

ZBIERKA ZÁKONOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2021

Vyhlásené: 12. 05. 2021

Časová verzia predpisu účinná od: 12. 05. 2021

Obsah dokumentu je právne záväzný.

172

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 6/2018-92

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu pléna Ivana Fiačana (sudca spravodajca) a sudcov Jany Baricovej, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Jany Laššákovvej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu navrhovateľa - **predseda Súdnej rady Slovenskej republiky**, Hlavné námestie 8, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 3 ods. 2 druhej vety a § 6 ods. 12 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona 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 Ústavou Slovenskej republiky, za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania, takto

r o z h o d o l :

1. Konanie **v časti** o návrhu navrhovateľa na vyslovenie nesúlady § 3 ods. 2 druhej vety zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona 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, **zastavuje**.
2. Návrhu navrhovateľa na vyslovenie nesúlady § 6 ods. 12 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona 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, **nevyhovuje**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh navrhovateľa

1. Ústavnému súdu bol 22. júna 2017 doručený návrh predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy a čl. 141a ods. 9 ústavy na vyslovenie nesúlady dvoch noriem zo zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona 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 (ďalej aj „zákon č. 185/2002 Z. z.“ alebo „zákon o súdnej rade“), a to:

- 1.1. nesúladi ustanovenia § 3 ods. 2 druhej vety zákona o súdnej rade („národná rada, prezident a vláda ustanovuje za člena súdnej rady spravidla osobu, ktorá nie je sudcom“) s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 30 ods. 4, čl. 141a ods. 1 písm. b), c) a d) [aktuálne, v čase rozhodovania čl. 141a ods. 2 písm. c), d) a e)], čl. 141a ods. 2 (aktuálne čl. 141a ods. 3) a čl. 141a ods. 11 (aktuálne čl. 141a ods. 10) ústavy, teda normy, ktorá usmerňuje národnú radu, prezidenta a vládu tak, aby ustanovovali do súdnej rady v zásade nesudcov, resp. normy, ktorá stanovuje, aby sudca všeobecného súdu mohol byť národnou radou, prezidentom a vládou nominovaný do súdnej rady skôr výnimočne (na účel ďalšieho textu možno označiť národnú radu, prezidenta a vládu aj ako „ne-súdne moci“, pozn.), a to z dôvodu, že takúto nomináciu ústavný text priamo nezakazuje a že to znevýhodňuje sudcov v rovnom prístupe k verejnej funkcii a obmedzuje národnú radu, prezidenta a vládu v možnosti výberu členov, a
- 1.2. nesúladi ustanovenia § 6 ods. 12 zákona o súdnej rade („člen súdnej rady má právo, aby sa jeho stanovisko vznesené počas zasadnutia súdnej rady pripojilo k rozhodnutiu súdnej rady; toto stanovisko sa zverejňuje rovnako ako uznesenie súdnej rady“) s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 141a ods. 5 písm. b), c), d), e), f), g) a i) [aktuálne čl. 141a ods. 6 písm. b), c), d), e), a h)] a čl. 141a ods. 6 (aktuálne čl. 141a ods. 7) ústavy, pretože rozhodnutia súdnej rady sa neodôvodňujú a stanovisko člena súdnej rady odhaľuje hlasovanie v súdnej rade (ústavný súd bude z dôvodov zrozumiteľnosti textu a odlišenia od justičného disentu označovať stanovisko aj ako „vlastné stanovisko“, pozn.), teda normu, ktorá umožňuje členom súdnej rady pripájať k jej uzneseniam vlastné stanovisko.
2. Uznesením č. k. PL. ÚS 6/2018-22 zo 4. apríla 2018 ústavný súd na neverejnom zasadnutí prijal návrh navrhovateľa na ďalšie konanie v celom rozsahu a pozastavil účinnosť § 6 ods. 12 zákona o súdnej rade (vlastné stanovisko člena súdnej rady) a nevyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti § 3 ods. 2 zákona o súdnej rade (uznesenie uverejnené pod. č. 285/2018 Z. z.). Podľa čl. 130 ods. 1 písm. f), resp. § 141a ods. 9 ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh predseda Súdnej rady Slovenskej republiky vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 týkajúcich sa výkonu súdnictva.
3. Národná rada 9. decembra 2020 prijala ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „novela ústavy“), ktorým bolo rekonštruované ústavné postavenie súdnej rady. Novela ústavy zmenila tiež niektoré referenčné normy, vo vzťahu ku ktorým sa má posúdiť súladnosť napadnutých ustanovení zákona o súdnej rade. Na novelu ústavy nadviazal v rovnaký deň prijatý zákon č. 423/2020 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva. Ústavný súd pri rozhodovaní o predmetnej veci zohľadnil zmeny uskutočnené týmito právnymi predpismi. V náleze sp. zn. PL. ÚS 1/01 ústavný súd uviedol, že ak sa referenčná norma zmení len označením a nie obsahom, ústavný súd automaticky preskúma napadnutú normu s novou referenčnou normou (právna veta: *Ochranu ústavnosti poskytovanú Ústavným súdom Slovenskej republiky treba chápať materiálne. To tiež znamená, že v prípade, ak ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky, s ktorým mal byť napadnutý právny predpis, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie v nesúlade, stratí platnosť počas konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky o súlade právnych predpisov, avšak predmet jeho úpravy sa stane v dôsledku novelizácie Ústavy Slovenskej republiky predmetom iného ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky, nič nebráni tomu, aby Ústavný súd Slovenskej republiky v konaní pokračoval, pretože ústavný problém možného nesúladu právnych predpisov stále trvá a záujem na ochrane ústavnosti vyžaduje jeho vyriešenie.*). Ústavný súd tak preskúmal napadnuté normy podľa právneho stavu ústavy v čase rozhodovania.

