákona na ústavný zákon zrejme v presvedčení, že na takú právnu silu „nikto nemá“. Ústava rozlišuje pri rozhodovaní národnej rady nadpolovičnú väčšinu prítomných poslancov (čl. 84 ods. 2), nadpolovičnú väčšinu všetkých poslancov (čl. 84 ods. 1 a 3) a trojpäťtinovú väčšinu všetkých poslancov (čl. 84 ods. 4). Ústava však nijakej parlamentnej väčšine nepriznáva právo porušiť ústavu. Pokus o obídenie rozhodnutia ústavného súdu o protiústavnej úprave umožňujúcej NBÚ vstúpiť do zriaďovania a fungovania súdnej moci v Slovenskej republike zvýšením právnej sily prameňa práva, ktorým sa pôsobenie NBÚ umožní, nie je legitímny. To, že NBÚ v okolnostiach platnej právnej úpravy o sudcovskej spôsobilosti formálne nerozhoduje, nie je výhodou pre zachovanie princípu del'by moci. Napadnutá právna úprava v ústavnom zákone č. 161/2014 Z. z. a v zákone o previerkach sudcov totiž založila stav, kedy NBÚ síce formálne nerozhoduje (a teda jeho podklad nie je preskúmateľný podľa čl. 46 ods. 2 ústavy), ale jeho podklad je pre prijatie stanoviska súdnej rady rozhodujúci.

119.1 Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. je vyjadrením poučenia predkladateľov návrhu v ňom obsiahnutej právnej úpravy a následne národnej rady z ústavnej neudržateľnosti prvého pokusu o podriadenie súdnej moci orgánu výkonnej moci, ktorý plní úlohy v oblasti bezpečnostných previerok. Zdanlivo zásadne inou právnou koncepciou sa predstiera, že výkonná moc už do súdnej moci previerkami nezasahuje, hoci skutočný stav navodený ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. nie je významne právne rozdielny od zásahu do nezávislosti súdnictva, aký sa mal uskutočniť pomocou previerok ustanovených zákonom č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Špeciálnom súde“). V tejto súvislosti ústavný súd konštatuje, že v prípade Špeciálneho súdu sa rozsah, obsah i forma činnosti NBÚ v rámci „bezpečnostných previerok“ síce odlišovala od teraz posudzovaných previerok sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014, ich podstata je však nepochybne porovnateľná, pričom ich sila je síce formálne slabšia, ale na strane druhej je nedecízny výsledok činnosti NBÚ a jej (novelou ústavy 2014, pozn.) výslovne nesplnomocnených pendantov (Policajný zbor, Vojenské spravodajstvo a Slovenská informačná služba) pre subjekt preverovania, ale tiež pre súdnu

radu či ústavný súd prakticky len ťažko dôkazne overiteľný, resp. vyvrátiteľný. Obsahovo príbuzná úprava so zákonom o Špeciálnom súde sa pred ochranou ústavnosti ukryla za ústavný zákon, ktorý podľa názoru ministerstva spravodlivosti ako zástupcu vlády v konaní, „nepodlieha prieskumu súladu s ústavou“.

119.2 Inak povedané, prijatím preskúmvanej ústavnej úpravy sa národná rada pokúsila vyvodiť poučenie zo skúsenosti so Špeciálnym súdom a ukryla svoje zámery pod „masku ústavnosti“. V tejto súvislosti sa ústavný súd plne stotožňuje s názorom, že národná rada má ústavou uloženú povinnosť v zmysle čl. 125 ods. 3 ústavy uviesť zrušené právne predpisy do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi a nie, naopak, uviesť ich dokonca do nového účelového nesúladu chránenému ústavou. Nepredpokladá sa, že národná rada v rámci realizácie a pokračovania konania o súlade bude reagovať na nesúladný zákon nesúladným ústavným zákonom. Forma ústavného zákona sa nemá stať pozlátkou protiústavného obsahu, keďže to znamená porušenie ústavných princípov, t. j. princípov právneho štátu (Brösl, A. O ústavnosti ústavných zákonov. In: *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha – Plzeň, 2008. s. 11 – 24).

120. O prijatí stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti u sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014 podľa novely ústavy 2014 rozhoduje súdna rada na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností (čl. 154d ods. 1 druhá veta). Týmto subjektom sa podľa zákona o utajovaných skutočnostiach (§ 1 ods. 2, § 69a a nasl.) stal NBÚ. Podľa § 69a ods. 1 citovaného zákona „Úrad zabezpečuje podklady pre rozhodovanie súdnej rady o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti na základe písomnej žiadosti predsedu súdnej rady. Úrad je povinný ukončiť zhromažďovanie a vyhodnocovanie podkladov na základe oznámenia predsedu súdnej rady podľa osobitného predpisu.“

Doslovným výkladom v čl. 154d ods. 1 novely ústavy 2014 uvedeného „štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností“, od ktorého nie je dôvod upustiť, možno identifikovať právomoc (iba) jedného subjektu, t. j. NBÚ. Ani dôvodová správa ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. bližšie neuvádza, kto je označeným štátnym orgánom plniacim úlohy ochrany utajovaných skutočností. Uvedená okolnosť má svoj ústavnoprávny

význam predovšetkým pri posudzovaní súladu napadnutého zákona s ústavou v súvislosti s účasťou ďalších bezpečnostných orgánov pri sudcovských previerkach (pozri body 160 až 163). V okolnostiach posudzovaného čl. 154d novely ústavy 2014 vo väzbe k čl. 1 ods. 1 ústavy však nemožno prehliadnuť skutočnosť, že ústavné vymedzenie orgánu, ktorý má preverovať sudcov, nie je dostatočne konkretizované, je vyjadrené iba prostredníctvom predmetu činnosti („orgán plniaci úlohy ochrany utajovaných skutočností“) určeného na zákonnej, resp. podzákonnej úrovni... Podľa stavu *de lege lata* je to síce NBÚ, ale *pro futuro* nebráni nič tomu, aby to bol akýkoľvek iný orgán, ktorého zmocní na ten účel zákon (a nie ústava, pozn.), ktorý sa v národnej rade prijíma inou väčšinou ako ústavný zákon (pozri tiež bod 42).

121. NBÚ nie je právne jednoznačná inštitúcia. Podľa slovenskej právnej teórie je NBÚ zaradený medzi ostatné ústredné orgány štátnej správy. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 17/08 ho ústavný súd pomenoval ako „špecializovaný bezpečnostný orgán výkonnej moci“. NBÚ slovom „úrad“ v názve indikuje príslušnosť k výkonnej moci. NBÚ patrí k mocenským zložkám štátu. Preukazuje to napríklad oprávnenie príslušníkov úradu nosiť strelnú zbraň a použiť ju v medziach zákona (§ 70 ods. 8, 9 a 10), ktorého právny režim sa zhoduje s oprávnením udeleným zákonom č. 198/1994 Z. z. o Vojenskom spravodajstve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Vojenskom spravodajstve“) (§ 9).

122. NBÚ je formálnoprávne „nezávislý správny orgán,“ ktorý *de facto* je zákonom ustanovený tak, aby mal značný mocenský potenciál prameniacy z koncentrácie informácií osobného charakteru. Bez ohľadu na formálnoprávne začlenenie do systému orgánov verejnej správy je NBÚ tajnou službou. Charakteristickou črtou tajných služieb je získavanie informácií utajeným spôsobom, ktorý nespĺňa požiadavky transparentnosti. Zdroj informácií veľmi často zostáva utajený, aby mohol poskytnúť ďalšiu spoluprácu. Činnosť tajných služieb za štandardných okolností stavu spoločnosti predpokladá existenciu istej miery ohrozenia, ktoré si vyžaduje pozorovanie potrebné na zabránenie hroziacemu nebezpečenstvu. Ústavným zákonom založené previerky sudcov sa spájajú s obligatórnym sledovaním sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014 z dôvodu ich funkcie, príslušnosti k sudcovskému stavu. Takýto základný predpoklad a vplyv sledovania každého

sudcu vymenovaného pred 1. septembrom 2014 vytvára neprimeraný tlak na súdnictvo, ktorý je v základnom rozpore s jeho nezávislosťou. K tomu sa pridáva porušenie zásady prezumpcie nevinnej implikovanej v koncepcii materiálneho právneho štátu.

123. Získavanie informácií utajeným spôsobom patrí k pracovným metódam, aké používa nielen demokratický štát, ale predovšetkým aj policajný štát. Európsky súd pre ľudské práva spojil prvky policajného štátu s používaním sledovacích technológií mocenskými zložkami štátu podľa nedostatočnej právnej úpravy tejto činnosti a s nedostatočnou ochranou ľudského práva na súkromie o použití informačno-technických prostriedkov dohľadu spôsobom znamenajúcim obmedzenie práva na súkromie uviedol, že prostriedky tajného dohľadu nad občanmi, ktoré sú typické pre policajný štát, sú tolerovateľné podľa dohovoru len potiaľ, pokiaľ sú striktne nevyhnutné pre ochranu demokratických inštitúcií (Case of Klass and Others v. Germany, séria A, č. 28, § 41). Existencia právnej úpravy, ktorou sa vytvára možnosť uplatnenia tajného dohľadu... za výnimočných podmienok, je nevyhnutná v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti a/alebo na predchádzanie nepokojom a zločinnosti (Case of Klass and Others v. Germany, § 42 a nasl.).

