

Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku

**k výroku a odôvodneniu uznesenia ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 298/2024
z 30. mája 2024**

1. V súlade s § 67 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripájam k uzneseniu ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 298/2024 z 30. mája 2024 odlišné stanovisko, a to k jeho výroku a odôvodneniu.

2. Sťažovatelia sú bývalí členovia Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“), ktorých odvolala vláda bez udania dôvodu s odkazom na čl. 141a ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), podľa ktorého: *„Predsedu, podpredsedu a člena Súdnej rady Slovenskej republiky možno pred uplynutím ich funkčného obdobia kedykoľvek odvolať.“* Sťažovatelia namietajú porušenie práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám (čl. 30 ods. 4 ústavy). V deň vymenovania sťažovateľov do funkcie (s výnimkou pána Bradáča) totiž ústava neobsahovala možnosť odvolania člena Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“). Naopak, v tom čase sa vychádzalo z uznesenia ústavného súdu vo veci zjednotenia rozhodovacej praxe senátov ústavného súdu sp. zn. PLz. ÚS 2/2018, z ktorého vyplýva, že: *„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.“* Sťažovatelia sa podľa môjho názoru zrejme oprávnenne mohli spoliehať na to, že v otázke ich možného odvolania je dostatočne jasno.

3. Otázka rozhodovania súdnej rady bola už opakovane predmetom rozhodovania senátov ústavného súdu. Aktuálne bolo otázne odvolávanie tzv. nie sudcovských nominantov súdnej rady. V súvislosti s pôsobením nominantov vlády, parlamentu, ale aj nominantov prezidenta (o tých v posudzovanej veci nešlo, no moje postrehy sa budú týkať do budúcnosti eventuálne aj ich) je potrebné uviesť, že ide o plnohodnotných a kvalitatívne nie menej cenných členov súdnej rady s nespochybniteľnými odbornými a profesionálnymi skúsenosťami. Je bezpochyby veľkým pozitívom, že osoby ako bývalí sudcovia ústavného súdu, emeritní sudcovia, dlhoroční pracovníci generálnej prokuratúry alebo advokáti, prípadne výrazné osoby akademickej obce sú ochotné a následne aj inštalované do tak významných pozícií, akými členstvo v súdnej rade bezpochyby je.

4. Tak ako je dôležité vopred komunikovať s potenciálnymi nominantmi do súdnej rady a pýtať sa, ako si predstavujú svoje pôsobenie v ústavnom orgáne sudcovskej legitimacy (pre účely získania jasnej predstavy o tom, či plánujú byť aktívni a v ktorých segmentoch justície sa plánujú primárne aktivizovať), tak je dôležité aj to, aby bol vo vzťahu k týmto osobám zachovaný adekvátny rešpekt, berúc do úvahy ich dovtedajšiu profesionálnu autoritu. Ústavná slušnosť, o ktorej hovorím, sa však musí prejavovať nielen pri ich uvádzaní do funkcie, ale *vice versa* aj v prípade ich odvolávania, resp. pri snahe o uvoľnenie ich pozície. Často sa totiž v slovenských ústavnoprávnych a ústavno-politických reáliách stretávame s tým, že osoby sú do významných pozícií presvedčované, a napriek ich úvodnému nesúhlasu (napríklad z dôvodu

pracovnej, akademickej alebo časovej náročnosti, prípadne zo zdravotných dôvodov) sa v snahe participovať na správe vecí verejných a pomoci demokracii danej pozície ujmu.

5. Veľkým fenoménom, ktorý je možné vnímať *in genere* práve pri obsadzovaní takýchto pozícií, je to, že osoba obsadzujúca funkciu tam zväčša prichádza ako právny odborník, no častokrát odchádza ako politický lokaj. Uvedené je potrebné zásadne odmietnuť, keďže tento zjednodušujúci prístup prináša zásadné riziká. Azda najväčšie riziko v mojom ponímaní je to, že kvalitní ľudia disponujúci profesionálnym a morálnym renomé nebudú ochotní zúčastňovať sa na správe vecí verejných práve preto, že pri pohľade za roh budú tušiť, že riziko odchodu bude spojené s úplne opačnou emóciou, ako bol nástup do funkcie.

6. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že sťažovatelia (okrem pána Bradáča) do funkcie nastúpili za situácie, keď mohli legitímne očakávať, že ich mandát má byť dokončený bez ohľadu na to, kto má vládnu väčšinu v parlamente, resp. v akom zložení je vládny kabinet. Som toho názoru, že ak do procesu kreovania vstupuje ústavný činiteľ alebo ústavný orgán, má právo sa nielen k veci vyjadriť, ale vec aj posúdiť. Pod posúdením mám na mysli nie splnenie formálnych požiadaviek, ale aj materiálne posúdenie veci. V posudzovanej veci sú však okolnosti iné, a síce je otázkou, či členovia súdnej rady majú analogické postavenie ako napríklad sudcovia ústavného súdu (ich odvolanie je možné len v prípade splnenia zložitých podmienok), alebo je potrebné ich vnímať ako výsostne politických nominantov, ktorí zastupujú konkrétnu väčšinu v parlamente, vládu, prípadne konkrétneho prezidenta v prezidentskom paláci.