II.

**Ustanovovanie (ne)sudcov do súdnej rady národnou radou, prezidentom a vládou
(návrh na nesúlad ustanovenia § 3 ods. 2 druhej vety zákona o súdnej rade)**

4. Navrhovateľ je presvedčený, že právna norma, ktorá dáva prostredníctvom slova „spravidla“ na zváženie, aby národná rada, prezident a vláda nominovali do súdnej rady nesudcov, je protiústavná, pretože ústavný text [čl. 141a ods. 2 písm. c), d), e) a čl. 141a ods. 3] upravujúci nominácie členov súdnej rady uvedenými autoritami nestanovuje, že by ne-súdne moci mali menovať len nesudcov, pričom aj podľa rozhodnutia ústavného súdu (sp. zn. PL. ÚS 2/2012) súdna rada v pomeroch Slovenskej republiky priamo v texte ústavy nemá obmedzenia týkajúce sa vyvážení členov súdnej rady z hľadiska pomeru sudcov a zástupcov iných profesií. Napadnutá norma tým obmedzuje kompetenciu národnej rady, prezidenta a vlády a právo sudcov na rovný prístup k verejnej funkcii členov súdnej rady (čl. 30 ods. 4 ústavy). Napokon, na takúto normu nemal zákonodarca oporu v pôvodnom odseku 11 článku 141a ústavy, ktorý ustanovuje, aké podrobnosti sa očakávajú na podrobnejšiu úpravu od zákonodarcu. To všetko zároveň porušuje princíp legality (čl. 2 ods. 2 ústavy) a princíp právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).
5. Vláda vo svojom vyjadrení argumentovala, že účelom predmetného ustanovenia je snaha o nepolitizáciu sudcov, pretože opak by bol pravdou, ak by sudcov do súdnej rady nominovali „politické“ moci. Ústavný text v podstate predpokladá dve paritné kategórie osôb, sudcov a nesudcov, ktoré sa môžu stať členmi súdnej rady. Vyplýva to aj z dôvodovej správy k novele ústavy č. 90/2001 Z. z. Slovo „spravidla“ nevylučuje kategoricky, aby boli sudcovia menovaní aj ne-súdnyimi mocami, nejde o zákaz, a preto nejde o nové, ústavou nepredpokladané kritérium na kandidátov nominovaných ne-súdnyimi mocami. Z tohto dôvodu nemôže ísť o prekročenie splnomocnenia stanoveného v pôvodnom čl. 141a ods. 11 ústavy.
6. Ústavný súd konštatuje, že národná rada novelou ústavy - ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. a zákonom č. 423/2020 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva medzičasom celistvejšie a detailnejšie upravila ústavnú a zákonnú konštrukciu súdnej rady. Súdna rada je podľa novoprijatého ustanovenia charakterizovaná ako ústavný orgán sudcovskej legitimacy (čl. 141a ods. 1 ústavy).