Všeobecne sú zákonné podmienky pre využitie informácie získanej utajeným spôsobom v zmysle ustálenej judikatúry ESLP v zásade tri, a to

- existencia vnútroštátneho zákona,
- prístupnosť zákona a
- predvídateľnosť zákona v súlade s medzinárodným právom, čo predstavuje kvalitatívnu stránku zákona.

124. Na druhej strane vzhľadom na to, že existencia takého zákona vytvára príležitosť pre podkopanie, či dokonca zničenie demokracie pod zámienkou jej ochrany, zmluvné strany dohovoru v mene boja proti špionáži a terorizmu nesmú zaviesť akékoľvek opatrenie, ktoré pokladajú za prijateľné. V súlade s dohovorom je len taký systém dohľadu, v ktorom existujú primerané a účinné záruky proti zneužitiu. Kritériá ich hodnotenia majú iba relatívny charakter závisiaci od okolností prípadu:

- podstata, rozsah a trvanie prostriedkov tajného dohľadu,

- právny základ pre vydanie povolenia na ich uplatnenie,
- typ štátneho orgánu s právomocou dovoliť použitie a kontrolovať využívanie takých prostriedkov,
- forma opravných prostriedkov poskytnutých na preskúmanie rozhodnutia, ktorým sa dovoľuje tajný dohľad (Case of Klass and Others v. Germany, § 42 a nasl.).

125. Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. abstrahuje od týchto kritérií a rovnako vykonávací zákon č. 195/2014 Z. z. k ústavnému zákonu č. 161/2014 Z. z. nastoľuje právny režim, v ktorom neexistujú garancie ochrany pred zneužitím výsledkov overovania spôsobilosti sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014 kedykoľvek v budúcnosti, na prakticky akýkoľvek účel vrátane ovplyvňovania rozhodovania sudcu vymenovaného pred 1. septembrom 2014 o tom, ako uplatní súdnu moc.

126. Súdna rada pri prijímaní stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti v konečnom dôsledku nemá možnosť overiť úplnosť, objektívnosť a správnosť výsledku previerky. Môže sa iba spoľahnúť na predložený výsledok preverovania subjektu, ktorý patrí k mocenským zložkám štátu. Zákonom nedostatočne obmedzené použitie metód, postupov a prostriedkov pri previerkach sudcovskej spôsobilosti sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014 je nezlučiteľné s demokratickým štátom, ktorý je predmetom ochrany čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy. Zároveň nerešpektuje nezávislosť súdnej moci v intenciách zaručených čl. 141 ods. 1 ústavy. Nezávislosť súdnej moci však v sebe zahŕňa nielen inštitucionálnu nezávislosť (nezávislosť súdov), ale tiež individuálnu nezávislosť (nezávislosť sudcov) vyjadrenú čl. 144 ods. 1 ústavy.

127. Individuálna nezávislosť súdnej moci vykazuje medzinárodne uznávané vlastnosti, podľa ktorých sa formovala ústavná úprava súdnej moci na Slovensku ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Individuálna nezávislosť sudcov sa zaručuje stálym funkčným obdobím sudcu a neodvolateľnosťou sudcu s výnimkou závažného disciplinárneho previnenia, spáchania trestného činu sudcom alebo v prípade, keď sudca nemôže ďalej vykonávať svoju funkciu. Pre všetky tieto prípady musí existovať náležitá miera právnej istoty o neodvolateľnosti sudcu z iného právneho dôvodu. Istotu nastoľuje výslovná

a presná, jednoznačná právna úprava. Konanie o odvolaní sudcu z ústavou ustanovených príčin sa musí viesť pred nezávislým orgánom verejnej moci alebo pred súdom. V konaní sa musí zaručiť právo na spravodlivý proces s možnosťou sudcu podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu o disciplinárnej zodpovednosti vrátane možnosti podať opravný prostriedok proti uloženej sankcii.

128. Previerky sudcovskej spôsobilosti sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014 vložené do ústavy ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. sa zároveň spájajú s vágne vymedzenými podmienkami „nesplňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku“ a „riadne vykonávanie funkcie sudcu“.

129. Národná rada na obhajobu úpravy zavedenej prechodným ustanovením čl. 154d ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. a napadnutými zákonnými ustanoveniami v podstatnom uviedla (pozri tiež bod 17), že o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti rozhoduje súdna rada, proti uzneseniu ktorej môže sudca vymenovaný pred 1. septembrom 2014 podať na ústavnom súde sťažnosť, v dôsledku čoho sa zabezpečila „dvojinštančnosť“ konania. Vláda ako vedľajší účastník konania uviedla (pozri tiež bod 18), že NBÚ *„nie je štátnym orgánom, ktorý má v tomto prípade právomoc rozhodovať o trvaní funkcie sudcu“*. Táto pôsobnosť naďalej zostáva súdnej rade (návrh na odvolanie sudcu) a prezidentovi (odvolanie z funkcie sudcu na návrh súdnej rady). K uvedenému dodala, že postavenie NBÚ pri previerkach sudcov nie je neprimerané silné, pretože *„podklady tohto úradu nie sú samy o sebe spôsobilé ovplyvniť trvanie funkcie sudcu, keďže k zániku funkcie sudcu nedôjde bez návrhu súdnej rady a bez rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky“*.

130. Podľa názoru ústavného súdu uvedené tvrdenie vlády, že sa NBÚ nepodieľa na kreácii súdnej moci, nezodpovedá realite a v podobnej súvislosti (kauza Špeciálny súd) bezpečnostné previerky sudcov označil ústavný súd za narušujúce princíp delby moci. NBÚ v prípade sudcov ustanovených do sudcovskej funkcie pred 1. septembrom 2014 v rozsahu previerok osôb pôsobiacich v sudcovskej funkcii nepochybne vstupuje do chodu súdnej moci spôsobom, na ktorý súdna rada nemá vplyv. Podstatným v posudzovanom prípade je, že súdna rada pri prijímaní stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej

spôsobilosti sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014 v konečnom dôsledku nemá možnosť overiť úplnosť, objektivnosť a správnosť výsledku previerky.

131. Ústavný súd sa v kauze Špeciálny súd (PL. ÚS 17/08) musel vyrovnáť s iným uzákoneným zasahovaním do činnosti súdnej moci NBÚ prostredníctvom previerok sudcov, a to v súvislosti s bezpečnostnými previerkami sudcov. Ústavný súd o pôsobnosti NBÚ vtedy okrem iného uviedol: „... bezpečnostnú previerku vykonáva orgán výkonnej moci, pričom pri preskúmaní bezpečnostnej spoľahlivosti sudcu nie je viazaný procesným zákonným postupom spĺňajúcim požiadavky spravodlivého procesu (získava alebo využíva údaje získané aj utajovaným spôsobom a z rôznych zdrojov) a pri svojom rozhodovaní vo veci nemusí vychádzať z jednoznačne preukázaných záverov (podstatou bezpečnostnej previerky je preventívne eliminovať potenciálnu hrozbu – bezpečnostné riziko).“ (PL. ÚS 17/2008).

132.1 Právne názory ústavného súdu sú relevantné *pro futuro* v rozsahu, v akom sa týkajú druhovo rovnakých alebo v podstate rovnakých situácií a ich právnych úprav. Vo vzťahu k úprave previerok sudcovskej spôsobilosti ustanovených čl. 154d ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. na prvý pohľad vzniká zdanie, že medzi previerkami sudcov podľa zákona o Špeciálnom súde a previerkami sudcovskej spôsobilosti sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014 podľa ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. existuje právne významný rozdiel spočívajúci v inej právomoci NBÚ – v previerkach podľa zákona o Špeciálnom súde mal rozhodovaciu právomoc, pri previerkach sudcovskej spôsobilosti rozhodovaciu právomoc nemá, iba zadovážuje podklady pre rozhodovanie súdnej rady. „Dvojinštančnosť“ konania, ktorou národná rada obhajuje ústavnosť novej právnej úpravy, je zdanlivá, formálna a predstieraná. Činnosť NBÚ a výsledky, ktoré predkladá súdnej rade, v skutočnosti nemôže preskúmať súdna rada ani ústavný súd. Ustanovením čl. 154d ods. 1 ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. sa výkonnej moci zastúpenej NBÚ priznalo nenáležité právne postavenie, ktoré je nezlučiteľné s princípom delby moci, a preto má povahu porušenia implicitného materiálneho jadra ústavy v rozsahu, akým sa chránia princípy demokratického a právneho štátu. Zásahy, ktoré pri previerkach sudcovskej spôsobilosti NBÚ môže vykonávať voči ustanoveným sudcom ako personálnemu substrátu súdnej moci,

majú ústavnú intenzitu, lebo majú potenciál preventívneho zastrašovania a následného ovplyvňovania toho, ktorý sudca vymenovaný pred 1. septembrom 2014 zotrvá v sudcovskej spôsobilosti a ktorý sudca vymenovaný pred 1. septembrom 2014 pod zámenkou nesplnenia podmienok sudcovskej spôsobilosti bude musieť opustiť sudcovskú funkciu. Prechodné ustanovenie čl. 154d ods. 1 nerešpektuje princíp del'by moci, a preto porušuje materiálne jadro ústavy s ústavnou intenzitou.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku.

