ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2023

Vyhlásené: 19. 7. 2023 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

292

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 2/2023-110

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Libora Duľu (sudca spravodajca), Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia § 6 ods. 4 písm. b) v časti slov „písm. a), ak je disciplinárne obvineným prokurátor“, ustanovení § 9 ods. 1 písm. a) a § 10 ods. 1 zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok) s čl. 46 ods. 1 a čl. 141 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

r o z h o d o l :

Návrhu **n e v y h o v u j e .**

Odôvodnenie:

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 13. januára 2023 doručený návrh Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší správny súd“ alebo „navrhovateľ“) zastúpeného predsedom disciplinárneho senátu Michalom Novotným na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovenia § 6 ods. 4 písm. b) v časti slov „písm. a), ak je disciplinárne obvineným prokurátor“, ustanovení § 9 ods. 1 písm. a) a § 10 ods. 1 zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok) s čl. 46 ods. 1 a čl. 141 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).
2. Najvyšší správny súd rozhoduje o disciplinárnom návrhu prokurátora Krajskej prokuratúry v Bratislave (ďalej len „krajský prokurátor“), ktorý kladie za vinu disciplinárne obvinenej prokurátorke Okresnej prokuratúry Bratislava IV, že ako dozorujúca prokurátorka nepodala obžalobu v lehote ustanovenej v § 76 ods. 2 Trestného poriadku, a tak súd musel obžalovaného prepustiť na slobodu. Krajský prokurátor kvalifikoval tento skutok ako disciplinárne previnenie v zmysle § 188 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokurátoroch“).
3. V zmysle § 6 disciplinárneho súdneho poriadku by mal najvyšší správny súd o disciplinárnej zodpovednosti obvinenej prokurátorky rozhodnúť v disciplinárnom senáte, ktorý pozostáva aj

z dvoch prísediacich ustanovených spomedzi prokurátorov zvolených Radou prokurátorov Slovenskej republiky (ďalej len „rada prokurátorov“). Disciplinárny senát nadobudol pochybnosti, či takéto zloženie senátu zodpovedá požiadavkám vyplývajúcim z čl. 46 ods. 1 a čl. 141 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.

4. Navrhovateľ zdôrazňuje, že rozhodovanie o disciplinárnej zodpovednosti sa stalo výkonom súdnictva (súdnej moci) všeobecným súdom, a preto zloženie disciplinárneho senátu musí zaručovať jeho nestrannosť a nezávislosť garantovanú v čl. 141 ods. 1 ústavy, ktorá napokon vyplýva aj z čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru. Nezávislosť a nestrannosť súdov v sebe zahŕňa rozhodovanie bez akýchkoľvek právnych a faktických vplyvov na výkon ich právomoci a tiež vylúčenie ich podriadenosti.

5. Podľa § 5 ods. 2 disciplinárneho súdneho poriadku sa na výkone právomoci najvyššieho správneho súdu podľa čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy nepodieľajú len sudcovia, ale aj prísediaci sudcovia z radov občanov, čo nemožno vylúčiť ani pri rozhodovaní najvyššieho správneho súdu o disciplinárnej zodpovednosti. Ak by prísediaci sudcovia trpeli nedostatkom nezávislosti alebo nestrannosti, mohol by tým trpieť celý disciplinárny senát, čo by znamenalo, že vo veciach uvedených podľa čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy by nevykonával súdnictvo nezávislý a nestranný súd.

6. Podľa § 9 ods. 1 disciplinárneho súdneho poriadku sa databázy prísediacich sudcov vytvárajú z a) prokurátorov zvolených radou prokurátorov, b) súdnych exekútorov zvolených prezídiom Slovenskej komory exekútorov, c) notárov zvolených prezídiom Notárskej komory Slovenskej republiky, d) iných osôb zvolených súdnou radou. Prísediaci sa určujú náhodným výberom zásadne z radov tej profesijnej skupiny, ktorej súčasťou je disciplinárne obvinený (s výnimkou konania proti sudcom).

7. Kým pri prísediacich sudcoch v disciplinárnych senátoch z radov exekútorov, notárov či iných osôb nemožno podľa navrhovateľa mať pochybnosti o ich nestrannosti a nezávislosti, keďže orgán, ktorý ich zvolil, nie je oprávnený dávať im akékoľvek pokyny alebo ovplyvňovať výkon ich činnosti, u prísediacich sudcov z radov prokurátorov také pochybnosti vylúčiť nemožno. Členovia rady prokurátorov, ako aj samotní prísediaci sudcovia sú prokurátori, teda osoby v jednotnom služobnom pomere prokurátorov, pre ktorý je charakteristická podriadenosť. Podľa § 26 ods. 1 písm. a) zákona o prokurátoroch je jednou zo základných povinností prokurátora plniť úlohy a pokyny uložené nadriadeným prokurátorom, ak bol s nimi riadne oboznámený; ich splnenie je povinný odmietnuť, ak by ich splnením spáchal trestný čin, priestupok, iný správny delikt alebo disciplinárne previnenie. Nadriadeným prokurátorom je vždy generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“), ktorý je pri výkone svojej funkcie spoločne nadriadeným členom rady prokurátorov a nimi zvoleným prísediacim, ako aj disciplinárne obvinenému prokurátorovi.

8. Navrhovateľ argumentuje tým, že generálny prokurátor je oprávnený vydávať všetkým prokurátorom úlohy a pokyny, ktoré sa týkajú plnenia ich služobných úloh a ktoré konkrétny prokurátor môže odmietnuť splniť len zo zákonom obmedzeného okruhu dôvodov. Okrem tohto oprávnenia má generálny prokurátor voči prokurátorom množstvo oprávnení v rámci ich služobného pomeru (v služobných veciach). Podľa § 7a ods. 2 zákona o prokurátoroch vymenúva členov výberovej komisie na funkciu prokurátora, rozhoduje o dočasnom pridelení podľa § 9 ods. 5 a § 9a ods. 1 zákona o prokurátoroch, o preložení podľa § 10 ods. 4 a 5 alebo o preradení prokurátora podľa § 10a ods. 1 zákona o prokurátoroch. Generálny prokurátor vymenúva členov výberovej komisie pri funkčnom postupe prokurátorov (§ 21a ods. 2 zákona o prokurátoroch). Podľa § 82 ods. 3 zákona o prokurátoroch dokonca generálny prokurátor dáva súhlas na zvyšovanie kvalifikácie prokurátora. Hoci výkon niektorých z týchto oprávnení je viazaný na súhlas alebo vyjadrenie rady prokurátorov alebo prokurátorskej rady, ide o oprávnenia, ktoré sú spôsobilé vytvoriť konkrétny statusový (kariérny) a sprostredkovane aj ekonomický či funkčný tlak na prokurátora. Ak napríklad prokurátor uvažuje nad služobným postupom, nad prechodom na inú prokuratúru, nad zvyšovaním kvalifikácie, je si vedomý, že toto rozhodnutie buď priamo, alebo z podstatnej časti závisí od generálneho prokurátora, ktorý v mnohých prípadoch nemá určené zákonné obmedzenia (mantinely) na spôsob ich výkonu. Voľnosť generálneho prokurátora pri tomto rozhodovaní môže ešte zvyšovať tlak na konkrétneho prokurátora, aby sa nielen nedostal s generálnym prokurátorom do otvoreného sporu, ale, naopak, aby sa usiloval získať jeho priazeň.

9. Podľa § 16 disciplinárneho súdneho poriadku môže disciplinárny návrh proti prokurátorovi

podať (s výnimkou návrhov proti samotnému generálnemu prokurátorovi a návrhov verejného ochrancu práv) vždy generálny prokurátor a následne nadriadení prokurátori [§ 54 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“)], ktorí sú spravidla aj vedúcimi prokurátormi (§ 4 ods. 3 zákona o prokurátoroch). Vedúcich prokurátorov ustanovuje do funkcie generálny prokurátor (§ 19 ods. 1 zákona o prokurátoroch), a to na základe výberového konania, v ktorom však sám vymenúva členov výberovej komisie (§ 21a ods. 3 zákona o prokurátoroch). Generálny prokurátor je oprávnený vedúceho prokurátora kedykoľvek odvolať (§ 23 ods. 1 zákona o prokurátoroch), k čomu potrebuje len vyjadrenie (a nie súhlas) rady prokurátorov. Väčšina navrhovateľov, ktorí sú oprávnení podať disciplinárny návrh proti prokurátorovi, je tvorená buď generálnym prokurátorom samotným, alebo osobami, ktoré sú vo svojom postavení vedúceho prokurátora od generálneho prokurátora celkom jednoznačne závislé.

10. Podľa názoru navrhovateľa zaradenie prokurátorov – prísediacich disciplinárnych senátov do služobných vzťahov v prokuratúre a ich podriadenie generálnemu prokurátorovi, ktorý môže byť navrhovateľom disciplinárneho konania a ktorému sú rovnako podriadení všetci ostatní navrhovatelia, predstavuje riziko tlaku na prokurátora, ktoré je spôsobilé vyvolať pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti súdu v konaní a rozhodovaní disciplinárneho senátu vo veciach, v ktorých je disciplinárne obvineným sám prokurátor. Tento nedostatok je systémový a vyplýva z právnej úpravy, ktorá za prísediacich v týchto prípadoch umožňuje ustanoviť len prokurátorov, ktorí v služobných veciach vždy podliehajú generálnemu prokurátorovi.

11. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 2/2023-13 z 8. februára 2023 prijal návrh na ďalšie konanie v celom rozsahu.

II.
Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka a ďalší priebeh konania

II.1. Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky:

12. Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) k návrhu nepredložila stanovisko.

II.2. Stanovisko vlády Slovenskej republiky:

13. Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, v stanovisku z 21. marca 2023 navrhla, aby ústavný súd návrhu najvyššieho správneho súdu nevyhovel.