7. Článok 141a ods. 3 časť vety za bodkočiarkou ústavy s účinnosťou od 1. januára 2021 stanovuje, že za člena súdnej rady podľa odseku 2 písm. c) až e) (nominovaného národnou radou, prezidentom a vládou, pozn.) možno ustanoviť len osobu, ktorá nie je sudcom. Z napadnutého ustanovenia § 3 ods. 2 zákona o súdnej rade bolo jeho novelou - zákonom č. 423/2020 Z. z. vypustené slovo „spravidla“. Podľa aktuálneho znenia § 3 ods. 2 zákona o súdnej rade *Národná rada, prezident a vláda ustanovia za člena súdnej rady osobu, ktorá nie je sudcom.*
8. Podľa § 87 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ústavný súd konanie zastaví, ak preskúmaný právny predpis stratí platnosť pred vyhlásením nálezu vo veci. Ak sa konanie začalo na základe návrhu súdu podľa čl. 125 ods. 1 a čl. 144 ods. 2 ústavy, rozhodne ústavný súd o zastavení konania podľa povahy veci.
9. Zmyslom konania o súlade je na návrh oprávnených subjektov preskúmať, či je napadnutá norma v súlade s ústavou. Ak ide o abstraktnú, nie konkrétnu kontrolu ústavnosti, tak po strate platnosti normy stráca konanie svoj predmet a zákonnou procesnou reakciou na tento stav je zastavenie konania. Predmetná vec je osobitná tým, že norma, ktorá nahradila napadnutú normu, sa nachádza nielen na zákonnej, ale priamo aj na ústavnej úrovni.
10. Preskúmaný predpis v kľúčovom slove „spravidla“ stratil platnosť 1. januára 2021. Z tohto pohľadu je dôvod na zastavenie konania formálne splnený. Možno upresniť, že aspirácia napadnutej normy, a to skutočnosť, aby ne-súdne moci zvážili nominovať do súdnej rady

nesudcov, sa zmenou ústavy a zákona o súdnej rade realizovala. Napadnutá norma však nesmerovala priamo k výsledku nominácie, ale len k procesu nominácie. V prípade nominácie sudcu vytvárala pôvodná norma nanajvýš očakávanie voči ne-súdnyim mociam na neformalizované demokratické zdôvodnenie nominácie sudcu. Nová norma prikazuje ne-súdnyim mociam nominovať len a výlučne nesudcov. Aktuálna norma je teda kvalitatívne odlišná a z uvedeného o to viac vyplýva povinnosť ústavného súdu konanie v tejto časti zastaviť. Napokon možno upresniť, že skutočnosť, že ústava v čl. 154g ods. 1 (*Členovia Súdnej rady Slovenskej republiky zvolení sudcami, zvolení Národnou radou Slovenskej republiky, vymenovaní prezidentom Slovenskej republiky a vymenovaní vládou Slovenskej republiky podľa doterajších predpisov sa považujú za členov Súdnej rady Slovenskej republiky podľa tohto ústavného zákona.*) výslovne potvrdzuje pokračovanie, resp. „dobeh“ pôsobenia sudcov, členov súdnej rady, nominovaných ne-súdnyimi mocami pred novelou, neznamená zachovanie doterajších relevantných ustanovení ústavy aj po 31. decembri 2020. Na základe týchto skutočností ústavný súd rozhodol tak, ako je uvedené v bode 1 výroku tohto nálezu.