132.2 Nad rámec predchádzajúceho záveru ústavného súdu o nesúlade prechodného ustanovenia čl. 154d ods. 1 s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu, že toto prechodné ustanovenie porušuje materiálne jadro ústavy s ústavnou intenzitou, keďže nerešpektuje princíp del'by moci, ústavný súd vo vzťahu k prechodnému ustanoveniu čl. 154d ods. 1 ústavy pre úplnosť poukazuje aj na ďalšie porušenie materiálneho jadra ústavy s ústavnou intenzitou, a to porušenie zákazu (pravej) retroaktivity spadajúceho medzi základné princípy právneho štátu garantovaného čl. 1 ods. 1 ústavy. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje, že napadnutá právna úprava *prima facie* porušuje zásadu ochrany nadobudnutých práv, keďže zjavne neprípustne zhoršuje právne postavenie subjektov práva – sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014.

133. Podľa čl. 147 ods. 1 poslednej vety ústavy prezident na návrh súdnej rady odvolá aj sudcu, ktorý nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, na základe právoplatného uznesenia súdnej rady podľa čl. 154d ods. 1 alebo na základe právoplatného rozhodnutia ústavného súdu, ktorým sťažnosť podľa čl. 154d ods. 2 zamietol.

Podľa čl. 154d ods. 2 ústavy proti uzneseniu súdnej rady podľa odseku 1 možno podať sťažnosť, o ktorej rozhodne ústavný súd; podrobnosti ustanoví zákon.

Podľa čl. 154d ods. 3 ústavy ak sudca ustanovený do funkcie pred 1. septembrom 2014 nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, podľa právoplatného uznesenia súdnej rady podľa odseku 1 alebo podľa právoplatného rozhodnutia ústavného súdu, ktorým sťažnosť podľa odseku 2 zamietol, súdna rada navrhne prezidentovi odvolať sudcu. Nesplnenie predpokladov

sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, je dôvodom na odvolanie sudcu.

Vo vzťahu k ustanoveniam čl. 147 ods. 1 poslednej vety a čl. 154d ods. 2 a 3 ústavy ústavný súd konštatuje, že v prípade záveru ústavného súdu o nesúlade určitého ustanovenia ústavy s materiálnym jadrom ústavy strácajú rozumný zmysel iné, obsahovo súvisiace ustanovenia ústavy, t. j. tieto iné ustanovenia ústavy strácajú opodstatnenosť svojej normatívnej existencie. Tým je daný dôvod aj na vyslovenie nesúladu týchto iných ustanovení ústavy s materiálnym jadrom ústavy. Platnosť takýchto iných ustanovení ústavy pritom zaniká už na základe princípu *cessante ratione legis cessat lex ipsa*, a teda výrok ústavného súdu má v takomto prípade „len“ evidenčnú, technickú povahu (porovnaj nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 15/01).

Vzhľadom na uvedené ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku.

B. Posúdenie súladu s čl. 1 ods. 1 ústavy vo vzťahu ku kandidátom na vymenovanie za sudcov

134. Uvedené východiská – na základe ktorých ústavný súd vo vzťahu k sudcom vymenovaným pred 1. septembrom 2014 dospel k záveru, že ustanovenie čl. 154d ods. 1 ústavy nerešpektuje princíp del'by moci, a preto porušuje materiálne jadro ústavy s ústavnou intenzitou – je možné obdobne uplatniť aj vo vzťahu k čl. 141a ods. 9 ústavy, t. j. aj vo vzťahu ku kandidátom na vymenovanie za sudcov.

Vychádzajúc z týchto východísk možno vo vzťahu ku kandidátom na vymenovanie za sudcov zhrnúť, že národná rada sa prijatím ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. pokúsila obísť protiústavné prvky v účasti NBÚ na kreácii/ustanovovaní súdnej moci (na ustanovovaní sudcov do funkcie) tým, že právnu úpravu pôsobenia tohto subjektu na súdnu moc „povýšila“ zo zákona na ústavný zákon. Ustanovením čl. 141a ods. 9 ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. sa výkonnej moci zastúpenej NBÚ priznalo nenáležité právne postavenie, ktoré je nezlučiteľné s princípom del'by moci, a preto má povahu porušenia implicitného materiálneho jadra ústavy v rozsahu, akým sa chránia princípy demokratického a právneho štátu. Ústavným zákonom založené overovanie predpokladov sudcovskej spôsobilosti kandidátov na vymenovanie za sudcov sa pritom spájajú

s obligatónym sledovaním kandidátov na vymenovanie za sudcov len z dôvodu, že sa uchádzajú o funkciu sudcu, resp. o príslušnosť k sudcovskému stavu. Zásahy, ktoré pri previerkach sudcovskej spôsobilosti NBÚ môže vykonávať voči jednotlivým kandidátom na vymenovanie za sudcov, majú ústavnú intenzitu, lebo majú potenciál preventívneho zastrašovania a následného ovplyvňovania toho, kto by mal záujem sa o funkciu sudcu uchádzať. Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. a rovnako vykonávací zákon č. 195/2014 Z. z. k ústavnému zákonu č. 161/2014 Z. z. nastroľuje právny režim, v ktorom neexistujú garancie ochrany pred zneužitím výsledkov overovania spôsobilosti kandidátov na vymenovanie za sudcov kedykoľvek v budúcnosti na prakticky akýkoľvek účel vrátane ovplyvňovania rozhodovania kandidáta, ktorý sa stane sudcom, v tom, ako po svojom vymenovaní za sudcu uplatní súdnu moc.

Podstatným v posudzovanom prípade je taktiež to, že súdna rada pri prijímaní stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti kandidátov na vymenovanie za sudcov v konečnom dôsledku nemá možnosť overiť úplnosť, objektivnosť a správnosť výsledku previerky. Súdnej rade tak pri prijímaní stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti kandidátov na vymenovanie za sudcov nezostáva iné, ako sa iba spoľahnúť na predložený výsledok preverovania subjektu, ktorý patrí k mocenským zložkám štátu. Zákonom nedostatočne obmedzené použitie metód, postupov a prostriedkov pri previerkach sudcovskej spôsobilosti kandidátov na vymenovanie za sudcov je nezlučiteľné s demokratickým štátom, ktorý je predmetom ochrany čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

135. Vzhľadom na uvedené ústavný súd konštatuje, že ustanovenie čl. 141a ods. 9 ústavy v časti zakotvujúcej takú organizáciu overovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti kandidátov na vymenovanie za sudcov, v ktorom má rozhodujúci význam podklad poskytnutý orgánom výkonnej moci, nerešpektuje princíp del'by moci, a preto porušuje materiálne jadro ústavy s ústavnou intenzitou.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 2 výroku.

XIII.

Súlاد s čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy

A. Posúdenie súladu s čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy vo vzťahu k sudcom vymenovaným pred 1. septembrom 2014

136. Ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. sa do ústavy vložili celoplošné previerky všetkých sudcov. Tieto previerky porušujú individuálnu nezávislosť sudcov, ako aj inštitucionálnu nezávislosť súdnej moci. Podľa prechodného ustanovenia čl. 154d ústavy všetci sudcovia, ktorí už boli ustanovení za sudcov pred 1. septembrom 2014, podľa čl. 145 ústavy by mali podstúpiť previerky sudcovskej spôsobilosti, aby sa rozhodlo o ich zotrvaní vo funkcii alebo o odvolaní z funkcie.

137. Celoplošné previerky sudcov s možnosťou odvolania zo sudcovskej funkcie predstavujú v demokratickom a právnom štáte ojedinelé, celkom výnimočné opatrenie, aké sa v materiálnom právnom štáte akceptuje iba bezprostredne po zmene totalitnej formy vlády na demokratickú formu vlády. V historickom kontexte mohlo ísť o uskutočnenie previerok v čase nasledujúcom po páde komunistického režimu v Československu na prelome rokov 1989 a 1990. Od tejto udalosti uplynulo štvrt' storočia. Slovenská republika nielenže sa osamostatnila od československého štátu, ale po overení, či spĺňa medzinárodne vyžadované podmienky pre vznik členstva, sa stala členským štátom Rady Európy aj Európskej únie. V súčasnosti preto neexistujú relevantné spoločenské podmienky a príčiny pre zavedenie overovania sudcovskej spôsobilosti u sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014.