14. Vláda sa stotožňuje s postavením disciplinárneho senátu v štruktúre verejnej moci tak, ako toto postavenie vymedzil najvyšší správny súd vo svojom návrhu. Vláda nesúhlasí s tvrdeniami najvyššieho správneho súdu, ktorých podstata spočíva v tom, že zloženie disciplinárneho senátu v disciplinárnom konaní, ktorého predmetom je rozhodovanie o disciplinárnej zodpovednosti prokurátora a ktorého personálne obsadenie pozostáva z predsedu (sudca), dvoch sudcov a dvoch prísediacich z radov prokurátorov, nespĺňa požiadavky nestrannosti a nezávislosti vyplývajúce z čl. 141 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy a tiež čl. 6 ods. 1 dohovoru. V tejto súvislosti vláda vo svojom stanovisku predkladá argumenty týkajúce sa spôsobu ustanovovania prísediacich z radov prokurátorov, dĺžky trvania ich funkcie a existencie záruk, ktoré ich chránia pred vonkajším tlakom. Na základe predložených argumentov považuje vláda záruky spočívajúce najmä v spôsobe ustanovenia prísediacich do funkcie, dĺžke ich funkčného obdobia, spôsobe hlasovania, zákonom deklarovanej nezávislosti prísediacich pri výkone ich funkcie, možnosti trestného stíhania za trestný čin podľa § 342 Trestného zákona a odmene za výkon funkcie prísediaceho za dostatočné na to, aby nespochybňovali nezávislosť a nestrannosť disciplinárneho senátu v konaní vedenom proti prokurátorovi.

II.3. Stanovisko Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky:

15. Generálna prokuratúra Slovenskej republiky (ďalej len „generálna prokuratúra“) v stanovisku z 27. marca 2023 navrhla, aby ústavný súd návrhu nevyhovel.

16. Podľa generálnej prokuratúry disciplinárny súdny poriadok zjednocuje procesné pravidlá disciplinárneho konania pre viaceré právnické profesie (sudca, prokurátor, súdny exekútor a notár) a disciplinárnu právomoc zveril do rúk sudcom z povolania spolu s reprezentantmi stavu, ktorého je disciplinárne stíhaný členom. Deklarovaným cieľom disciplinárneho súdneho poriadku nie je odobrať právomoc profesijným stavom nad svojimi členmi, ale úzko kooperovať medzi najvyšším správnym súdom a orgánmi, ktoré reprezentujú jednotlivé právnické stavy. Zloženie disciplinárnych senátov zaručuje potrebnú mieru transparentnosti disciplinárneho konania a výrazne upevňuje reprezentatívnosť a legitimitu členov disciplinárneho senátu. Berúc do úvahy ratio legis disciplinárneho súdneho poriadku, majú aj prokurátori právo adekvátne sa podieľať na dosahovaní cieľov disciplinárneho súdnictva.

16.1. Právna úprava podľa generálnej prokuratúry garantuje dostatočné inštitucionálne a procesné záruky ich nezávislosti a nestrannosti pri rozhodovaní o disciplinárnej zodpovednosti prokurátorov, a to tak, aby nezávislosť prísediacich prokurátorov v disciplinárnom senáte bola realizovaná maximálnym spôsobom. Postupy pri výbere prísediacich prokurátorov a predpoklady, ktoré musia splniť, sú dané zákonom.

16.2. Výber prísediacich prokurátorov zveril zákonodarca rade prokurátorov, ktorá je najvyšším výkonným orgánom samosprávy prokurátorov. Vedúci prokurátori sú povinní jej vytvárať primerané podmienky na plnenie ich úloh a členovia orgánov samosprávy musia postupovať samostatne a pri plnení svojich úloh odmietnuť akýkoľvek nátlak, vplyv alebo žiadosť, ktoré by mohli ohroziť podstatu a zmysel zriadenia orgánov samosprávy prokurátorov. Orgány samosprávy prokurátorov vrátane rady prokurátorov tvoria spolu s kolektívnou formou rozhodovania stabilné piliere nezávislosti výkonu samosprávy a realizácie zverených právomocí orgánmi samosprávy prokurátorov. Nezlučiteľnosť funkcie prísediaceho sudcu s členom rady prokurátorov, ako aj s funkciou vedúceho prokurátora vrátane generálneho prokurátora patrí k najvýznamnejším inštitucionálnym zárukám nezávislosti a nestrannosti prísediaceho prokurátora. Prístup rady prokurátorov k výberu prísediacich prokurátorov spĺňa požiadavky na transparentnosť, jednoznačnosť a ochranu pred svojvôľou a vzhľadom na už zdôraznenú inkompatibilitu funkcií v rade prokurátorov s riadiacimi zložkami prokuratúry je vylúčený ich vplyv, nátlak či presadzovanie ich záujmov nielen na voľbe prísediacich prokurátorov, ale aj na samotnom výsledku disciplinárneho konania.

16.3. Pôsobnosť rady prokurátorov, ale aj prísediacich prokurátorov nie je výkonom pôsobnosti, akú má na mysli ustanovenie § 6 zákona o prokuratúre, a preto nemôže nadriadený prokurátor vydať pokyn členovi rady prokurátorov alebo prísediacemu prokurátorovi, ako má postupovať „pri plnení úloh“. Akýkoľvek vplyv, nátlak alebo pokyn nadriadeného prokurátora prísediacemu prokurátorovi môže byť trestne sankcionovaný.

16.4. Pri zvýraznení trojročného funkčného obdobia prísediacich prokurátorov volených nezávislým orgánom samosprávy prokurátorov transparentným postupom po oslovení všetkých prokurátorov sú podľa generálnej prokuratúry splnené podmienky testu nezávislosti a nestrannosti prísediacich prokurátorov v disciplinárnych senátoch. Pomer prísediacich prokurátorov k trom kariérnym sudcom najvyššieho správneho súdu v nijakom prípade neneguje nezávislosť disciplinárneho senátu a disciplinárneho súdu ako takého. Aj ďalšie procesné záruky – námietka zaujatosti, tajné hlasovanie či možnosť, hoci oklieštená, podania riadneho opravného prostriedku podporujú nezávislosť a nestrannosť ktoréhokoľvek prísediaceho.

II.4. Replika navrhovateľa:

17. Navrhovateľ v replike zo 4. mája 2023 vo vzťahu k stanovisku vlády uviedol, že je presvedčený, že argumentácia vlády v jej stanovisku nevyvrátila dôvody nesúladu napadnutých ustanovení s označenými článkami ústavy a dohovoru. Vo vzťahu k argumentácii generálneho prokurátora navrhovateľ v replike vyjadril presvedčenie, že argumentácia generálneho

prokurátora v jeho stanovisku nevyvrátila dôvody nesúladu napadnutých ustanovení s označenými článkami ústavy a dohovoru. Navrhovateľ zotrváva na svojom návrhu a navrhuje, aby ústavný súd rozhodol v zmysle jeho petitu. S ohľadom na rozdielny obsah stanovísk účastníkov dáva navrhovateľ ústavnému súdu na zváženie, aby sa v prerokúvanej veci neupúšťalo od verejného ústneho pojednávania.

II.5. *Amicus curiae*:

18. Ústavnému súdu bolo 17. mája 2023 doručené *amicus curiae* rady prokurátorov sp. zn. 1/1 Spr 73/21/5500. Rada prokurátorov je toho názoru, že súlad napadnutých ustanovení s ústavou a dohovorom je daný, pretože existujú dostatočné faktické záruky a aj právne záruky autonómnosti, objektívnej nestrannosti a funkčnej nezávislosti prokurátorov ako prísediacich v disciplinárnych senátoch najvyššieho správneho súdu. Rada prokurátorov tak odporúča, aby ústavný súd návrhu nevyhovel.

III.
Posúdenie dôvodnosti návrhu

19. Napadnuté ustanovenia sú súčasťou disciplinárneho súdneho poriadku, ktorý upravuje disciplinárne konanie vo veciach sudcov, prokurátorov, súdnych exekútorov a notárov. Napadnuté ustanovenia konkrétne upravujú obsadzovanie disciplinárnych senátov prísediacimi z databázy prísediacich, z radov prokurátorov zvolených radou prokurátorov, ak je disciplinárne obvinený prokurátor. Argumentáciu navrhovateľa možno zhutnene vyjadriť tak, že práve v prísediacich, ktorí sú prokurátori, vzhľadom na okolnosti ich postavenia a ich služobný pomer vidí zásah do nezávislosti a nestrannosti disciplinárneho súdu, a tým nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 46 ods. 1 ústavy zaručujúcim právo každého domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde, čl. 141 ods. 1 ústavy, podľa ktorého v Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné súdy, a tiež s čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorý rovnako zaručuje právo každého na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom.

20. Ústavný súd sa tak v rámci ústavno-teoretického východiska k vlastnému prieskumu zaoberá nezávislosťou a nestrannosťou súdov v kontexte disciplinárneho konania, resp. v kontexte disciplinárnej zodpovednosti, ktorú v disciplinárnom konaní súd vyvodzuje proti disciplinárne obvinenému.

21. Disciplinárna zodpovednosť je osobitným druhom právnej zodpovednosti, ktorá má subjektívny, resp. osobný charakter v tom, že je spojená s porušením povinností v príslušnej oblasti konkrétnou fyzickou osobou, ktorá nemá charakter trestnoprávnej zodpovednosti. Plnenie povinností tu predstavuje riadny výkon právomocí vyplývajúcich z postavenia, povolania alebo funkcie. Disciplinárna zodpovednosť tak v demokratickom a právnom štáte slúži na ochranu riadneho výkonu právomoci spojenej s funkciou alebo so zabezpečením jej výkonu, a to v jednotlivom prípade disciplinárnym potrestaním dotknutej osoby a vo všeobecnosti preventívnym a osvetovým pôsobením na ostatných nositeľov príslušných právomocí.

22. Disciplinárnym postihom ale nemôžu byť riešené konflikty vyplývajúce z odlišných právnych názorov (m. m. sp. zn. PL. ÚS 97/07).

23. Disciplinárna zodpovednosť predstavuje jeden z motívov na to, aby sa príslušná osoba v rámci výkonu svojho postavenia, povolania alebo funkcie správala spôsobom, ktorý je právom hodnotený pozitívne preto, lebo napĺňa ústavné hodnoty demokratického a právneho štátu. Disciplinárna zodpovednosť je tak typickým znakom výkonu tých postavení, povolaní alebo funkcií, ktoré napĺňajú určité poslanie a úlohy v demokratickom a právnom štáte, a to pri jeho ochrane.