III.

Vlastné stanovisko člena súdnej rady (návrh na nesúlad ustanovenia § 6 ods. 12 zákona o súdnej rade)

III.1. Argumentácia navrhovateľa

11. Navrhovateľ určil ako východiskový bod argumentácie smerujúcej proti neústavnosti stanoviska člena súdnej rady podľa § 6 ods. 12 zákona o súdnej rade parafrázu viet z nálezu ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 79/04: *„výsledok hlasovania orgánov verejnej moci pri kreovaní verejných, resp. ústavných činiteľov (t. j. uznesenie súdnej rady, národnej rady a vlády) je právnou skutočnosťou verejného práva a nejde o individuálny právny akt, ktorého povaha by bola obdobná povahe správneho alebo súdneho aktu, kde sa výsledok tajného hlasovania neodôvodňuje (III. ÚS 128/09, III. ÚS 79/04, III. ÚS 238/05, I. ÚS 162/09, I. ÚS 289/2015, III. ÚS 61/2014).“*
12. Podobne navrhovateľ parafrázuje z jeho rôznych častí nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 29/2011: *«Pri riešení objektívnosti a transparentnosti konania (rokovania) súdnej rady v konaní II. ÚS 29/2011 ústavný súd dospel k záveru, že „... zákonom č. 495/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (§ 6 ods. 10, 11 zákona)... zákonodarca vlastne zviditeľnil implicitnú požiadavku objektívnosti rozhodovania súdnej rady a že nemá dôvod spochybňovať zákonodarcom nastavenú rovnováhu medzi nezávislosťou a autonómiou súdnej rady na jednej strane (čl. 141a ústavy) a jej zodpovednosťou, transparentnosťou na strane druhej“ (obdobne III. ÚS 128/09).»*
13. Z uvedených rozhodnutí potom odvodzuje, že existuje jednoznačná neprípustnosť odôvodňovania uznesenia súdnej rady, keďže nie je individuálnym právnym aktom, pričom zákonná úprava procesu rokovania súdnej rady náležite zabezpečuje objektivitu a transparentnosť výkonu kompetencie súdnej rady, v dôsledku čoho nedochádza k porušovaniu základného práva absenciou odôvodňovania uznesenia. Rozhodovanie na základe čl. 141a ods. 7 ústavy (*Na prijatie uznesenia Súdnej rady Slovenskej republiky je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých jej členov*), ktorý upravuje všetky hlasovania v súdnej rade, vylučuje odôvodňovanie.
14. Zákonné právo člena súdnej rady zverejňovať spolu s uznesením súdnej rady (ktoré sa neodôvodňuje) svoje stanovisko, ktoré obsahuje jeho argumentáciu (dôvody), na základe ktorých hlasoval (rozhodoval), vo svojich dôsledkoch znamená nerespektovanie (porušenie) ústavnej úpravy o rozhodovaní súdnej rady.
15. Navrhovateľ dodáva, že doterajšia zákonná úprava nepochybne zabezpečovala, že zo všetkých prístupných podkladov o priebehu rokovania súdnej rady je verejnosti zrejmé väčšinové i menšinové stanovisko členov súdnej rady (t. j. existencia odlišných stanovísk

a argumentácia týchto stanovísk), čo zabezpečuje transparentnosť rokovania, rovnosť členov rady pri rokovaní a rozhodovaní a náležité informovanie verejnosti o argumentoch (dôvodoch) stanoviska každého člena súdnej rady, ktoré sa pretavilo do jeho hlasovania.