138. V štandardne organizovanej, hoci aj s istými chybami fungujúcej demokratickej spoločnosti, existujú štandardné prostriedky prijaté na ochranu spoločnosti pred zneužívaním súdnej moci sudcami so závažným deficitom čestnosti a zmyslu pre spravodlivosť. Voči sudcom na Slovensku je možné v súčasnosti uplatniť zodpovednosť trestnoprávnu, administratívnu, občianskoprávnu a disciplinárnu. Trestnoprávnu zodpovednosť je možné uplatniť voči sudcom, ktorí zneužili svoju funkciu na páchanie

trestnej činnosti. Na vzatie do väzby sudcu všeobecného súdu sa síce aj naďalej vyžaduje súhlas ústavného súdu (čl. 136 ods. 3 ústavy), ale samotné trestné stíhanie sudcu je možné zo strany orgánov činných v trestnom konaní už bez akýchkoľvek obmedzení. Administratívnoprávnej zodpovednosti (za priestupky a iné správne delikty) sú sudcovia rovnako vystavení bez akýchkoľvek obmedzení. Podobne je to tak aj v prípade občianskoprávnej zodpovednosti a disciplinárnej zodpovednosti sudcov. Právny poriadok Slovenskej republiky takto vytvára náležitý právny základ pre uplatnenie trestnoprávnej, administratívnoprávnej, občianskoprávnej a disciplinárnej zodpovednosti voči sudcom všeobecných súdov. Nedostatky v uplatňovaní platnej právnej úpravy príslušnými orgánmi štátu rozhodne nemôžu odôvodniť nekonštruktívnu zmenu ústavy porušujúcu základné prvky materiálneho právneho štátu.

139. Možno súhlasiť s názormi, že príslušné orgány štátu si doteraz nedokázali vytvoriť riadny a účinný systém kontroly sudcov (pracovný, osobnostný, resp. represívny). Práve v tom spočíva slabosť celého justičného systému, a nie v nedostatočných policajno-bezpečnostných previerkach predstaviteľov súdnej moci, ktoré navyše v generálnej podobe už dnes existujú – napr. prostredníctvom činnosti Slovenskej informačnej služby. Podľa názoru ústavného súdu spomenuté nedostatky nie je možné preklenúť novými bezpečnostnými previerkami spoľahlivosti sudcov zo strany NBÚ (či iných bezpečnostných orgánov). Uvedený nástroj by sa stal neprimerane ťaživým pre sudcov a súdnu moc (požiadavka primeranosti). Ťaživosť by spočívala v možnom zneužití získaných informácií, možných opakovaní týchto previerok (ústava ani zákon explicitne neustanovujú, že má ísť o preverovanie iba jednorazové), ich archivácií, v hrozbe závažných sankcií, ale predovšetkým v hrozbe vydierania sudcov, a tým aj narušenia princípov nezávislého a nestranného rozhodovania sudcov a súdov.

140. Ústavný súd z novodobej histórie Slovenskej republiky pripomína, že Slovenská republika po osamostatnení pokračovala v snahe pristúpiť k Európskej únii. Toto úsilie však bolo brzdené zo strany Európskej únie, ktorá veľmi kriticky hodnotila obdobie rokov 1994 – 1998 z hľadiska naplňovania obsahu pojmu právneho štátu. Kritike bolo podrobené predovšetkým súdnictvo, kde sa poukazovalo na slabiny pri zabezpečovaní záruk

sudcovskej nezávislosti najmä z pohľadu nadmerných a zneužíteľných právomocí ministra spravodlivosti a problematického vzniku sudcovskej funkcie (inštitút „sudcu na skúšku“ – pred zvolením do funkcie bez časového obmedzenia mal štvorročnú fázu výkonu súdnictva, kde v praxi preukazoval spôsobilosť vykonávať túto funkciu). Pre uvoľnenie prístupového procesu k Európskej únii bolo potrebné zásadne zmeniť ústavu, a to ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.

141. Podľa čl. 141 ods. 1 ústavy „V Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné súdy.“. Účelom zriaďovania súdov v ľudskej spoločnosti, zmyslom existencie súdnej moci je rozhodovanie sporov o právo. Súdnictvo predstavuje procesnú stránku spravodlivosti, ktorá je prostriedkom v odhaľovaní jej materiálnej časti obsiahnutej v práve ako účelovom nástroji riadenia štátu a spoločnosti. Kvôli tomu, aby súdy mohli plniť svoje poslanie, sa im priznáva, zaručuje a chráni nezávislosť a vyžaduje sa od nich nestrannosť. Účelom nezávislosti súdov je „zabezpečiť výkon súdnej moci takými štátnymi orgánmi (súdmi), ktoré nie sú podriadené iným zložkám štátnej moci.“ Sudcovskú nezávislosť nemožno považovať ani za nejakú „výsadu“ súdnej moci, ale (a naopak) za nevyhnutný predpoklad naplnenia jej zodpovednosti za nestranné a spravodlivé súdne rozhodnutie. (PL. ÚS 52/99).

Ustanovenie čl. 141 ods. 1 ústavy vymedzuje základnú úlohu a poslanie súdnej moci v materiálnom právnom štáte. Je ústavnou normou, ktorá patrí do implicitného materiálneho jadra ústavy.

142. Podľa čl. 144 ods. 1 „Sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom.“. Citovaný článok patrí k pilierom ústavného postavenia súdnej moci v materiálnom právnom štáte. Vymedzuje sa ním legitímny rozsah a obsah sudcovskej nezávislosti, osoby, ktorých spor o právo súd rozhoduje, sa ním chránia pred sudcovskou svojvôľou. Ustanovenie čl. 144 ods. 1 patrí do implicitného materiálneho jadra ústavy.

143. Ústavný súd pri zhromažďovaní podkladov pre rozhodovanie o ústavnej konformnosti ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. uplatnil porovnávaciu metódu na to, aby

sa oboznámil s podmienkami overovania sudcovskej spôsobilosti v iných štátoch; oboznámil sa s platnou právnou úpravou v desiatich štátoch – Českej republike, Francúzsku, Írskej republike, Litovskej republike, Maďarsku, Poľsku, Rakúsku, Spojenom kráľovstve Veľkej Británie a Severného Írska, Spolkovej republike Nemecko a USA. V nijakom z týchto štátov neplatí právna úprava, ktorá by orgánu vykonávajúcemu úlohy v oblasti bezpečnostných previerok umožnila vstúpiť do procesu odvolávania už vymenovaného sudcu z funkcie.

Iba v dvoch štátoch sa mocenské zložky štátu podieľajú na prístupe k sudcovskej funkcii, avšak výhradne vo fáze výberového konania. V Poľsku je to polícia. Policajný zbor sa pritom na ustanovovaní sudcov nepodieľa začatím osobitného získavania informácií o kandidátoch na sudcov. Policajný zbor poskytuje len konzultáciu spočívajúcu v poskytnutí informácií o minulom správaní kandidáta za predpokladu, že tento sa správal protiprávne, a preto polícia proti nemu viedla priestupkové alebo trestné stíhanie. V Litovskej republike má podiel na ustanovovaní sudcu tajná služba.

V tejto súvislosti možno spomenúť aj novú bavorskú (pričom k Slobodnému štátu Bavorsko sa pripojila aj Spolková krajina Hesensko) právnú úpravu z roku 2016. Od roku 2016 Bavorsko preveruje všetkých nových sudcov z hľadiska ich vernosti ústave (rozhodnutie bavorskej krajinskej vlády zo septembra 2016). Dohodlo sa zavedenie tzv. *Regelanfrage* (pravidelný dopyt): typ previerky nových sudcov úradom na ochranu ústavy. Ustanovenie § 1 príslušného zákona uvádza, že ochrana ústavy slúži ochrane slobodného, demokratického základného poriadku (nezmeniteľnej základnej štruktúry štátu – mohli by sme tu použiť aj slovo „materiálne jadro“) a bezpečnosti spolku a krajín. Príslušný úrad zbiera informácie, správy a podklady. Úrad sudcu je mimoriadne zodpovedný, a preto sa musí ešte pred ustanovením sudkyne/sudcu zistiť, či „*budúce sudkyne a budúci sudcovia stoja obidvoma nohami na pôde Základného zákona*“. Tým sa chráni úrad sudcu a dôvera občanov v právny štát. Na druhej strane je však vo vzťahu k uvedenému zároveň potrebné uviesť, že táto otázka bola diskutovaná v Nemecku aj na spolkovej úrovni, avšak k ďalším úpravám nedošlo. Práve naopak, na niektorých fórach (stretnutia ministrov spravodlivosti) sa poukazovalo na to, že tieto úpravy môžu byť v rozpore s princípmi právneho štátu (!). Pri porovnávaní netreba zabúdať ani na to, o akú previerku (pravidelný dopyt) ide. Nejde

len o porovnanie orgánov, ktoré majú právomoc vykonávať takéto previerky, ale zároveň aj o samotný obsah previerok.