24. Disciplinárny súdny poriadok upravuje disciplinárne konanie vo veciach sudcov, prokurátorov, súdnych exekútorov a notárov. Od sudcov, prokurátorov, súdnych exekútorov a notárov právny poriadok vyžaduje určité konanie či správanie, ktorého porušenie predstavuje neprijateľný stav, ktorý sa napráva (aj) vyvodením disciplinárnej zodpovednosti. Konanie týchto osôb, ktoré predstavuje založenie disciplinárnej zodpovednosti, upravujú ich

statusové zákony.

25. Disciplinárna zodpovednosť uvedených osôb musí napĺňať princípy demokratického a právneho štátu, čo znamená, že nemôže byť nastavená tak, aby mohla byť zneužitá na iné účely, napr. v politickom boji alebo na nejaký súkromný účel či prospech.

26. Právna úprava týkajúca sa uplatňovania disciplinárnej zodpovednosti prokurátorov by tak mala zohľadňovať vnútorný záujem prokuratúry na zaistení efektívneho uplatňovania zodpovednosti pre účely presadenia riadneho plnenia služobných povinností a dodržiavania služobnej disciplíny prokurátormi, ďalej záujem dotknutých prokurátorov na ochrane ich práv a právom chránených záujmov v súvislosti s možným uplatnením disciplinárnej zodpovednosti (najmä z hľadiska ochrany pred potenciálnym zneužitím inštitútu disciplinárnej zodpovednosti s cieľom vytvoriť na prokurátora nátlak v súvislosti s výkonom jeho kompetencií) a napokon aj verejný záujem na vytvorení súbežnej garancie pred potenciálnym zneužitím verejnej moci osobami vykonávajúcimi funkciu prokurátora (sp. zn. PL. ÚS 105/2011).

27. Je na rozhodnutí každého štátu, ako všeobecne či vo vzťahu ku konkrétnym skupinám osôb nastaví disciplinárne konanie a ktorému orgánu zverí disciplinárne rozhodovanie. Ak ide o disciplinárne konanie vo verejnej moci, je nepochybné, že týmto orgánom môže byť aj súd. Takéto rozhodnutie ale nemôže byť iba formálnou, ornamentálnou kulisou pre akékoľvek disciplinárne konanie, ale zverenie disciplinárnej právomoci súdu zvyšuje zodpovednosť zákonodarcu za také nastavenie disciplinárneho konania, ktoré bude rešpektovať a dotvárať princíp nezávislosti a nestrannosti súdnej moci. Dokonca by sa dalo povedať, že práve preto sa disciplinárne konanie zveruje súdom.

28. V prípadoch posudzovania disciplinárnej zodpovednosti súdom je tak potrebné zohľadniť ústavný princíp nezávislosti a nestrannosti súdnej moci (čl. 141 ods. 1 ústavy), ako aj nezávislosti sudcu (čl. 144 ods. 1 ústavy).

29. Účelom nezávislosti a nestrannosti súdov je zabezpečiť im také postavenie, ktoré zodpovedá ich úlohe v právnom štáte, a to vo vzťahu k ďalším orgánom štátu v horizontálnej úrovni vzťahov, ako aj vo vzťahu k subjektom podliehajúcim ich jurisdikcii (sp. zn. PL. ÚS 52/99).

30. Ústavný príkaz čl. 141 ods. 1 ústavy na vytvorenie takých súdov, ktoré by vykonávali súdnictvo nezávisle a nestranne, je potrebné vykladať v referencii na (i) čl. 1 ods. 1 ústavy, kde treba vychádzať z toho, že princíp právneho štátu vyžaduje, aby súdnictvo vykonávali nezávislé a nestranné súdy, pričom práve nezávislosť a nestrannosť súdov sa posudzuje podľa toho, či spĺňa požiadavky kladené na demokratický a právny štát zaručené čl. 1 ods. 1 ústavy a (ii) čl. 46 ústavy, ktorý prepája čl. 141 ods. 1 ústavy s individuálnym verejným právom na nezávislý a nestranný súd, ktorý je chránený aj čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 47 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie, pričom čl. 141 ods. 1 ústavy je dôležitý pre obsahové naplnenie pojmu nezávislého a nestranného súdu v konkrétnom prípade a vice versa konkrétne okolnosti prípadu posudzované vo svetle čl. 46 ods. 1 ústavy sú kamienkom v mozaike definície pojmu nezávislosť a nestrannosť súdov ako ústavného príkazu na vybudovanie ústavne kompatibilnej sústavy súdov upravenej čl. 141 ods. 1 ústavy (OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava : Wolters Kluwer, s. 608 – 609.).

31. Disciplinárne konanie zverené súdu tak nie je iba záležitosťou inštitucionálnej nezávislosti disciplinárneho súdu a jeho sudcov (čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 ústavy), ale predstavuje aj požiadavku na zabezpečenie individuálneho práva na nezávislý a nestranný disciplinárny súd (čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru).

32. Ústavný súd už v minulosti judikoval, že disciplinárne konanie má v určitých relevantných rysoch povahu a znaky trestného konania, pričom disciplinárny súd je povinný pri svojom rozhodovaní prihliadať na základné zásady, ktoré sa aplikujú v trestných veciach. Preto v prípade, ak dôjde k porušeniu týchto zásad a takéto porušenie je v príčinnej súvislosti so základným právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. právom na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, dochádza aj k porušeniu základných práv disciplinárne obvineného (m. m. sp. zn. II. ÚS 140/2011).

33. Judikatúra ústavného súdu spred 1. decembra 2020 (PL. ÚS 7/02, PL. ÚS 10/05) nepriznávala disciplinárnemu súdu, resp. disciplinárnemu senátu návrhové oprávnenie

v konaní o súlade právnych predpisov. Dôvodom bolo, že takýto súd nebol súdom podľa čl. 130 ods. 1 ústavy. Tento názor ústavný súd opieral o skutočnosť, že disciplinárny súd nemal z hľadiska zriadenia oporu priamo v ústave. Chýbal mu tak podstatný znak súdu, že musí byť ako súd výslovne zriadený zákonom. Zriadenie všeobecného súdu zákonom znamená vytvorenie súdu v určitom územnom obvode, určenie jeho sídla a pomenovanie podľa stupňov súdnej sústavy, prípadne aj obvodu, do ktorého patria súdy nižšieho stupňa.

34. Ústavný súd vychádzal z toho, že pôsobnosť disciplinárneho súdu nebola zahrnutá do výkonu súdnej moci, ako to bolo ustanovené v čl. 142 ods. 1 ústavy. Rozhodovacou činnosťou súdu sa podľa názoru ústavného súdu rozumel iba výkon ústavných právomocí všeobecného súdnictva v zmysle čl. 142 ods. 1 ústavy, podľa ktorého súdy rozhodujú v občianskoprávnych a trestnoprávnych veciach a súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon. Iba táto rozhodovacia činnosť je vykonávaním oprávnení a plnením povinností všeobecného súdnictva, ktoré súvisia s podielom všeobecných súdov na výkone štátnej moci ústavne rozdelenej na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc.

35. Pôsobenie disciplinárneho súdu, zamerané výlučne na disciplinárne veci, tak bolo podľa ústavného súdu potrebné zaradiť do iného systému, resp. subsystému, než je rozhodovacia činnosť podľa čl. 142 ods. 1 ústavy. Oprávnenie disciplinárneho súdu nepatrilo do kompetencií všeobecných súdov ustanovených v čl. 142 ods. 1 ústavy a zaradenie tejto kompetencie disciplinárneho súdu ku právomociam všeobecného súdu nevyplývalo ani z iných článkov ústavy.

36. Ústavný súd tak pôvodne vyvodil, že

a) disciplinárny súd nie je súdom, ktorý je zaradený medzi všeobecné súdy, nevykonáva súdnu moc podľa čl. 142 ods. 1 ústavy a nebol zriadený tak ako každý všeobecný súd zákonom,

b) disciplinárny súd vykonáva len disciplinárnu právomoc a jeho existencia je opodstatnená osobitnou povahou disciplinárneho konania, v ktorom sa stíha disciplinárne previnenie sudcu ako ústavného činiteľa,

c) disciplinárny súd ako orgán samosprávneho riadenia všeobecných súdov nie je súdom, ktorý je oprávnený v zmysle čl. 130 ods. 1 a čl. 142 ods. 1 ústavy podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, a

d) disciplinárny súd nemôže prerušiť konanie a súčasne podať návrh na začatie konania pred ústavným súdom, pretože takýto procesný úkon mu neumožňuje § 125 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

37. Ústavný súd sa stotožňuje s tou argumentáciou navrhovateľa, že zmena ústavy s účinnosťou od 1. januára 2021 priniesla zmenu postavenia disciplinárneho súdu tak, že predstavuje pri vykonávaní disciplinárnej právomoci súd, na ktorý sa vzťahujú požiadavky zabezpečenia jeho nezávislosti a nestrannosti.

38. Požiadavku na zriadenie súdu zákonom je potrebné chápať v kontexte ďalšej ústavnej zásady, a to zákazu odňatia zákonnému sudcovi. Táto zásada v sebe zahŕňa dve práva, a to právo nebyť odňatý zákonnému súdu a právo nebyť odňatý zákonnému sudcovi. Zákonné zriadenie súdu je záruka, že organizácia justície bude podriadená regulácii parlamentom, a tým ochránená pred rozhodnutiami a zásahmi výkonnej moci.

39. Vo vzťahu k postaveniu a osobitne zriadeniu najvyššieho správneho súdu ako disciplinárneho súdu možno konštatovať, že reformou súdnictva ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon č. 422/2020 Z. z.“), sa po 1. januári 2021 vytvoril v sústave súdov podľa čl. 143 ods. 1 ústavy najvyšší správny súd ako osobitný najvyšší súd. Najvyšší správny súd však nevznikol jednoduchou transformáciou správneho kolégia najvyššieho súdu, ale v kontexte čl. 154g ods. 4 až 7 ústavy kreovaním samostatného najvyššieho správneho súdu od základu (k tomu aj OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava : Wolters Kluwer, s. 660.). Tento súd v súlade s čl. 154g ods. 4 ústavy začal svoju činnosť dňom, ktorý ustanoví zákon, čo bol 1.

august 2021 ako deň ustanovený zákonom č. 423/2020 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva v znení neskorších predpisov.