7. Ako som už uviedol, základným predpokladom (okrem formálnych náležitostí upravených zákonom o súdnej rade) je osobnostná pripravenosť, morálna integrita a profesijné renomé konkrétnej osoby. Za sťažovateľov bezpochyby hovoria ich kariérne výsledky, ale najmä samotná práca v súdnej rade, ktorá bola realizovaná v neľahkých časoch pre našu justíciu. Platforma odlišného stanoviska nie je priestorom na chválu alebo hanu konkrétnych kandidátov. Aj napriek tomu, že boli takzvanými „nesudcovskými“ nominantmi v súdnej rade, ich pozícia bola nezastupiteľná – kvalitatívne boli úplne rovnakými členmi súdnej rady ako tí, ktorí boli volení sudcami. Ústavodarca a zákonodarca sa rozhodli, že číselnú väčšinu sudcovských nominantov súdnej rady doplnia hybridným spôsobom kreovania, pričom práve týmto spôsobom sa vyváži sudcovská nezávislosť, ktorá je jedným z pilierov právneho štátu, no mohla by sa zmeniť v prípade absencie externej kontroly na sudcovskú nedotknuteľnosť, čo by bol jav nežiadúci.

8. Aktuálne znenie slovenskej ústavy hovorí, že členovia súdnej rady sú odvolateľní, a preto sa odpoveď na otázku odvolateľnosti členov súdnej rady z procesného hľadiska môže zdať zrejma. Podľa môjho názoru však rešpekt k princípu právnej istoty vyžaduje, aby boli podmienky, za ktorých človek vstupuje do funkcie, úplne jasné v momente, keď sa osoba rozhoduje, či bude alebo nebude poskytovať službu spoločnosti a verejnosti – či svoju integritu a renomé prepožičia štátu pre účely budovania lepších zajtrajškov. Podstatná teda bola odpoveď na otázku, či by sťažovatelia súhlasili s nomináciou do týchto pozícií aj v prípade, ak by vedeli, že môžu byť kedykoľvek budúcou vládou (respektíve parlamentnou) väčšinou odvolaní.

9. V posudzovanej veci nejde len o konkrétne osudy konkrétnych ľudí aj napriek tomu, že sa to tak môže javiť vzhľadom na charakter konania podľa čl. 127 ústavy. Ide najmä o to, aby ústavný súd jasne uviedol, za akých okolností a podmienok je vstup do verejnej funkcie modifikovateľný, a teda ako postupovať v prípade, ak osoba vo funkcii v priebehu funkčného obdobia zistí, že podmienky výkonu funkcie sa medzičasom zmenili (do uvedeného penza patria aj podmienky, za ktorých môže byť táto osoba z funkcie odvolaná). Uvedené sa do budúcnosti môže dotýkať akéhokoľvek iného ústavného činiteľa, ktorý sa po zásahu ústavodarcu môže dostať do novej pozície. Práve preto som považoval konanie iniciované odvolanými členmi súdnej rady za konanie s doktrínalným potenciálom, ktoré si zaslúžilo (žiada sa mi ale použiť skôr slovo „vyžadovalo“) plnohodnotný meritórny prieskum.

10. *De constitutione ferenda* na tejto platforme uvádzam, že právna úprava, ktorá by upravovala skončenie mandátu obdobným spôsobom, ako je tomu napríklad v prípade sudcov ústavného súdu, by bola podľa môjho názoru nepochybne lepšia, no rešpektujem zámer ústavodarcu v súvislosti s úpravou čl. 141a ods. 5 ústavy. Istým paradoxom je práve to, že právnu úpravu, ktorú sťažovatelia namietajú (a síce, že na nich nemôže dopadať retroaktívne), prijala práve tá vládna väčšina, ktorá ich do funkcií nominovala.

11. Ústavný súd uznesením z predbežného prerokovania ústavné sťažnosti sťažovateľov odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti. Nie prvýkrát poukazujem na to, že nie každú vec by mal ústavný súd odmietiť ako „*zjavne neopodstatnenú*“, ale len takú, kde návrh na začatie konania nielenže je očividne (na prvý pohľad) zjavne neopodstatnený, ale ktorý nespĺňa dostatočné ústavno-právne požiadavky. Odmietnutie návrhu pre jeho zjavnú neopodstatnenosť predstavuje akýsi „prechodový“ článok medzi odmietaním pre existenciu čisto procesných prekážok (napr. pre nedostatok zákonom predpísaných náležitostí) a meritórnym prieskumom návrhu (PL. ÚS 10/2019). Podľa môjho názoru ide o zjavnú neopodstatnenosť vtedy, ak je vzhľadom na obsah návrhu a okolnosti prípadu už v čase predbežného prerokovania zrejmé, že návrhu nebude možné po jeho prípadnom meritórnym prerokovaní vyhovieť, a to ani sčasti (pozri moje odlišné stanovisko vo veci sp. zn. III. ÚS 460/2023). Argumentácia sťažovateľov tieto kritéria nenaplnila – t. j. myslím si, že nebolo tak zrejmé, že návrhu sťažovateľov nebude možné po prípadnom meritórnym prerokovaní vyhovieť.