16. Navrhovateľ sa dovoľáva uznesenia ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 588/2016, z ktorého zmieňuje myšlienku o hlasovaní ako právnej skutočnosti verejného práva, ktoré sa neodôvodňuje (porov. bod 10 citovaného uznesenia). Z obsahu uznesenia taktiež považuje za dôležité úvahy, že voľba je procesom výberu, počas ktorého vstupujú do hry aj iné než rýdzo právne hľadiská.
17. Navrhovateľ napokon zdôrazňuje, že osobitné stanovisko člena súdnej rady je v napätí so zákonom stanovenou tajnosťou hlasovania súdnej rady v personálnych otázkach. Navrhovateľ tvrdí, že ústavná úprava pôsobnosti súdnej rady, ktorá sa týka oblasti jej personálnej pôsobnosti, sa premietla do zákonného zakotvenia neverejného (tajného) hlasovania. Ústava teda vyžaduje dodržiavanie ústavného princípu tajného hlasovania, čo vylučuje, aby členovia súdnej rady zverejňovali vlastné rozhodnutia a hlasovania.
18. Na podporu tohto právneho názoru uvádza nález sp. zn. I. ÚS 76/2011, kde ústavný súd uviedol, že ústavný princíp tajného hlasovania v jeho fundamente prežaruje do každých volieb vykonávaných tajným hlasovaním, a takto musí byť vnímaný aj príslušným súdnym orgánom posudzujúcim ústavne konformný priebeh tajného hlasovania, teda aj tajného hlasovania upraveného v podústavnej materii. Požiadavka tajného hlasovania je výsledkom spoločenských zmien z novembra 1989.
19. Na základe uvedenej argumentácie navrhovateľ navrhuje, aby ústavný súd o jej návrhu nálezom rozhodol tak, že *«Ustanovenie § 6 ods. 12 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 152/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príslušných a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení „člen súdnej rady má právo, aby sa jeho stanovisko vznesené počas zasadnutia súdnej rady pripojilo k rozhodnutiu súdnej rady; toto stanovisko sa zverejňuje rovnako ako uznesenie súdnej rady“ nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 141a ods. 5 písm. b), c), d) e) f) g), i), čl. 141a ods. 6 ústavy.»*

III.2. Vyjadrenie vlády

20. Vláda obhajuje možnosť pripájania individuálneho stanoviska poukázaním na argumenty z dôvodovej správy, podľa ktorej stanovisko *„môže výrazne prispieť k predvídateľnosti rozhodnutí súdnej rady a k vytvoreniu štandardov posudzovania jednotlivých typov návrhov uznesení súdnej rady“*. Vláda považuje za cieľ ustanovenia verejný záujem na (a) predvídateľnosti rozhodnutí súdnej rady, (b) transparentnosti a (c) právnej istote adresátov rozhodnutí v tej súvislosti, že proti rozhodnutiu nie sú prípustné bežné opravné prostriedky iba ústavná sťažnosť.
21. Vláda pripomenula, že zákon o súdnej rade už upravoval podobný inštitút, a to odlišné stanovisko zavedené do jeho § 6 ods. 8 zákonom č. 467/2011 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2012 (*„Hlasovanie súdnej rady je vždy verejné. Člen súdnej rady, ktorý nesúhlasí s uznesením súdnej rady, má právo, aby sa jeho odlišné stanovisko pripojilo k rozhodnutiu súdnej rady; toto stanovisko sa zverejňuje rovnako ako uznesenie súdnej rady.“*). Zákom č. 195/2014 Z. z. bol s účinnosťou od 1. septembra 2014 tento inštitút zrušený.
22. Vláda tvrdí, že z nálezu sp. zn. II. ÚS 29/2011 vyberá navrhovateľ len určité časti a vláda rozsiaholo cituje z nálezu pasáže (body 7.2 - 12) o tom, že zvukový záznam diskusie je justifikáciou uznesení súdnej rady. Preto je podľa vlády tvrdenie o neprípustnosti odôvodnenia súdnej rady prehnané.
23. Vláda vysvetľuje, že podľa jej názoru nie je stanovisko člena súdnej rady podľa § 6 ods. 12 zákona o súdnej rade odôvodnením, resp. nemá povahu odôvodnenia rozhodnutia súdnej