40. Možno preto bez pochybností uzavrieť, že najvyšší správny súd je súd zriadený ústavou a zákonom (§ 24a až § 24c zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 423/2020 Z. z.) a je zaradený do sústavy súdov. Tieto požiadavky vyplývajúce z judikatúry ústavného súdu na disciplinárny súd sú tak naplnené.

41. Vo vzťahu k požiadavke, aby vykonával súdnu moc podľa čl. 142 ústavy, platí, že reformou súdnej moci ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. v súvislosti s vytvorením najvyššieho správneho súdu a jeho zapojením do sústavy súdov bol rozsah súdnej moci vymedzený v čl. 142 ústavy doplnený o nový odsek 2 upravujúci, o čom (aj) rozhoduje najvyšší správny súd.

42. Podľa čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy najvyšší správny súd rozhoduje aj o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, prokurátorov a ak tak ustanoví zákon, aj iných osôb. Úpravou v čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy sa zásadným spôsobom zmenilo uplatňovanie disciplinárnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov, keď právomoc rozhodovať v disciplinárnom konaní prešla z disciplinárnych senátov kreovaných Súdnou radou Slovenskej republiky na najvyšší správny súd. Najvyšší správny súd je podľa tejto ústavnej úpravy súdnym orgánom s plnou právomocou podľa čl. 6 dohovoru, pretože sám rozhoduje o vine a sankcii za disciplinárne previnenie sudcov a prokurátorov [k požiadavke, aby bol disciplinárny súd súdom s plnou právomocou alebo aby poskytoval dostatočné preskúmanie prípadu – rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) vo veciach Olexandr Volkov proti Ukrajine a Denisov proti Ukrajine].

43. Najvyšší správny súd je súdom, ktorý vykonáva súdnu moc, pričom nevykonáva len disciplinárnu právomoc, pretože podľa čl. 142 ods. 2 ústavy vykonáva tam uvedený rozsah súdnej moci vyjadrený slovom „aj“, čo predstavuje prepojenie s odsekom 1. Inak povedané, najvyšší správny súd vykonáva súdnu moc podľa čl. 142 ods. 1 ústavy a aj súdnu moc podľa čl. 142 ods. 2 ústavy. Disciplinárnu právomoc vykonáva najvyšší správny súd ako súdnu moc.

44. Najvyšší správny súd je súdom podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy, čoho napokon jasným dôkazom je aj toto konanie pred ústavným súdom.

45. Možno preto uzavrieť, že požiadavky, ktoré na disciplinárny súd vyplývajú (*a contrario*) z judikatúry ústavného súdu, sú pri najvyššom správnom súde (aj ako disciplinárnom súde) splnené.

46. Ak je zrejmé, že najvyšší správny súd je ako disciplinárny súd riadnym súdom, je potrebné okrem základnej ústavnej požiadavky na jeho nezávislosť a nestrannosť požadovať aj to, aby jeho sudcovia boli rovnako tak nezávislí a nestranní. Ústavný súd už vyslovil, že k ústavnosti postupu disciplinárneho senátu patrí aj to, aby jeho členovia boli nestranní (sp. zn. PL. ÚS 10/05). Pochybnosti nevyvoláva obsadenie disciplinárneho senátu sudcami najvyššieho správneho súdu, ale predmetom návrhu, a tak aj prieskumu ústavným súdom, je obsadenie disciplinárneho senátu prísediacimi prokurátormi.

47. Vo vzťahu k napadnutým ustanoveniam je tak potrebné požiadavky na nezávislosť a nestrannosť vyhodnotiť vo vzťahu k prísediacim prokurátorom, ak je disciplinárne obvinený prokurátor.

48. Podľa čl. 142 ods. 3 ústavy zákon ustanoví, kedy sa na rozhodovaní senátu zúčastňujú aj prísediaci sudcovia z radoch občanov. Ďalej podľa čl. 148 ods. 2 ústavy spôsob ustanovenia prísediacich sudcov ustanoví zákon. Ústava tak do rozhodovacej právomoci zákonodarcu zveruje ustanovenie tých prípadov, keď sa na rozhodovaní súdu zúčastňujú prísediaci, pričom toto limituje tým, že musí ísť o rozhodovanie senátne, a rovnako tak zákonodarca ustanovuje spôsob ustanovenia prísediacich sudcov.

49. Prísediaci sudcovia z radov občanov majú svoje opodstatnenie a sú v demokratických krajinách využívaní v súdnej moci v rôznom rozsahu a význame. V tradičnom porotnom systéme rozhodujú výlučne o vine, v niektorých konaniach reprezentujú nie laickú verejnosť, ale odbornú verejnosť a v pracovnoprávnych sporoch reprezentujú záujmy účastníkov v konaní.

50. Ak je už uvedené, že najvyšší správny súd je riadny súd zo sústavy súdov, tak ústavné možnosti zverené čl. 142 ods. 3 a čl. 148 ods. 2 ústavy zákonodarcovi sa vzťahujú aj na tento

súd a je na rozhodnutí zákonodarcu, či ustanoví účasť prísediacich aj na rozhodovaní senátov najvyššieho správneho súdu a v akej miere a ako upraví spôsob ich ustanovenia. Rovnako tak platí, že zákonodarca nie je viazaný iba striktne znením uvedených blanketových noriem, ale zákonodarca je viazaný aj požiadavkou, aby ním zvolený spôsob účasti prísediacich sudcov na rozhodovaní senátu a ním zvolený spôsob ustanovenia prísediacich sudcov napĺňal ústavnú požiadavku na výkon súdnictva nezávislými a nestrannými súdmi a ústavné právo domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde.

51. Ústavný súd k otázke zloženia disciplinárneho senátu aj inými osobami ako profesionálnymi sudcami už v uznesení sp. zn. IV. ÚS 2/2023 vyslovil, že zmiešané zloženie disciplinárnych senátov je praxou aj v iných krajinách Rady Európy bez toho, aby to vyvolalo pochybnosti o ich nestrannosti: „Súd nemôže poprieť výhodu, že kolegiálne súdy so zmiešaným zložením, odbornými a laickými sudcami prejednávajú spory v oblastiach, kde sú skúsenosti týchto sudcov potrebné na urovnanie konkrétnych otázok, ktoré môžu vzniknúť.“ (m. m. Langborger proti Švédsku a Luka proti Rumunsku). Článok 6 dohovoru neustanovuje požiadavku, podľa ktorej by disciplinárny senát mal pozostávať výlučne z profesionálnych sudcov (Haarde v. Island z 23. 11. 2017; Pabla Ky v. Fínsko č. 47221/99).

52. Význam zapojenia prísediacich prokurátorov v disciplinárnych senátoch najvyššieho správneho súdu, ak je disciplinárne obvinený prokurátor, je v poskytovaní a sprostredkovaní poznatkov a vedomostí o prokuratúre, jej právomociach a jej fungovaní, čo prispieva k ucelenému pohľadu na disciplinárne obvineného prokurátora a jeho skutok, ale tiež na disciplinárny návrh a následné obhajobné tvrdenia disciplinárne obvineného prokurátora. To, že má disciplinárne obvinený prokurátor v disciplinárnom senáte zástupcov svojho stavu, neznamená, že tento senát bude rozhodovať v jeho prospech. Úlohou prísediacich prokurátorov nie je obhajovať v disciplinárnom konaní disciplinárne obvineného prokurátora a ani presadzovať jeho záujmy, resp. všeobecne stavovské záujmy nad záujmom na spravodlivom posúdení a rozhodnutí o disciplinárnej zodpovednosti prokurátora, proti ktorému je disciplinárne konanie vedené.

53. Keďže napadnuté ustanovenia sa týkajú obsadenia disciplinárnych senátov, ak je disciplinárne obvinený prokurátor, je potrebné pozornosť ústavného súdu zamerať na databázu prísediacich z radov prokurátorov. Táto sa podľa § 9 ods. 1 písm. a) disciplinárneho súdneho poriadku vytvára z (i) prokurátorov (ii) zvolených radou prokurátorov. Musí ísť teda o splnenie hmotnej podmienky, že v databáze môže byť prokurátor, kde predmetom skúmania v kontexte návrhu nie je otázka, či niekto je alebo nie je prokurátor, ale otázka zmyslu, resp. významu obsadenia disciplinárneho senátu, ak je disciplinárne obvinený prokurátor, prísediacim z radov prokurátorov, a tiež o splnenie procesnej podmienky, že môže ísť len o prokurátora zvoleného radou prokurátorov.

54. Keďže navrhovateľ vidí riziko tlaku na prokurátora pri snahe o nezávislý a nestranný výkon funkcie prísediaceho v zaradení prísediacich prokurátorov do služobných vzťahov v prokuratúre a v ich podriadenosti generálnemu prokurátorovi, vyjadruje sa ústavný súd v rozsahu potrebnom na preskúmanie napadnutých ustanovení aj k prokuratúre a vnútorným vzťahom v nej.

55. Ústavný súd v judikatúre (PL. ÚS 17/08, PL. ÚS 105/2011, PL. ÚS 25/2020) k prokuratúre ako orgánu ochrany práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu vychádza z toho, že ústava neupravuje organizáciu, štruktúru a činnosť prokuratúry a ani podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní či právach a povinnostiach prokurátorov. Na úpravu týchto otázok zmocňuje zákonodarcu (čl. 151 ústavy). Z toho vyplýva oveľa širšia miera regulatívnej voľnosti zákonodarcu pri úprave postavenia, činnosti a organizácie prokuratúry, ako aj vymenúvania a odvolávania či práv a povinností prokurátorov, než v prípadoch týkajúcich sa postavenia, činnosti a organizácie súdov, ako aj vymenúvania a odvolávania či práv a povinností sudcov.