12. Vec bola podľa môjho názoru hodná úplného meritórneho prieskumu, pretože argumentácia sťažovateľov nebola „zjavne“ nesprávna alebo nedôvodná. Úlohou ústavného súdu bolo hľadanie odpovede na otázku, či a v akom rozsahu je možné retroaktívne ústavou normovať procesné vzťahy v priebehu vykonávania verejnej funkcie, ako aj to, či jedinou cestou samotného nominanta je vzdanie sa funkcie v prípade, ak nesúhlasí s novými procesnými podmienkami alebo ak v jeho prípade ide o situáciu, kedy nie je možné na neho uplatňovať retroaktívne zhoršené/sťažené procesné podmienky, berúc do úvahy jeho profesijnú povesť a morálnu integritu, ktorú investoval do funkcie práve svojím vstupom do nej. Bolo potrebné nájsť rovnováhu medzi konceptom mocenského zápasu a základným právom sťažovateľov na prístup k voleným a iným verejným funkciám, ktorého komponentom je zotrvanie vo funkcii počas ústavou predpokladanej doby, a to aj pri existencii možnosti „kedykoľvek“ takýto mandát ukončiť.

13. Ústavný súd vo svojej (možno povedať už ustálenej) judikatúre, pokiaľ ide o odvolávanie verejných funkcionárov, uviedol, že napriek chýbajúcej právnej úprave musí byť zachovaný aspoň minimálny štandard procesných práv vyplývajúci z čl. 46 ods. 1 ústavy (napr. IV. ÚS 478/2011). Vo svojom odlišnom stanovisku k nálezu ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 440/2022 (vec týkajúca sa odvolania generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne Ľubomíra Vážneho, ktorému vtedajšia vláda ponúkla vyjadrenie, no ktoré vzhľadom na jeho rozsah, doručenie a časové súvislosti mohla sotva stihnúť prečítať) som zdôraznil, že uvedené platí aj pri osobitných procesoch, akým je rozhodovanie vlády Slovenskej republiky, kde sa *prima facie* môže zdať, že ide výlučne len o realizáciu politickej vôle pre účely hladšieho priebehu realizácie vládnej politiky.

14. V prípade Vážny ústavný súd jeho ústavnej sťažnosti nevyhovел okrem toho aj s poukazom na odlišnosti od veci, o ktorej ústavný súd rozhodol nálezom sp. zn. III. ÚS 368/2020 (vec sa týkala rovnako odvolávania z verejnej funkcie – v tomto prípade išlo o predsedu Úradu pre reguláciu sieťových odvetví). Podstatným odlišujúcim faktorom bola podľa ústavného súdu právom Európskej únie predpísaná požiadavka nezávislosti regulačných orgánov členských štátov, teda aj Úradu pre reguláciu sieťových odvetví. Ústavný súd konštatoval, že nezávislosť národného regulátora ako kategória objektívnej povahy sa do roviny subjektívnych práv osoby zastávajúcej funkciu predsedu úradu prenáša aj prostredníctvom exaktného výpočtu dôvodov, pre ktoré má vláda právomoc predsedu úradu z jeho funkcie odvolať. Okrem iného sa v náleze odkazovalo aj na požiadavku práva EÚ, aby členovia predstavenstva regulačného orgánu alebo jeho najvyššie vedenie bolo vymenované na dobu určitú v trvaní piatich až siedmich rokov s možnosťou jedného predĺženia – teda na takú dobu, ktorá bude presahovať dĺžku volebného obdobia zákonodarného zboru. Uvedené má zdôrazniť nezávislosť výkonu takej funkcie.

15. Otázka nezávislosti členov súdnej rady ako vrcholného orgánu sudcovskej legitimacy bola ďalšou z tých otázok, na ktoré mohol (a mal) dať ústavný súd odpoveď, ak by vec meritórne preskúmal. Má byť požiadavka na garancie nezávislosti súdnictva vnímaná rigidnejšie, keď ústava aj v tomto prípade predpokladá trvanie výkonu funkcie presahujúce mandát poslanca? Má nominant vlády či parlamentu vopred počítať s tým, že ústavou predpokladaná doba piatich rokov je v skutočnosti štvorročná? Na všetky tieto otázky bolo potrebné dať odpoveď v merite veci, a preto som odmietol nástroj vybavenia sťažnosti, ktorý takú sťažnosť označil ako „*zjavne neopodstatnenú*“.

V Košiciach 30. mája 2024

Peter Straka
sudca