144. Pozornosti ústavného súdu neušlo ani porovnávacie hodnotenie justície Európskou komisiou za rok 2017, v rámci ktorého boli zo strany Európskej komisie kriticky hodnotené previerky sudcov zo strany NBÚ: *„Previerky sudcov na základe informácií od národného bezpečnostného úradu je aj naďalej dôvodom na obavy o nezávislosť súdnictva a konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky ešte stále prebieha.“*

Nadväzujúc na uvedené ústavný súd taktiež poukazuje aj na aktuálne stanovisko č. 21(2018) z 9. novembra 2018 Poradnej rady európskych sudcov (CCJE) o prevencii korupcie medzi sudcami, ktoré vo svojom 27 a 28 bode uvádza:

«27. CCJE dôrazne neodporúča bezpečnostné previerky/preverovanie, ktoré presahuje vo všeobecnosti akceptované preverovanie kandidátovho záznamu v registri trestov a preverovanie jeho finančnej situácie. Avšak niektoré štáty vykonávajú veľmi dôkladné preverovanie bezpečnostnej integrity, ktoré zahŕňa osobné, rodinné a spoločenské „pozadie“ kandidáta. Toto preverovanie je obvykle vykonávané bezpečnostnými službami. V štátoch, kde sa takéto preverovanie vyskytuje, malo by byť vykonávané na základe kritérií, ktoré je možno objektívne hodnotiť. Kandidáti by mali mať právo na prístup ku každej získanej informácii. Kandidát, ktorý je odmietnutý na základe takéhoto preverovania, musí mať právo podať opravný prostriedok, o ktorom by rozhodoval nezávislý orgán, a musí mať právo na prístup k výsledkom tejto kontroly.

28. Malo by sa rozlišovať medzi kandidátmi na sudcov vstupujúcimi do súdnictva a už slúžiacimi/vymenovanými sudcami. Za žiadnych okolností by boj proti korupcii sudcov nemal viesť k zasahovaniu tajných služieb do výkonu spravodlivosti. Korupcia sudcov je trestným činom a mala by sa preto riešiť v rámci ustanovenej legislatívy/v zákonnom rámci.»

145. Ústavný súd použitím porovnávacej metódy došiel k čiastkovému záveru, ktorý právnu úpravu overovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti u sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014 prijatej národnou radou umožňuje hodnotiť ako ojedinelú a výrazne neštandardnú. Toto konštatovanie nevytvára samočinne základ pre zrušenie

úpravy overovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti u sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014 zavedenej ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. a na túto úpravu nadväzujúcim zákonom č. 195/2014 Z. z. Rozhodujúci význam pre posúdenie súladu preskúmaných právnych úprav s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1 a čl. 145 ods. 1 ústavy má ústava sama, jej materiálne jadro a v ňom zahrnuté princípy a ústavné hodnoty.

146. Nezavislosť súdov (inštitucionálna nezávislosť) rovnako ako nezávislosť sudcov (individuálna nezávislosť) predstavujú rub a líce totožného prvku materiálneho právneho štátu. Súdny uplatňuje pramene právneho poriadku, čím naplňuje zmysel a podstatu existencie súdnej moci. Bez personálneho substrátu, bez sudcov je vylúčené, aby súdy uplatňovali pramene práva, a tým rozhodovali spory o právo vznikajúce v štáte a spoločnosti. Tak inštitucionálna nezávislosť, ako aj (a zároveň) individuálna nezávislosť sú navzájom neoddeliteľné prvky obsiahnuté v implicitnom materiálnom jadre ústavy.

147. Navrhovateľka namietla porušenie individuálnej nezávislosti sudcov, ktorí už boli vo funkcii k 1. septembru 2014, v dôsledku ich podrobenia bezpečnostným previerkam. Sudcovia sú osoby s ukončeným vysokoškolským právnickým vzdelaním, ktoré uplatňujú súdnu moc ako svoje povolanie. To znamená, že aj zdrojom príjmov sú sudcovia takmer výlučne odkázaní na zaradenie do súdnej moci. Vykonávanie bezpečnostných previerok je zásahom do individuálnej nezávislosti sudcov aj v naznačenej spojitosti.

148. „Nesplnenie predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, je dôvodom na odvolanie sudcu.“ (čl. 154d ods. 3, posledná veta ústavy). Právnym účinkom overovania sudcovskej spôsobilosti môže byť strata profesionálnej existencie. Intenzívnejšia hrozba v demokratickom a právnom štáte neexistuje. Nemožno v rozumnej miere vylúčiť, že pôjde o zastrešujúci právny účinok, ktorý je spôsobilý bližšie neidentifikovateľnú skupinu sudcov primäť k uplatňovaniu súdnej moci podľa želaní vyslovených alebo naznačených buď orgánom pripravujúcim podklady pre prijatie stanoviska alebo samotným orgánom rozhodujúcim o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti. V prípade osôb blízkych sudcom (podľa § 116 Občianskeho

zákonníka sa blízkou osobou rozumie príbuzný v priamom rade, súrodenec a manžel; iné osoby v pomere rodinnom alebo obdobnom sa pokladajú za osoby sebe navzájom blízke, ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá dôvodne pociťovala ako vlastnú ujmu), o ktorých sa z dôvodu výkonu previerok môžu zhromažďovať údaje inak chránené zákonom, sa pocit ohrozenia na strane sudcu môže ešte zvýšiť, a preto aj ďalej oslabiť individuálna nezávislosť sudcu. Táto hrozba zvyšuje negatívne účinky zásahu do nezávislosti sudcu a porušuje nezávislosť súdnej moci v kvalite, aká sa musí zachovať, ak nemá dôjsť k porušeniu implicitného materiálneho jadra ústavy s ústavnou intenzitou.

Konečným dôsledkom takej organizácie preverovania sudcov je závažný obmedzujúci zásah do individuálnej nezávislosti sudcov, aký je nezlučiteľný s existenciou súdnictva súladného s ochranou priznanou súdnej moci podľa čl. 141 ods. 1 ústavy.

149. Ak je ohrozené nezávislé súdnictvo s intenzitou zasahujúcou do materiálneho jadra ústavy, je ohrozená aj individuálna nezávislosť sudcov chránená čl. 144 ods. 1 ústavy, ktorý tiež patrí do jej materiálneho jadra (bod 142). Individuálna nezávislosť sudcu a nezávislosť jeho rozhodovania v medziach čl. 144 ods. 1 ústavy je overovaním predpokladov sudcovskej spôsobilosti spôsobom a s dôsledkami podľa novej ústavy ohrozená v intenzite narúšajúcej tento princíp materiálneho právneho štátu. Overovanie predpokladov sudcovskej spôsobilosti a nakladanie s informáciami takto získanými predstavujú reálnu hrozbu nezávislého výkonu funkcie sudcu. Preto je čl. 154d ods. 1 a čl. 154d ods. 3 novej ústavy porušený aj čl. 144 ods. 1 ústavy s intenzitou zasahujúcou do materiálneho jadra ústavy.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku.

B. Posúdenie súladu s čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy vo vzťahu ku kandidátom na vymenovanie za sudcov

150. Uvedenú argumentáciu týkajúcu sa nesúladu overovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti u sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014 s čl. 141 ods. 1, resp. čl. 144 ods. 1 ústavy však na druhej strane nemožno uplatniť na overovanie predpokladov sudcovskej spôsobilosti u kandidátov na vymenovanie za sudcov, keďže

v tomto prípade – na rozdiel od sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014 – overovanie predpokladov sudcovskej spôsobilosti nepredstavuje stratu profesionálnej sudcovskej existencie. Kandidáti na vymenovanie za sudcov ešte len vstupujú do systému, resp. ešte sa len súčasťou súdnej moci majú stať, pričom – na rozdiel od sudcov vymenovaných do funkcie pred 1. septembrom 2014 – od počiatku vedeli, že nevyhnutným predpokladom výkonu funkcie sudcu je okrem úspešného výberového konania zároveň aj úspešné overenie predpokladov ich sudcovskej spôsobilosti.

Inak povedané, na rozdiel od sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014, u ktorých z už uvedených dôvodov (body 136 až 149) neexistujú relevantné spoločenské príčiny a podmienky pre zavedenie overovania predpokladov ich sudcovskej spôsobilosti, v prípade kandidátov na vymenovanie za sudcov ústavný súd neodmieta samotnú koncepciu overovania predpokladov ich sudcovskej spôsobilosti; avšak, samozrejme, len pri zohľadnení predchádzajúceho záveru ústavného súdu o neakceptovateľnosti takej organizácie overovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti kandidátov na vymenovanie za sudcov, v ktorom by mal rozhodujúci význam podklad od štátneho orgánu „plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností“, resp. by bol takýto význam priznaný podkladu od iného orgánu výkonnej moci.

151. Možno tak zhrnúť, že podľa názoru ústavného súdu v rozpore s materiálnym jadrom ústavy nie je samotný inštitút overovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti u kandidátov na vymenovanie za sudcov súdnou radou, ale v rozpore s materiálnym jadrom ústavy je „len“ to, že pri tomto overovaní predpokladov sudcovskej spôsobilosti u kandidátov na vymenovanie za sudcov je pre prijatie stanoviska súdnej rady rozhodujúcim podklad orgánu výkonnej moci, ktorého úplnosť, objektivnosť a správnosť si súdna rada v konečnom dôsledku nemá možnosť reálne overiť. V danom prípade ide o podklad štátneho orgánu „plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností“, pod ktorým bolo možné identifikovať NBÚ, v súvislosti s čím je však potrebné zároveň osobitne zdôrazniť, že v rozpore s materiálnym jadrom ústavy by rovnako bolo, ak by právna úprava priznávala rozhodujúci význam podkladu zabezpečenému ktorýmkoľvek orgánom výkonnej moci.