56. Súčasne musí platiť, že zákonodarca, ktorý princípy organizácie a funkčných vzťahov pri výkone pôsobnosti prokuratúry, ako aj úpravu vymenúvania a odvolávania či práv a povinností prokurátorov konštituuje, môže tieto princípy a túto úpravu modifikovať a meniť, ale len s ohľadom na rešpektovanie iných ustanovení ústavy, a to najmä čl. 149 a čl. 150, ktoré konštituujú základnú úlohu, ale aj zodpovednosť prokuratúry v Slovenskej republike ako demokratickom a právnom štáte a jej jediný ústavný organizačný prvok, a to že

na čele prokuratúry je generálny prokurátor, ktorý sa tak premieta ako ústredný prvok do zákonnej úpravy organizácie prokuratúry a vzťahov v nej.

57. Keďže predmetom návrhu nie je postavenie prokuratúry v ústavnom systéme Slovenskej republiky ako také, ale vnútorné vzťahy v nej a osobitne postavenie generálneho prokurátora ako zdroj možného zásahu do nezávislosti a nestrannosti prokurátorov ako prísediacich sudcov v disciplinárnych senátoch najvyššieho správneho súdu, je potrebné pozornosť zamerať na princípy, ktorými sa riadia vnútorné vzťahy v prokuratúre.

58. Ústavným základom vnútorného usporiadania a vnútorných vzťahov v prokuratúre je čl. 150 ústavy, podľa ktorého je na čele prokuratúry generálny prokurátor, ktorý čerpá svoju legitimitu od prezidenta Slovenskej republiky, ktorý ho na návrh národnej rady do jeho funkcie vymenúva. Generálny prokurátor stojí na čele prokuratúry a sám nadriadeného v prokuratúre nemá.

59. Z čl. 150 ústavy sa tak vyvodzuje zásada centralizmu prokuratúry, pretože generálny prokurátor stojí na čele celej prokuratúry a žiadna jej organizačná zložka nie je z toho vyňatá. To je tiež naplnením zásady jednotnosti prokuratúry a to, že generálny prokurátor stojí na čele celej prokuratúry, vnáša do vnútorného usporiadania prokuratúry nevyhnutne aj prvok hierarchickej štruktúry prokuratúry.

60. Zákonodarca v súlade s týmito zásadami vymedzil prokuratúru inštitucionálne v § 2 zákona o prokuratúre ako samostatnú hierarchicky usporiadanú jednotnú sústavu štátnych orgánov na čele s generálnym prokurátorom, v ktorej pôsobia prokurátori vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti.

61. Z čl. 150 ústavy na jednej strane vyplýva ústavná právomoc generálneho prokurátora efektívne riadiť prokuratúru, čomu musí zodpovedať súhrn riadiacich oprávnení priznaných mu na účely výkonu tejto právomoci. Jej korelátom je na strane druhej ústavná zodpovednosť generálneho prokurátora za činnosť a fungovanie prokuratúry, ktorá sa v zákonnej úprave odzrkadľuje zakotvením povinnosti generálneho prokurátora podávať národnej rade raz za rok správu o činnosti prokuratúry (PL. ÚS 105/2011, PL. ÚS 25/2020).

62. Takéto postavenie generálneho prokurátora, ale aj hierarchické usporiadanie prokuratúry ako takej, v ktorej jednotliví prokurátori pôsobia vo vzťahoch nadriadenosti a podriadenosti na čele s generálnym prokurátorom, ale nie je samoúčelné. Hierarchické usporiadanie prokuratúry je predpokladom na jednotné uplatňovanie zákonov a ostatných právnych predpisov a jednotné uplatňovane trestnej politiky. Vytvára tým predpoklad na riadne vykonávanie úloh prokuratúry pri ochrane práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Táto ochrana je súčasťou ochrany ústavnosti a ochrany demokratického a právneho štátu a ako taká sa sama musí v prvom rade princípom demokratického a právneho štátu podriaďovať. Z princípov demokratického a právneho štátu ide najmä o tie, ktoré sa týkajú výkonu verejnej moci, a to princíp legality a princíp zákazu svojvôle a zákazu zneužitia moci.

63. Tieto princípy nepredstavujú iba požiadavku na výkon právomocí prokuratúry navonok pri ochrane práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu, ale ak má byť táto ochrana skutočná, a nie iba formálna, musí ju poskytovať taký orgán verejnej moci, ktorý sám vo svojej vlastnej činnosti dovnútra tieto princípy a požiadavky z nich vyplývajúce napĺňa.

64. Organizácia prokuratúry v súlade s čl. 150 ústavy tak nie je vyčerpaná iba v uplatnených vnútorných organizačných a výstavbových zásadách centralizmu a jednotnosti prokuratúry, ale musí byť podriadená aj princípom legality a zákazu svojvôle a zákazu zneužitia moci.

65. Princíp legality vyjadrený v čl. 2 ods. 2 ústavy všeobecne určuje miesto a postavenie štátnej moci predstavovanej štátnymi orgánmi vo vzťahu k právu tak, že stanovuje ich podriadenosť ústave a zákonom (sp. zn. PL. ÚS 17/201). Ústava v predmetnom článku upriamuje pozornosť na kvalitu rozhodovacích procesov pri výkone verejnej moci (zákonodarný proces, súdne konanie, správne konanie a pod.), pričom sa vyžaduje predovšetkým rešpektovanie ústavou a zákonom vymedzených právomocí orgánov verejnej moci.

66. Kvalita rozhodovacích procesov postavená na rešpekte k vymedzeným právomociam orgánu verejnej moci nie je iba prejavom jeho pôsobenia navonok voči ostatným orgánom verejnej moci a voči fyzickým osobám a právnickým osobám, voči ktorým smeruje výkon verejnej

moci, ale princíp legality a z neho vyplývajúce požiadavky na konanie iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, sa premietajú aj do vnútorných vzťahov orgánu verejnej moci.

67. Vo vzťahu k prokuratúre to znamená, že požiadavka na konanie iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, sa nevyčerpáva iba pri ochrane práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu, ale nevyhnutne musí pôsobiť a vyžarovať aj dovnútra prokuratúry na rozhodovacie procesy pri výkone verejnej moci pri výkone vrchnostenských oprávnení medzi prokurátormi v ich služobnom pomere.

68. To súčasne nepredstavuje popretie postavenia generálneho prokurátora na čele prokuratúry, ale, naopak, pôsobenie princípu legality dovnútra prokuratúry posilňuje vnútorné vzťahy v prokuratúre tým, že ich chráni.

69. Rovnako tak sa prejavuje aj pôsobenie princípu zákazu svojvôle a zákazu zneužitia moci, ktorý sa vzťahuje na výkon všetkých verejných funkcií a ktorý ústavný súd rovnako zahrnul medzi princípy demokratického a právneho štátu. Zákaz svojvôle ako ústavný princíp predstavuje kategorický imperatív, ktorý zaväzuje všetkých verejných činiteľov, t. j. všetky osoby, ktoré vykonávajú, resp. podieľajú sa na výkone verejnej moci. Za zneužitie právomoci nemožno chápať len výkon právomoci v rozpore s platným právom alebo nad rámec (*ultra vires*) zverenej pôsobnosti, či nad rámec uváženia (diskrécie) poskytnutého právnymi normami, ale aj konanie a rozhodovanie verejného činiteľa v rozpore s ústavou chránenými hodnotami koncentrovane vyjadrenými prostredníctvom ústavných princípov, resp. výkon právomoci v rozpore s jej účelom, a to zvlášť vtedy, ak je očividné, že ide o konanie v rozpore s verejným záujmom uprednostňujúce osobný záujem či skupinové záujmy (sp. zn. PL. ÚS 7/2017).

70. V činnosti orgánov verejnej moci, vrátane prokuratúry, platí prezumpcia ústavnosti a zákonnosti, v tomto vyjadrená v prezumpcii dodržiavania princípov demokratického a právneho štátu pri aplikácii zákonnej úpravy, ktorá upravuje vzájomné vzťahy medzi prokurátormi v služobnom pomere. Z tohto východiska ústavný súd pristupuje k prieskumu napadnutých ustanovení.

71. Navrhovateľ svoju argumentáciu o. i. podporuje aj poukazom na § 6 ods. 1 písm. a) zákona o prokuratúre, podľa ktorého je nadriadený prokurátor oprávnený vydať podriadenému prokurátorovi pokyn, ako má postupovať v konaní a pri plnení úloh, pričom títo sú podľa § 26 ods. 1 písm. a) zákona o prokurátoroch povinní pokyny plniť. Navrhovateľ v tejto súvislosti poukazuje aj na § 54 ods. 1 zákona o prokuratúre, podľa ktorého je nadriadeným prokurátorom uvedeným v § 6 tohto zákona stále generálny prokurátor. Navrhovateľ tak konštatuje, že generálny prokurátor je nadriadený prokurátor prokurátorom, ktorí sú členovia rady prokurátorov, prokurátorom, ktorí sú prísediacimi v disciplinárnych senátoch najvyššieho správneho súdu, a tiež disciplinárne obvineným prokurátorom. Generálny prokurátor je tak podľa navrhovateľa oprávnený vydávať všetkým prokurátorom pokyny, ktoré je možné odmietnuť iba zo zákonom o prokuratúre stanovených dôvodov, čo predstavuje riziko tlaku na prokurátora pri snahe o nezávislý a nestranný výkon funkcie prísediaceho.

72. Vo vzťahu k oprávneniu nadriadeného prokurátora vydať podriadenému prokurátorovi pokyn, ako má postupovať v konaní a pri plnení úloh, ústavný súd upozorňuje na to, že právna úprava oprávnenia nadriadeného prokurátora vydať podriadenému prokurátorovi pokyn, ako má postupovať v konaní a pri plnení úloh, je doplnená aj o úpravu ochrany podriadeného prokurátora ustanovením rôznych zákonných limitov pre pokyny v § 6 ods. 2 až 9 zákona o prokuratúre, čoho si je vedomý aj navrhovateľ. Maximom limitácie pokynového oprávnenia je možnosť podriadeného prokurátora, ak považuje pokyn za rozporný s právnym predpisom alebo so svojím právnym názorom (teda nielen z dôvodu spáchať splnením pokynu trestný čin alebo iný verejnoprávny delikt), písomne požiadať nadriadeného prokurátora, aby mu vec odňal, pričom nadriadený prokurátor takej žiadosti obligatórne vyhovie a vybavením veci poverí iného prokurátora alebo ju vybaví sám.