V rozpore s materiálnym jadrom ústavy teda nebude taká právna úprava 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. právna úprava nebude súdnej rade „predpisovať“, že niektorý z podkladov na rozhodnutie súdnej rady – vrátane podkladov poskytnutých súdnej rade štátnymi orgánmi, ktoré si súdna rada od štátnych orgánov vyžiadala – má rozhodujúci význam. Súdna rada teda musí mať reálnu možnosť autonómne posúdiť podklady poskytnuté jej štátnymi orgánmi, ako aj overiť si ich úplnosť, objektivnosť a správnosť a na základe tohto posúdenia následne autonómne rozhodnúť o tom, či v konkrétnom prípade sú splnené predpoklady sudcovskej spôsobilosti konkrétného kandidáta na vymenovanie za sudcu.

XIV.

Súladi s čl. 145 ods. 1 ústavy

A. Posúdenie súladu s čl. 145 ods. 1 ústavy vo vzťahu k sudcom vymenovaným pred 1. septembrom 2014

152. Podľa čl. 145 ods. 1 ústavy „[s]udcov vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky; vymenúva ich bez časového obmedzenia“.

Pre zachovanie princípu delby moci pri ustanovovaní sudcov nie je podstatné, či sa na ňom podieľa zákonodarná moc alebo výkonná moc ani ktorý orgán výkonnej moci sudcov menuje. Menovanie sudcov prezidentom má obradný a prestížny význam, zdôrazňuje spoločenský význam ustanovenia fyzickej osoby za sudcu. Ustanovenie čl. 145 ods. 1 ústavy v rozsahu upravujúcom vymenúvanie a odvolávanie sudcov prezidentom nepatrí k implicitnému materiálnemu jadrú ústavy, lebo pre ochranu materiálneho jadra ústavy nie je nevyhnutné, aby sa účasť výkonnej moci na ustanovení sudcov realizovala výlučne prostredníctvom prezidenta.

153. Účelom čl. 145 ods. 1 ústavy ale nie je len stanovenie vymenúvania a odvolávania sudcov prezidentom, ale jeho súčasťou je aj ústavné pravidlo o vymenovaní sudcov bez časového obmedzenia. Vymenovanie sudcov bez časového obmedzenia

predstavuje prekonanie „sudcov na skúšku“ (bod 140) a tvorí jednu z personálnych záruk sudcovskej nezávislosti. Ústavná ochrana nezávislosti súdnictva a nezávislosti sudcov je súčasťou materiálneho jadra ústavy. Je zrejmé, že nezávislosť súdnictva a nezávislosť sudcov je zabezpečovaná niekoľkými zárukami, ktoré majú či už ústavný alebo zákonný charakter (napr. odmeňovanie sudcov). Nie každá z týchto záruk sama osebe preto nevyhnutne patrí do materiálneho jadra ústavy, v opačnom prípade by toto jadro stratilo svoj výnimočný charakter.

Pre účel tohto rozhodnutia preto postačuje, ak bude nezávislosť súdnictva a nezávislosť sudcov posudzovaná v rozsahu čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy, a zaradenie čl. 145 ods. 1 ústavy v rozsahu zaručujúcom vymenovanie sudcov bez časového obmedzenia do materiálneho jadra ústavy preto nie je nevyhnutné.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 4 výroku.

B. Posúdenie súladu s čl. 145 ods. 1 ústavy vo vzťahu ku kandidátom na vymenovanie za sudcov

154. Vychádzajúc z už uvedených východísk rovnako aj vo vzťahu k posúdeniu súladu overovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti u kandidátov na vymenovanie za sudcov s čl. 145 ústavy platí, že pre účel tohto rozhodnutia postačuje, ak bude nezávislosť súdnictva a nezávislosť sudcov posudzovaná v rozsahu čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy, a zaradenie čl. 145 ods. 1 ústavy v rozsahu zaručujúcom vymenovanie sudcov bez časového obmedzenia do materiálneho jadra ústavy preto nie je nevyhnutné.

XV.

Súlad ustanovení zákona č. 195/2014 Z. z. s ústavou

155. Zákon č. 195/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, v čl. I až čl. IX zmenil a doplnil deväť zákonov. Predmetom konania pred ústavným súdom (podľa návrhu) a jeho rozhodovania bola zmena uskutočnená čl. I, II, V a čl. VII tohto zákona, ktorými bol

novelizovaný zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Ministerstvo spravodlivosti ako zákonom ustanovený zástupca vlády v konaní pred ústavným súdom o súlade právnych predpisov svoju argumentáciu o súlade zákona č. 195/2014 Z. z. založilo na stručnom konštatovaní: „*Napadnuté zákonné ustanovenia majú svoj základ v ústave, resp. nie sú ničím iným ako prevzatím ústavnej úpravy.*“ Citovaný argument platí aj *vice versa*. Zákon vykonávajúci ústavný zákon, ktorý porušuje implicitné materiálne jadro ústavy a ktorý je preto neústavný, nemôže byť v súlade s ústavou. Z dôvodov, pre ktoré ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. odporuje ústave, je v nesúlade s ústavou aj zákon č. 195/2014 Z. z., a to v rozsahu uvedenom v bode 3 výroku. Navrhovateľka totiž v pôvodnom i rozšírenom návrhu nenapadla všetky ustanovenia napadnutého zákona č. 195/2014 Z. z. vzťahujúce sa na previerky sudcov.

156. Z čl. 125 ods. 1 v spojení s čl. 125 ods. 3 ústavy, ako aj z povahy a podstaty konania o súlade právnych predpisov vyplýva, že podľa výsledkov preskúmania predmetného návrhu na začatie konania môže ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov vo veci samej rozhodnúť tak, že návrhu rozhodnutia (petitu) predloženého navrhovateľom vo výroku vyhovie úplne a prípadne aj nad jeho rámec v zmysle § 40 zákona o ústavnom súde (bod 25). Z uvedených dôvodov (s prihliadnutím na požiadavku materiálnej ochrany ústavnosti) preskúmal ústavný súd v konaní o predmetnom návrhu na základe § 40 zákona o ústavnom súde aj súlad ostatných ustanovení napadnutého zákona č. 195/2014 Z. z. súvisiacich s previerkami sudcov.

157. Rad ustanovení zákona č. 195/2014 Z. z. odporuje ústave, lebo vykonávajú tie normy ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ktoré samy odporujú ústave. Zákonom nemožno vykonávať protiústavný ústavný zákon bez toho, aby aj vykonávacia úprava bola

neústavná. To nevylučuje nesúlاد zákona s ústavou aj v ďalších ustanoveniach, lebo v prípade zákona sa nevyžaduje iba súlad s materiálnym jadrom ústavy. Zákon môže odporovať ústave aj v ďalších ústavných normách, ktoré stoja mimo materiálneho jadra ústavy.

158. Zákon č. 195/2014 Z. z. obsahuje zmeny a doplnenia celkom deviatich zákonov. Ich účelom je (ale nielen) na úrovni zákona vykonať overovanie splnenia predpokladov sudcovskej spôsobilosti súdnou radou na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností. Podľa úpravy v čl. I, II, V a čl. VII zákona č. 195/2014 Z. z. je týmto štátnym orgánom NBÚ.

NBÚ má postavenie ústredného orgánu štátnej správy na ochranu utajovaných skutočností, šifrovú službu a elektronický podpis [§ 21 písm. j) a § 34 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov]. NBÚ patrí nepochybne k mocenským zložkám štátu. Preukazuje to napríklad oprávnenie príslušníkov úradu nosiť strelnú zbraň a použiť ju v medziach zákona (§ 70 ods. 8, 9 a 10), ktorého právny režim sa zhoduje s oprávnením udeleným zákonom o Vojenskom spravodajstve (§ 9). Podľa § 128 ods. 3 písm. c) zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov sa príslušník NBÚ na účely tohto zákona považuje za vojaka. Podľa § 1 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov „[p]od pojmom policajt sa na účely tohto zákona rozumie príslušník... Národného bezpečnostného úradu...“. V oblasti zdravotnej starostlivosti činnosť pre NBÚ zabezpečuje Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (§ 47 ods. 1 a 2 zákona č. 576/2004 Z. z.). Podľa § 49 ods. 1 a 2 zákona č. 351/2011 Z. z. NBÚ má právo zriaďovať a prevádzkovať osobitné siete; tieto slúžia na vojenské účely. Podľa § 1 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z. policajtom sa na účely tohto zákona rozumie... príslušník bezpečnostného úradu...

159. S prihliadnutím na tieto okolnosti pre hodnotenie súladu zákonom č. 195/2014 Z. z. dotknutých ustanovení zákona o utajovaných skutočnostiach s ústavou sú právne relevantné postupy a metódy, aké NBÚ v súlade so zákonom môže použiť, a preto

tieto postupy a metódy prichádzajú do úvahy aj pri overovaní sudcovskej spôsobilosti. NBÚ pri previerkach kandidátov na sudcov a pri previerkach sudcov môže zasahovať do súkromia kandidátov na sudcov a sudcov, ako aj do súkromia druhovo neidentifikovaných jednotlivcov či skupín „tretích osôb“ (blízke osoby, resp. rodinní príslušníci, známi...). Zákon neurčuje opatrenia na ochranu základných práv, ak sa preukáže, že aktivita NBÚ nepriniesla relevantné zistenia týkajúce sa splnenia predpokladov sudcovskej spôsobilosti. Zákon č. 195/2014 Z. z. neustanovil podmienky ochrany pred nedôvodnou archiváciou údajov o osobe. Samotný spis zostáva v archíve NBÚ, lebo zákon také naloženie so spisom nevylučuje. Údaje zhromaždené NBÚ zostanú v jeho dispozícii „navždy“. Zákon tiež neustanovuje podmienky, ktoré sa musia splniť, aby NBÚ mohol údaje zhromaždené pre potreby overovania splnenia predpokladov sudcovskej spôsobilosti použiť na iný účel.

160. Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. zveril overovanie predpokladov sudcovskej spôsobilosti „štátnemu orgánu plniacemu úlohy ochrany utajovaných skutočností“. Doslovným výkladom, od ktorého nie je dôvod upustiť, možno identifikovať právomoc jedného subjektu. Zákomom o utajovaných skutočnostiach v čl. VII zákona č. 195/2014 Z. z. sa však počet oprávnených subjektov zvýšil o Policajný zbor, Slovenskú informačnú službu a Vojenské spravodajstvo. Výkon previerok sudcovskej spôsobilosti týmito subjektmi je nezlučiteľný s pôsobnosťou Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva podľa zákona o utajovaných skutočnostiach. Účelom tohto zákona je výkon bezpečnostných previerok I. stupňa, II. stupňa, III. stupňa a IV. stupňa na prístup k utajovaným skutočnostiam. Účelom overovania sudcovskej spôsobilosti nie je umožniť sudcom prístup k utajovaným skutočnostiam. Ten sa sudcom zaručuje *ex lege* ako oprávneným osobám s osobitným postavením [§ 34 ods. 1 písm. f)]. Pôsobnosť Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva je zákonom obmedzená na osoby v služobnom a pracovnoprávnom pomere k týmto subjektom.

Podľa § 18 ods. 4 zákona o utajovaných skutočnostiach: „Policajný zbor vykonáva bezpečnostné previerky všetkých stupňov, ak je navrhovaná osoba príslušníkom Policajného zboru alebo jeho zamestnancom alebo uchádzačom o prijatie do pracovnoprávneho vzťahu

alebo obdobného pracovného vzťahu vrátane služobného pomeru a plní alebo bude plniť úlohy kriminálneho spravodajstva.“

Podľa § 18 ods. 1 zákona o utajovaných skutočnostiach: „Slovenská informačná služba vykonáva bezpečnostné previerky všetkých stupňov, ak navrhovaná osoba je vo vzťahu k Slovenskej informačnej službe jej príslušníkom, zamestnancom alebo uchádzačom o prijatie do pracovnoprávneho vzťahu alebo obdobného pracovného vzťahu vrátane služobného pomeru.“

Podľa § 18 ods. 2 zákona o utajovaných skutočnostiach: „Vojenské spravodajstvo vykonáva bezpečnostné previerky všetkých stupňov, ak navrhovaná osoba je vo vzťahu k Vojenskému spravodajstvu jeho príslušníkom, zamestnancom alebo uchádzačom o prijatie do pracovnoprávneho vzťahu alebo obdobného pracovného vzťahu vrátane služobného pomeru.“

Podľa § 18 ods. 3 prvej vety zákona o utajovaných skutočnostiach: „Vojenské spravodajstvo vykonáva aj bezpečnostné previerky II., III. a IV. stupňa, ak navrhovaná osoba je v pracovnoprávnom vzťahu alebo obdobnom vzťahu vrátane služobného pomeru k Ministerstvu obrany Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo obrany“) alebo k organizáciám, ktorých zriaďovateľom alebo zakladateľom je ministerstvo obrany.“

161. Sudcovia, či už vymenovaní do funkcie pred 1. septembrom 2014 alebo po 1. septembri 2014, nemôžu byť v rovnakom vzťahu k Policajnému zboru, Slovenskej informačnej službe ani k Vojenskému spravodajstvu, lebo ak by boli, nespĺňali by podmienku individuálnej nezávislosti implikovanú v čl. 141 ods. 1 ústavy. Založenie previerkovej pôsobnosti Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva nad sudcami odporuje účelu zákona o utajovaných skutočnostiach a je potrebné ho považovať za *contra legem*.

162. Overovanie sudcovskej spôsobilosti podľa zákonnej úpravy sa spája s využitím metód typických pre činnosť spravodajských služieb, aké musia splniť uvedené kritériá ustanovené v case-law ESĽP (Case of Klass and Others). Zákon č. 195/2014 Z. z. neustanovuje metódy, postupy a prostriedky, aké Policajný zbor, Slovenská informačná služba a Vojenské spravodajstvo môžu použiť, ak sa na žiadosť NBÚ podieľajú

na získavaní údajov o sudcovskej spôsobilosti. Preto v ich činnosti možno pokladať za zákonom dovolené všetky metódy, postupy a prostriedky, ktoré im umožňuje použiť zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Policajnom zbore“), resp. zákon č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Slovenskej informačnej službe“), resp. zákon o Vojenskom spravodajstve. Ide o oprávnenia na používanie informačno-operatívnych prostriedkov a na používanie informačno-technických prostriedkov. K faktickým účinkom naznačeného použitia informačno-technických prostriedkov treba priradiť možnosť obchádzania ustanovení § 114 a § 115 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov, ako aj úpravy zákona č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním) v znení neskorších predpisov v prípade, ak sa previerka sudcovskej spôsobilosti stane zámienkou pre zhromažďovanie údajov o tretej osobe „podozrivej“ z využívania vplyvu na sudcu.

163. Súdna rada pri prijímaní stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti v konečnom dôsledku nemá možnosť overiť úplnosť, objektivitu a správnosť výsledku previerky. Môže sa iba spoľahnúť na predložený výsledok preverovania celkovo štyroch subjektov, ktoré všetky patria k mocenským zložkám štátu. Zákonom nedostatočne obmedzené použitie metód, postupov a prostriedkov pri previerkach sudcovskej spôsobilosti je nezlučiteľné s demokratickým a právnym štátom, ktorý je predmetom ochrany čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy. Zároveň nerešpektuje nezávislosť súdnej moci (inštitučná nezávislosť) v intenciách zaručených čl. 141 ods. 1 ústavy a tiež sudcovskú nezávislosť (personálnu nezávislosť) zaručenú v čl. 144 ods. 1 ústavy. Paradoxne napadnutá zákonná úprava (zákon o utajovaných skutočnostiach) je tiež nesúladná s čl. 154d ods. 1 ústavy, v zmysle výkladu ktorého (pozri už uvedené) chýba kompetenčné zmocnenie na výkon previerok sudcov pre Policajný zbor, Slovenskú informačnú službu a Vojenské spravodajstvo, a tento nedostatok nie je možné zhojiť zákonnou úpravou.

164. Podľa napadnutého ustanovenia § 74da ods. 1 zákona o ústavnom súde uznesením súdnej rady... je na účely tohto oddielu uznesenie súdnej rady podľa čl. 154d ods. 1 až 3 ústavy.

Podľa § 74da ods. 2 sťažovateľom môže byť

a) sudca, ktorý podľa uznesenia súdnej rady nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu bude vykonávať riadne (ďalej len „predpoklady sudcovskej spôsobilosti“),

b) minister spravodlivosti..., ak súdna rada uznesením rozhodla, že sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, a to napriek tomu, že podklady Národného bezpečnostného úradu tento záver neodôvodňujú.

Podľa čl. 130 ods. 2 ústavy zákon ustanoví, kto má právo podať návrh na začatie konania podľa čl. 129.

Podľa čl. 129 ods. 7 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnosti proti uzneseniu súdnej rady... podľa čl. 154d ods. 2.

Ustanovenie § 74da ods. 2 písm. b) napadnutého zákona o ústavnom súde podľa doslovného výkladu vykonáva čl. 129 ods. 7 ústavy. Ustanovenie čl. 129 ods. 7 ústavy nemožno extenzívne interpretovať ako zmocnenie na porušenie ústavy. Aktívnu legitimáciu na podanie návrhu proti rozhodnutiu súdnej rady podľa čl. 154d ods. 2 môže podať iba subjekt práva, ktorého právne postavenie je konformné so všetkými ústavnými normami.