73. Ústavný súd pokladá v kontexte napadnutých ustanovení za dôležitejšie, že pokyn nadriadeného prokurátora podľa § 6 zákona o prokuratúre sa z hľadiska vecného rozsahu týka toho, (i) ako má podriadený prokurátor postupovať v konaní a (ii) pri plnení svojich úloh.

Postup v konaní alebo plnenie úloh podľa § 6 zákona o prokuratúre možno chápať iba ako konania a úlohy, ktorými dochádza k realizácii pôsobnosti prokuratúry, a nie iných štátnych orgánov. Oprávnenie nadriadeného prokurátora vydať pokyn podriadenému prokurátorovi sa tak môže týkať iba jeho postupu v takom konaní a iba plnenia takých jeho úloh, ktorými realizuje, resp. vykonáva pôsobnosť prokuratúry podľa čl. 149 ústavy a § 4 zákona o prokuratúre.

74. Prokurátori ako členovia disciplinárnych senátov najvyššieho správneho súdu nevykonávajú pôsobnosť prokuratúry, ale pôsobnosť najvyššieho správneho súdu na úseku rozhodovania o disciplinárnej zodpovednosti prokurátorov podľa čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy. V tomto prípade nedochádza k uplatňovaniu oprávnení prokurátora v konaní pred súdmi (ale k jeho začleneniu do súdu ako takého) ani k inému konaniu alebo plneniu úloh pri výkone pôsobnosti prokuratúry.

75. Právna úprava oprávnenia nadriadeného prokurátora vydať podriadenému prokurátorovi pokyn podľa § 6 zákona o prokuratúre preto nadriadenému prokurátorovi (ani generálnemu prokurátorovi) neumožňuje vydať pokyn na výkon funkcie prísediaceho. Iná situácia by predstavovala svojvôľu nadriadeného prokurátora.

76. Navrhovateľ ďalej poukazuje na riziko tlaku zo strany generálneho prokurátora na prokurátora pri snahe o nezávislý a nestranný výkon funkcie prísediaceho, a to na základe oprávnení, ktoré má generálny prokurátor v rámci služobného pomeru všetkých prokurátorov. Úlohou ústavného súdu v tomto konaní nie je venovať sa detailne právnemu postaveniu prokurátorov v služobnom pomere a osobitne služobným právomociam generálneho prokurátora voči nim a možnostiam ochrany, resp. obrany prokurátorov v situáciách, keď majú pocit, že sa proti nim v služobnom pomere koná nezákonne, diskriminačne alebo neférovo, pretože tieto ustanovenia nie sú predmetom návrhu. V rozsahu potrebnom na posúdenie návrhu ústavný súd vychádza z toho, že prokurátori vykonávajú svoje funkcie, teda ochranu práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu, v služobnom pomere. Služobný pomer predstavuje nároky z neho vyplývajúce, ako aj zodpovednostné vzťahy a disciplinárnu zodpovednosť.

77. Služobný pomer prokurátorov pritom nepredstavuje sám osebe spochybnenie nezávislosti a nestrannosti súdu podľa parametrov rozsudku vo veci Kizilöz proti Turecku. Taký služobný pomer je totiž zásadne, resp. v prvkoch relevantných pre rozhodovanie ústavného súdu, potrebné odlišovať od služobného pomeru profesionálnych vojakov. Napriek hierarchickému usporiadaniu sústavy prokuratúry nejde v prípade prokurátorov o vojakov, ktorí, aj keď so špecifickým postavením vojenských sudcov (v prípade označeného prípadu podľa právneho poriadku Tureckej republiky), mimo priameho výkonu tejto funkcie (mimo rozhodovacej činnosti) podliehajú vojenskej disciplíne a služobným vzťahom s vojenskými predstavenými (čo je odôvodnené špecifickými úlohami ozbrojených síl na úseku obrany štátu). Práve tieto okolnosti (vojenskú disciplínu a ňou formované služobné vzťahy) akcentuje navrhovateľ, naostatok vo svojej replike. Prokuratúra je však výlučne sústavou orgánov právnej ochrany, teda ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb, a na tento účel nie je konštruovaná ako vojenský alebo bezpečnostný ozbrojený zbor. Pre služobný pomer prokurátora je charakteristická podľa platnej právnej úpravy dokonca aj v rozhodovacej činnosti len obmedzená monokracia a nižšia služobná podriadenosť (možnosť odmietnuť pokyn alebo požiadať o odňatie veci, zákaz negatívnych pokynov) a ich služobná disciplína nemá charakter (širšej, teda aj mimoprocesnej) vojenskej disciplíny.

78. Uvedená okolnosť prokurátorov tiež statusovo odlišuje od procesne (podľa Trestného poriadku) v trestnom konaní činných policajtov (v rámci kategórie tých z nich, ktorí sú orgánmi činnými v trestnom konaní), pretože sú zároveň príslušníkmi Policajného zboru (ide o ozbrojený bezpečnostný zbor podľa § 1 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov). To predstavuje širší, aj keď pre samotné úkony v trestnom konaní modifikovaný statusový kontext výkonu služby takých policajtov komponovaný aj zákonom č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov. Služobná disciplína policajtov má prvky približujúce ju k ozbrojeným silám (armáde) okrem ďalších špecifík ozbrojeného bezpečnostného zboru. V dôsledku toho by mohlo dôjsť ku kolízii predpokladanej rozhodnutím ESĽP, ak by príslušník ozbrojeného bezpečnostného (policajného) zboru mal byť

v pozícii prísediaceho sudcu v disciplinárnych veciach policajtov s aktívnou procesnou legitimáciou policajného funkcionára na podanie návrhu v súdnom konaní. Disciplinárna zodpovednosť policajtov je však upravená uplatňovaním disciplinárnej právomoci priamo nadriadenými (§ 50 naostatok označeného zákona), nielen ako navrhovateľmi, teda podľa „vojenského“ modelu uplatňovania disciplinárnej zodpovednosti priamo veliteľom (§ 137 ods. 1 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Rozdiel oproti statusu prokurátora je (napriek určitej dotykovej línii) markantný, a to konkrétne aj v konzekvenciách konania o disciplinárnych deliktoch. Uvedená okolnosť eliminuje (popri sústave v tomto odôvodnení prezentovaných zákonných garancií) pochybnosť o nezávislom výkone funkcie prísediaceho sudcu v senáte najvyššieho správneho súdu rozhodujúceho v disciplinárnych veciach prokurátorov v spojení aj s menšinovou pozíciou takých prísediacich.

79. Ústavný súd dáva do pozornosti základné „obranné línie“ prokurátora v služobnom pomere – (i) povinnosť prokurátorov zachovávať princíp legality a princíp zákazu svojvôle, resp. zákazu zneužitia moci aj vo vnútorných vzťahoch v prokuratúre,

(ii) v právnej úprave základných práv prokurátora, ktorá o. i. zahŕňa aj právo vykonávať funkciu prokurátora bez zastrašovania, nátlaku, prekážok, nevhodného zasahovania alebo neoprávneného vystavovania zásahom do jeho právomoci a osobnej zodpovednosti [§ 25 ods. 1 písm. a) zákona o prokurátoroch] a v ochrane pred disciplinárnym stíhaním alebo iným prenasledovaním, alebo postihovaním za to, že podal na iného prokurátora sťažnosť, žalobu, návrh na začatie trestného stíhania alebo iné oznámenie o kriminalite alebo inej protispoločenskej činnosti (§ 25 ods. 4 zákona o prokurátoroch),

(iii) vedúci prokurátor je podľa § 30 písm. c) zákona o prokurátoroch povinný vytvárať podriadeným prokurátorom priaznivé podmienky na riadny výkon ich funkcie a na prehlbovanie ich odbornej kvalifikácie,

(iv) vo vzťahu k tým ustanoveniam zákona o prokurátoroch, ktoré uvádza navrhovateľ poukazuje ústavný súd aj na konkrétne ochranné prvky limitujúce právomoci generálneho prokurátora, a to

- právomoc vymenovať členov výberovej komisie na prokurátora podľa § 7a ods. 2 zákona o prokurátoroch – komisia je päťčlenná, najmenej traja členovia sú z databázy kandidátov na členov výberovej komisie vytvorenej radou prokurátorov. V tomto prípade platí najmä to, že ide o prokurátora, nielen o uchádzača o túto funkciu, čím nie je daná podmienka disciplinárneho súdneho poriadku na obsadenie funkcie prísediaceho prokurátorom,

- rozhodnúť o dočasnom pridelení prokurátora podľa § 9 zákona o prokurátoroch možno iba na základe jeho súhlasu a bez súhlasu iba na 60 dní a len po predchádzajúcom vyjadrení prokurátorskej rady, v ktorej územnom obvode prokurátor vykonáva svoju funkciu, a po predchádzajúcom súhlase rady prokurátorov,

- rozhodnúť o dočasnom pridelení prokurátora podľa § 9a zákona o prokuratúre možno iba s jeho súhlasom,

- rozhodnúť o preložení prokurátora na inú prokuratúru aj bez jeho súhlasu možno iba podľa § 10 ods. 4 zákona o prokuratúre,

- rozhodnúť o preradení prokurátora podľa § 10a zákona o prokuratúre možno len s predchádzajúcim súhlasom rady prokurátorov. Podľa § 10a ods. 2 zákona o prokurátoroch súčasne platí, že proti rozhodnutiu generálneho prokurátora podľa § 10a ods. 1 síce nie je prípustné odvolanie, ale rozhodnutie generálneho prokurátora o preradení prokurátora podľa § 10a ods. 1 je preskúmateľné súdom. Podanie žaloby na súde má odkladný účinok,

- vymenovanie členov výberovej komisie podľa § 21a ods. 1 zákona o prokurátoroch – generálny prokurátor vymenuje členov výberovej komisie tak, aby najmenej traja členovia výberovej komisie boli vymenovaní z databázy kandidátov na členov výberovej komisie vytvorenej radou prokurátorov,

- rozhodnutie generálneho prokurátora o udelení súhlasu so zvýšením kvalifikácie prokurátora, ak je toto zvýšenie kvalifikácie v súlade s požiadavkami na výkon jeho funkcie podľa § 82 ods. 3 zákona o prokurátoroch,

- oprávnenie každého prokurátora domáhať sa na súde podľa § 137 písm. c) Civilného sporového poriadku neplatnosti rozhodnutia generálneho prokurátora vo veciach služobného pomeru (§ 261 ods. 1 zákona o prokurátoroch).