165. Ustanovením § 74da ods. 2 písm. b) zákona o ústavnom súde sa ministrom spravodlivosti priznáva právo podať sťažnosť, ak minister nie je spokojný s rozhodnutím súdnej rady o tom, že sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, aj keď orgán výkonnej moci – NBÚ – dal súdnej rade podklady o nesplnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti. Ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. a naň nadväzujúcim zákonom č. 195/2014 Z. z. sa zaviedol súbor opatrení, ktoré možno interpretovať a aplikovať iba vo vzájomnej súvislosti. Úprava preverovania sudcovskej spôsobilosti podľa ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. a na ňu nadväzujúce vykonávacie zákony sú vypracované tak, aby na prvý pohľad zdanlivo rešpektovali nezávislosť súdnej moci. Ohrozenie nezávislosti súdov a sudcov je skryté, a tým viac nebezpečné. Rozdiel v právnom postavení ministra spravodlivosti v súvislosti s jeho právom podať sťažnosť proti uzneseniu súdnej rady podľa

čl. 154d ods. 1 ústavy je daný kontextom, súvislosťami medzi týmto právom ministra spravodlivosti a celou organizáciou, spôsobom realizácie a podmienkami overovania sudcovskej spôsobilosti.

166. Ustanovením § 74da ods. 2 písm. b) zákona o ústavnom súde sa posilňuje vplyv výkonnej moci na previerky sudcovskej spôsobilosti. Záväzné poklady pre rozhodovanie súdnej rady dodáva orgán výkonnej moci – NBÚ. Ďalší orgán výkonnej moci v zastúpení svojím najvyšším orgánom – ministrom spravodlivosti – môže proti rozhodnutiu súdnej rady podať opravný prostriedok. Minister spravodlivosti nie je iba predstaviteľom vrcholnej moci, ale zároveň je aj predstaviteľom moci politickej, pretože za člena vlády je vždy ustanovený politický nominant, osoba v závislosti od rozloženia síl v určitom volebnom období blízka buď vládnucej strane, ak je vláda zložená jednou politickou stranou, alebo koalíčným stranám, ak sa na vláde podieľa viac parlamentných politických strán.

167. Ústavný súd sa už zaoberal vzťahom medzi nezávislosťou súdnictva a zásahmi orgánov výkonnej moci do postavenia súdov a sudcov. V konaní o súlade zákona o Špeciálnom súde s ústavou uviedol:

«V rámci ústavnej koncepcie systému vzájomných brzd a protiváh jednotlivých zložiek štátnej moci je síce legitímne priznať výkonnej moci určitú mieru ingerencie v rámci kreovania a niektorých aspektov fungovania moci súdnej, právomoci priznané výkonnej moci však nemôžu byť konštituované takým spôsobom, aby v konečnom dôsledku umožňovali prakticky kedykoľvek a náhle „odvolať sudcu“ alebo zasiahnuť do zloženia senátu prerokúvajúceho konkrétnu vec.» (PL. ÚS 17/2008).

Aj keď minister spravodlivosti má pri formálnom hodnotení iba právo navrhnúť, podať ústavnú sťažnosť, a tak vyvolať konanie pred ústavným súdom, v ktorom jediný ochranca ústavnosti v Slovenskej republike rozhodne, aj ústavný súd môže podľa platnej právnej úpravy rozhodnúť iba na základe podkladov NBÚ, ktoré tento orgán získal bez toho, aby bol viazaný procesným zákonným postupom spĺňajúcim požiadavky spravodlivého procesu. Za takého stavu právnej úpravy ustanovenie § 74da ods. 2 písm. b) zákona o ústavnom súde nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 3 výroku.

168. V súvislosti s konštatovaním ústavnej nekonformity ustanovení § 74da až § 74dc zákona o ústavnom súde ústavný súd zároveň poukazuje na skutočnosť, že s týmito ústavne nekonformnými ustanoveniami sú obsahovo takmer identické (keďže rovnako vykonávajú preskúvané ustanovenia ústavy) ustanovenia § 198 až § 205 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktoré nadobudnú účinnosť 1. marca 2019. Bude preto potrebné, aby zákonodarca na túto skutočnosť adekvátne reagoval.

XVI.

Záver

169. Ústavný súd na základe vykonanej právnej analýzy dospel k záveru, že

(i) aj ústava obsahuje implicitné materiálne jadro. Základ implicitného materiálneho jadra ústavy tvoria princípy demokratického a právneho štátu a medzi nimi aj princíp del'by moci a s ním súvisiaca nezávislosť súdnej moci;

(ii) implicitnému materiálnemu jadru ústavy nemôžu odporovať ani ústavné zákony;

(iii) ústavný súd je oprávnený preskúmať prípadný rozpor noriem ústavného zákona s implicitným materiálnym jadrom ústavy a ak zistí rozpor, je oprávnený vysloviť nesúlad noriem ústavného zákona s implicitným materiálnym jadrom ústavy.

170. Ústavný súd rešpektuje snahu o zvýšenie kvality sudcov, ktorú ako takú nevníma ako zásah do materiálneho jadra ústavy. K zásahu do materiálneho jadra ústavy dochádza až vtedy, ak v rámci snahy o zvýšenie kvality sudcov dochádza k porušeniu niektorého z princíпов demokratického a právneho štátu.

171. Pokiaľ ide o overovanie predpokladov sudcovskej spôsobilosti u sudcov vymenovaných pred 1. septembrom 2014 v podobe a rozsahu, ako ho v rámci prechodného ustanovenia čl. 154d zaviedol ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. a nadväzujúca zákonná

úprava, ústavný súd identifikoval takýto zásah s intenzitou narúšajúcou materiálne jadro ústavy v rozsahu princípu deľby moci a s ním súvisiacej nezávislosti súdnej moci.

Pokiaľ ide o overovanie predpokladov sudcovskej spôsobilosti u kandidátov na vymenovanie za sudcov v podobe a rozsahu, ako ho zaviedol ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. a nadväzujúca zákonná úprava, ústavný súd identifikoval takýto zásah s intenzitou narúšajúcou materiálne jadro ústavy „len“ v rozsahu princípu deľby moci, čo sa prejavilo aj v odlišnej formulácii bodu 1 výroku a bodu 2 výroku rozhodnutia ústavného súdu.

172. Tieto zásahy pokladá ústavný súd za také závažné, že sa rozhodol materiálnemu jadru ústavy poskytnúť tú najvyššiu ochranu naplňajúc pritom sľub ústavného sudcu podľa čl. 134 ods. 4 ústavy ukladajúci sudcovi ústavného súdu povinnosť chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, ako aj princípy právneho štátu (k princípom právneho štátu pozri aj nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017 vo veci tzv. „Mečiarových amnestií“, bod 95 tohto nálezu). Ústavný súd tak urobil pri plnom rešpekte k jedinému ústavodarnému orgánu Slovenskej republiky, ale tiež v snahe primäť ho tiež k rovnakému rešpektu voči základnému zákonu Slovenskej republiky.

Inak povedané, ústavný súd takto rozhodol rešpektujúc princíp zdržanlivosti a minimálneho derogačného priestoru vo vzťahu k ústavodarcovi, súc vedený mimoriadnou intenzitou zásahu posudzovaných ustanovení ústavy do materiálneho jadra ústavy.

173. Ústavný súd v okolnostiach posudzovanej veci dospel k záveru, že ustanovenie čl. 147 ods. 1 poslednej vety, ako aj prechodné ustanovenie čl. 154d ods. 1 až 3 ústavy v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy a ustanovenie čl. 141a ods. 9 v časti slov „plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností“ ústavy v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

174. Ustanovenie čl. 129 ods. 7 a čl. 141a ods. 10 v rozsahu textu za bodkočiarkou ústavy v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. pokladá ústavný súd za obsolétne, keďže tieto bezprostredne súvisia s ustanoveniami čl. 147 ods. 1 poslednej vety, čl. 141a ods. 9

v časti slov „plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností“ a čl. 154d ods. 1 až 3 ústavy v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ktorých nesúlad ústavný súd vyslovil v bodoch 1 a 2 výroku.

175. Pokiaľ ide o ústavným súdom preskúmanú súvisiacu zákonnú právnu úpravu zavedenú zákonom č. 195/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, predmetom konania pred ústavným súdom a jeho rozhodovania bola zmena uskutočnená článkami I, II, V a VII tohto zákona, ktorými bol novelizovaný zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Ústavný súd pokladá za obsoletné tie zákonné ustanovenia, ktoré odkazujú na ústavnú úpravu, o ktorej ústavný súd vyslovil (body 1 a 2 výroku), že je v rozpore s materiálnym jadrom ústavy (bod 173 odôvodnenia), pretože ich používanie nebude možné.

Ak to však bolo pre ochranu ústavy potrebné, ústavný súd pristúpil aj k explicitnému vysloveniu rozporu preskúmanej súvisiacej zákonnej úpravy s ústavou (bod 3 výroku).

176. 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.

177. *Obiter dictum* ústavný súd uvádza, že vyslovené právne závery o možnosti preskúmania súladu ústavného zákona (jeho časti) s ústavou sú limitované takou prípadnou úpravou ústavy, ktorá umožní originárnemu ústavodarcovi (ľudu) potvrdiť prípadnú zmenu či doplnenie ústavy v rámci ústavodarného referenda.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k rozhodnutiu pripájajú odlišné stanovisko sudcovia Lajos Mészáros, Marianna Mochnáčová, Ladislav Orosz a Rudolf Tkáčik.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu Ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok; to neplatí, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred Ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie Ústavného súdu.

V Košiciach 30. januára 2019