80. K tomu je potrebné dodať, že záver vyjadrený v podanom návrhu o nedostatku nezávislosti prísediacich z radov prokurátorov je vo svojej podstate založený na mimozákonnom zneužívaní funkcie, či už generálneho prokurátora, alebo iného vedúceho prokurátora ako navrhovateľa v disciplinárnom konaní. Implicitne vyjadreným účelom návrhu (z hľadiska uvedenia právnych predpisov do súladu) teda je už preventívna ochrana práv disciplinárne stíhaných prokurátorov. Oproti všeobecne platnej prezumpcii konania osoby vykonávajúcej pôsobnosť štátneho orgánu (generálneho prokurátora alebo iného vedúceho prokurátora) lege artis a bona fide, vyvrátiteľnej len pre konkrétny prípad, navyše umocnenej v predchádzajúcich bodoch popísanou (výraznou) normatívnou a inštitucionálnou garanciou potom stojí ako protipól návrhom zhmotnený hypotetický predpoklad, že vedúca funkcia bude zneužitá. Taká úvaha nie je síce v rovine poistnej ostražitosti iracionálna, avšak nemôže ňou byť pri vyvažovaní ústavných hodnôt negovaný záver, že účasť prísediacich na rozhodovaní súdov má v prípadoch ustanovených zákonom (čl. 142 ods. 3 ústavy) svoj význam, čo je potrebné chápať v súvislosti zákonného štandardu senátneho rozhodovania v disciplinárnom konaní pred najvyšším správnym súdom (aj vo vzťahu k iným právnickým povolaniam). Závažím na druhej miske váh je totiž argument, že účasť prokurátorov ako prísediacich v disciplinárnych senátoch (okrem iného) vytvára predpoklad hlbšieho, kvalifikovanejšieho a reálne „zaostreného“ pohľadu na výkon funkcie prokurátora, čím poskytuje aj širší priestor na ochranu práv disciplinárne stíhaného príslušníka tejto profesie. Uhol pohľadu ústavným súdom posudzovaného návrhu najvyššieho správneho súdu sa v tomto kontexte dostáva do radikálneho vyústenia vyznievajúceho tak, že účasť prokurátorov ako prísediacich je v prípade disciplinárneho stíhania prokurátora (z povahy kompetenčných reálií sústavy prokuratúry) neprípustná, čo však nepodporuje ochranný účel návrhu, ako bol popísaný, práve naopak. Zároveň platí, že by z povahy veci mohol rezultovať aj opačný záver, a to že prísediaci prokurátori, ktorí sú obligatórne nefunkcionármi prokuratúry, postavenie disciplinárne stíhaných osôb neprimerane zvýhodňujú (prokurátori disciplinárne súdia prokurátorov). Aj táto „zlomyseľná“ úvaha je však založená na primárnom predpoklade deformácie plnenia funkčných povinností (v tomto prípade prísediacich prokurátorov), pričom oproti dostatočným zákonným garanciám v posudzovanom konaní neobstojí.

81. Už označené ustanovenia zákona o prokuratúre, ako aj zákona o prokurátoroch, ktoré podľa navrhovateľa predstavujú riziko pre nezávislý výkon funkcie prísediaceho prokurátora, je teda potrebné konfrontovať s tým, či právna úprava disciplinárneho konania (keďže v tomto prípade ide o výkon právomoci disciplinárneho súdu) obsahuje záruky nezávislosti a nestrannosti prísediacich prokurátorov. Nezávislosť súdov predpokladá existenciu záruk, ktoré chránia súdy a sudcov pred tlakom a ovplyvňovaním inými zložkami štátnej moci, ako aj pred ovplyvňovaním zvnútra samej súdnej moci.

82. Za osobné záruky možno pokladať najmä právnu úpravu predpokladov a podmienok zvolenia za prísediaceho prokurátora v § 10 ods. 1 disciplinárneho súdneho poriadku. Za prísediaceho prokurátora môže byť zvolený prokurátor. Nejde teda o osobu, ktorá nie je prokurátorom a iba podstupuje výberové konanie na funkciu prokurátora, či z opaku, ide o osobu, ktorá už výberové konanie pred výberovou komisiou podľa § 7a zákona o prokurátoroch absolvovala, čím je riziko zásahu do jej nezávislosti z titulu zloženia výberovej komisie bezpredmetné.

83. Disciplinárny súdny poriadok okrem podmienky, že musí ísť o prokurátora, vyžaduje, že musí ísť o prokurátora, proti ktorému sa nevedie disciplinárne konanie alebo trestné stíhanie a ktorému nebolo uložené disciplinárne opatrenie okrem prípadu, že disciplinárny postih bol zahladený. Tieto podmienky sú vzhľadom na to, že ide o člena disciplinárneho súdu, opodstatnené.

84. Podmienkou zvolenia za prísediaceho prokurátora je, že nie je vedúcim prokurátorom podľa § 4 ods. 2 a 3 zákona o prokurátoroch alebo členom rady prokurátorov. To z opaku znamená, že každý prísediaci prokurátor je prokurátor, ktorý nie je vedúci a ak sa stane vedúcim prokurátorom alebo ak sa stane členom rady prokurátorov, jeho funkcia prísediaceho prokurátora zaniká. Táto nezlučiteľnosť znižuje riziko zásahu do nezávislosti prísediaceho prokurátora v tom, že by záujemca o túto funkciu využíval svoje postavenie vedúceho prokurátora alebo člena rady prokurátorov na ovplyvňovanie v prospech svojho zvolenia za

prísediaceho prokurátora.

85. Za inštitucionálnu záruku nezávislosti prísediacich prokurátorov je možné pokladať spôsob ich voľby do databázy prísediacich disciplinárneho senátu. Prísediacich prokurátorov do databázy prísediacich disciplinárneho senátu volí rada prokurátorov, ktorá je najvyšším výkonným orgánom samosprávy prokurátorov s celoštátnou pôsobnosťou, ktorého úlohou je iniciatívne zabezpečovať a chrániť práva a oprávnené záujmy prokurátorov a koordinovať činnosť prokurátorských rád. Radu prokurátorov tvoria predsedovia prokurátorských rád. Funkcia generálneho prokurátora, námestníka generálneho prokurátora, špeciálneho prokurátora, zástupcu špeciálneho prokurátora, krajského prokurátora, námestníka krajského prokurátora, okresného prokurátora a námestníka okresného prokurátora je nezlučiteľná s členstvom v prokurátorskej rade, a tým aj v rade prokurátorov. Na voľbe prísediacich prokurátorov do databázy prísediacich disciplinárneho senátu sa tak nepodieľa generálny prokurátor a ani iní vedúci prokurátori.

86. Kandidátov na prísediacich disciplinárnych senátov najvyššieho správneho súdu navrhujú prokurátori vo svojom služobnom úrade príslušnej prokurátorskej rade. Následne sú títo kandidáti predložení rade prokurátorov, ktorá ich postupom podľa ňou 26. novembra 2021 uznesením č. 172/2021 schválených kritérií volí do databázy prísediacich disciplinárneho senátu. Rada prokurátorov nie je oprávnená dávať pokyny ňou zvoleným prísediacim prokurátorom na výkon funkcie, do ktorej ich ustanovila.

87. Inštitucionálnu záruku nezávislosti prísediaceho prokurátora predstavuje aj náhodné obsadenie prísediaceho prokurátora do senátu podľa § 6 ods. 2 a 4 disciplinárneho súdneho poriadku. Prísediaci sú vyberaní z databáz prísediacich podľa § 9 disciplinárneho súdneho poriadku pri zaevidovaní disciplinárneho návrhu v podateľni pre každý disciplinárny návrh zvlášť a ak § 9 ods. 4 disciplinárneho súdneho poriadku neustanovuje inak, prísediaci sa určujú náhodným výberom pomocou technických a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky.

88. Za ďalšiu inštitucionálnu záruku nezávislosti prísediaceho prokurátora je možné pokladať zloženie disciplinárneho senátu. Podľa § 5 ods. 1 disciplinárneho súdneho poriadku je disciplinárny senát päťčlenný. Podľa odseku 2 disciplinárny senát sa skladá z predsedu disciplinárneho senátu, dvoch sudcov disciplinárneho senátu a dvoch prísediacich sudcov disciplinárneho senátu. Prísediaci sú v zložení disciplinárneho senátu v menšine, preto nemôžu, a to ani na základe prípadného pokynu nadriadeného prokurátora, prehlasovať sudcov disciplinárneho senátu. Ak je aspoň polovica členov senátu obsadená sudcami vrátane predsedu, je to ukazovateľ nestrannosti (Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgicku). Ústavný súd pripomína uznesenie sp. zn. IV. ÚS 2/2023, v ktorom už vyslovil, že disciplinárny senát je päťčlenný, traja členovia sú sudcami najvyššieho správneho súdu, dvaja sú prísediacimi z radov prokurátorov, teda o disciplinárne obvinenom nerozhodujú iba prokurátori, ale rozhodovacia právomoc prináleží rozhodovacej formácii senátu ako celku, pričom väčšinové postavenie patrí profesionálnym sudcom (ide o podporný faktor, keďže zároveň platí, že nezávislosť musí byť garantovaná u všetkých členov senátu).

89. Disciplinárne návrhy sa podľa § 12 ods. 1 disciplinárneho súdneho poriadku prideľujú jednotlivým disciplinárnym senátom náhodným výberom v súlade s rozvrhom práce pomocou technických a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky tak, aby bola vylúčená možnosť ovplyvňovania pridelenia vecí. To tiež predstavuje záruku nezávislosti prísediacich prokurátorov.

90. Záruky ďalej pokračujú požiadavkou § 6 ods. 1 disciplinárneho súdneho poriadku, podľa ktorej sa zloženie všetkých disciplinárnych senátov musí po uplynutí troch po sebe nasledujúcich rokov zásadným spôsobom obmeniť. Tri roky plynú od zvolenia do príslušnej databázy. S tým súvisí aj obmedzenie funkčného obdobia prísediaceho podľa § 10 ods. 6 disciplinárneho súdneho poriadku na tri roky a lehota začína plynúť odo dňa jeho zvolenia do príslušnej databázy prísediacich. Funkcia prísediaceho trvá aj po uplynutí tohto obdobia do právoplatnosti disciplinárneho rozhodnutia, ak to je potrebné na dokončenie veci, v ktorej je prísediacim. Tá istá osoba môže byť zvolená za prísediaceho najviac dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia.

91. Za osobitnú kategóriu inštitucionálnych záruk nezávislosti prísediacich je možné pokladať právnu úpravu ich povinností podľa § 10 ods. 7 disciplinárneho súdneho poriadku. Tieto

povinnosti na jednej strane vyjadrujú predstavu o riadnom výkone funkcie prísediaceho a súčasne tým aj prísediacich chránia pred zásahmi do ich postavenia, ktoré by ich povinnosti porušovali. Ide o povinnosť:

a) zachovávať mlčanlivosť podľa § 30 ods. 10 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Prísediaceho zbavuje mlčanlivosti predseda najvyššieho správneho súdu,

b) byť pri výkone svojej funkcie nezávislí a viazaní iba zákonom,

c) svoju funkciu vykonávať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia, v primeraných lehotách bez prieťahov, nestranne, spravodlivo a na základe skutočností zistených v súlade so zákonom,

d) vykonávať svedomite svoju funkciu a pri výkone funkcie a v občianskom živote sa zdržať všetkého, čo by mohlo narušiť dôstojnosť funkcie prísediaceho alebo ohroziť dôveru v nezávislé, nestranné a spravodlivé rozhodovanie súdov.

Súčasne nikto nesmie narušovať alebo ohrozovať nezávislosť a nestrannosť prísediacich.

92. Osobnú záruku nezávislosti prísediaceho predstavuje odmena, na ktorú má podľa § 10 ods. 8 disciplinárneho súdneho poriadku nárok, a to vo výške ustanovenej vyhláškou Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 433/2021 Z. z. o odmene prísediaceho disciplinárneho senátu. Táto odmena vo výške 200 eur za každý mesiac určenia za prísediaceho v niektorej disciplinárnej veci je síce iba symbolická, ale jej úlohou nie je nahrádzať plat prokurátora. Jej symbolika je práve v tom, že materiálne oddeľuje výkon funkcie prokurátora od výkonu funkcie prísediaceho.

93. Osobnú záruku predstavuje aj možnosť prísediaceho vzdať sa funkcie prísediaceho, čo podľa § 11 ods. 2 písm. h) disciplinárneho súdneho poriadku vedie k zániku funkcie prísediaceho, a to podľa § 11 ods. 3 disciplinárneho súdneho poriadku uplynutím troch kalendárnych mesiacov nasledujúcich po mesiaci, v ktorom bolo oznámenie o vzdaní sa funkcie doručené predsedovi najvyššieho správneho súdu.

94. Procesnou zárukou nezávislosti a nestrannosti prísediacich je námietka zaujatosti podľa § 24 disciplinárneho súdneho poriadku. Vylúčenie sudcu z ďalšieho prejednávania a rozhodovania veci pre jeho zaujatosť zabezpečuje základné právo na prejednanie a rozhodovanie veci nestranným súdom podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Vo vzťahu k disciplinárnemu konaniu vedenému na najvyššom správnom súde už ústavný súd vyslovil, že možnosť vzniesť námietku zaujatosti považuje za účinný právny mechanizmus preskúmania otázky potenciálnej nezávislosti a nestrannosti jednotlivých členov disciplinárneho senátu (sp. zn. IV. ÚS 2/2023). Námietka zaujatosti napĺňa právo na spravodlivý proces podľa čl. 6 dohovoru tým, že z konania umožňuje vylúčiť prísediacich, ktorí konajú s osobnou zaujatosťou proti disciplinárne stíhanej osobe, ktorá má objektívny dôvod obávať sa, že nebudú konať nestranne z dôvodu takých faktorov, ako je ich predchádzajúca angažovanosť vo veci, vyjadrenie názoru týkajúceho sa posudzovanej veci alebo ich možného záujmu na výsledku konania. Prítomnosť jedného alebo viacerých takýchto faktorov bola zistená napr. vo veci Gautrin a ďalší proti Francúzsku, Olujić proti Chorvátsku, Harabin proti Slovensku a Sturua proti Gruzínsku.

95. Procesnú záruku nezávislosti prísediaceho predstavuje jeho právo pripojiť odlišné stanovisko k rozhodnutiu (§ 35 ods. 3 disciplinárneho súdneho poriadku), ak disciplinárne rozhodnutie nebolo prijaté jednomyseľne a prísediaci nesúhlasí s väčšinovým rozhodnutím disciplinárneho senátu alebo s jeho odôvodnením. Odlišné stanovisko sa doručuje disciplinárne obvinenému a navrhovateľovi.

96. Procesnú záruku nezávislosti a nestrannosti súdu, a tým aj prísediacich predstavuje možnosť podať proti disciplinárnemu rozhodnutiu odvolanie podľa § 37 disciplinárneho súdneho poriadku.

97. Ústavný súd k tomu už vyslovil, že opravný prostriedok je pre disciplinárne obvineného dostupný, ak mu bolo uložené disciplinárne opatrenie spočívajúce v odvolaní z funkcie, zbavení funkcie, zbavení výkonu funkcie alebo zbavení úradu, t. j. ukončenie výkonu jeho funkcie. Tento prístup zákonodarca zvolil z dôvodu, že ukončenie výkonu funkcie je závažnou sankciou a toto disciplinárne stíhanie môže napĺňať tzv. Engelovské kritériá ustálené

primárne pre účely interpretácie pojmu „trestné obvinenie“ v zmysle čl. 6 dohovoru (porov. Zolotukhin proti Rusku, Khmel proti Rusku), keď v zmysle čl. 2 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd každý, koho súd uzná za vinného z trestného činu, má právo dať preskúmať výrok o vine alebo treste súdom vyššieho stupňa (sp. zn. IV. ÚS 2/2023).

98. Napokon je ochrana prísediaceho sudcu zabezpečená aj trestným právom, a to trestným činom zasahovania do nezávislosti súdu podľa § 342 Trestného zákona. Snaha vedúcich prokurátorov či iných prokurátorov ovplyvňovať nezávislosť a nestrannosť prísediacich prokurátorov by mohla zakladať trestnú zodpovednosť osoby snažiacej sa ovplyvniť rozhodovanie disciplinárneho senátu.

99. Čl. 46 ods. 1 ústavy prepája čl. 141 ods. 1 ústavy s individuálnym verejným právom na nezávislý a nestranný súd, ktoré je chránené čl. 6 dohovoru. Ústavný súd po preskúmaní napadnutých ustanovení identifikoval už uvedené osobné, inštitucionálne a procesné záruky nezávislosti a nestrannosti prísediacich sudcov disciplinárneho senátu z radov prokurátorov, čo v spojení s nezávislými a nestrannými sudcami disciplinárneho senátu zakladá nezávislosť a nestrannosť disciplinárneho súdu ako takého. Identifikované záruky pokladá ústavný súd za dostatočné na to, aby mohol vysloviť, že k zásahu do čl. 46 ods. 1 a čl. 141 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru, ak ide o individuálne verejné právo na nezávislý a nestranný súd, nedochádza. Preto návrhu nevyhovel a hodnotí ho ako absolutizáciu hypotézy určitých aspektov zneužívania právomoci v sústave prokuratúry prameniacu z jej hierarchicky usporiadanej štruktúry a na tomto základe prezumovaného uplatňovania deformačného vplyvu na nezávislé rozhodovanie prísediacich sudcov v disciplinárnom konaní. Ako už bolo uvedené, zákonné markanty interných vzťahov v prokuratúre zodpovedajú jej ústavnej úprave, a to v širšom kontexte úpravy postavenia štátnych orgánov, ponímanej ústavou pri koncepcii deľby moci vo vyváženej mozaike, nekoncipovanej zámerne úplne homogénne. Z monokracie (aj keď limitovanej) vyplývajú z povahy veci isté riziká, resp. možné negatíva (čo platí aj pre protipólnu nezávislosť, napríklad a typicky sudcov), sú však pri výkone pôsobnosti orgánov prokuratúry, ako aj pri účasti prísediacich prokurátorov na rozhodovaní v disciplinárnom konaní dôsledne eliminované súborom zákonom ustanovených garančných prvkov. Prokuratúru, resp. jej personálny substrát nemožno z hľadiska uplatňovania tohto modelu považovať bez adekvátnych argumentov za neschopný efektívneho výkonu svojich základných funkcií, ako aj „pridružených“ činností (posudzovanej participácie na rozhodovaní súdu). Eventuálne vybočenie zo zákonného rámca je v princípe vždy možné, je však aj identifikovateľné, napraviteľné a sankcionovateľné.

100. Ako *obiter dictum*, teda bez samostatného určujúceho vplyvu na podstatu rozhodnutia, ústavný súd opätovne zmieňuje okolnosť akcentovanú už v predchádzajúcich bodoch, že vyhovením návrhu by nastolil situáciu, v ktorej by už prokurátori nemohli byť viac prísediacimi sudcami disciplinárnych senátov, ak by bol disciplinárne obvinený prokurátor. Ich zastúpenie v týchto senátoch by nedokázal svojou legislatívnou činnosťou obnoviť ani zákonodarca, pretože akékoľvek zastúpenie prokurátorov v disciplinárnych senátoch by nevyhnutne narážalo na nezávislosť a nestrannosť súdu. Tým by sa ale vytvoril nielen odlišný režim disciplinárneho konania proti prokurátorom v porovnaní s notármi a súdnymi exekútormi, ale najmä by sa poprel zmysel účasti prísediacich sudcov z príslušnej právnickej profesie v disciplinárnych senátoch najvyššieho správneho súdu, a to aj v kontexte čl. 142 ods. 3 ústavy.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 14. júna 2023

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: 02/ 20925267, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.