

Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku

k výroku a odôvodneniu nálezu ústavného súdu č. k. III. ÚS 440/2022 zo 14. apríla 2023

1. V súlade s § 67 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripájam k nálezu ústavného súdu č. k. III. ÚS 440/2022 zo 14. apríla 2023 odlišné stanovisko, a to čo sa týka výroku i odôvodnenia.

2. Ústavný súd v uznesení z predbežného prerokovania ústavnej sťažnosti sťažovateľa konštatoval, že rozhodovanie vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) o odvolaní sťažovateľa z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne spadá do rozsahu základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) [čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“)]. Zároveň uviedol, že v konaní vo veci samej bude posudzovať, či vláda v konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci (a) disponovala oprávnením odvolať sťažovateľa z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne a (b) či uplatnila svoju zákonom ustanovenú právomoc spôsobom, ktorý garantoval aspoň minimálny štandard procesných práv vyplývajúci priamo z čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny.

3. Súhlasím s názorom väčšiny senátu, že vláda disponovala oprávnením odvolať sťažovateľa z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne [písm. a)]. Nestotožňujem sa však s väčšinovým názorom senátu v tom, že odvolala sťažovateľa z funkcie spôsobom, ktorý rešpektoval jeho právo na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (čl. 36 ods. 1 listiny).

4. 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). Zdôrazňujem, 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.

5. V posudzovanej veci by sa na prvý pohľad mohlo zdať, že vláda skutočne dodržala všetky požiadavky a právo sťažovateľa na inú právnu ochranu rešpektovala. Ako sa konštatuje v disentanovom náleze:

- a) vláda sťažovateľa o plánovanom odvolaní z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne riadne a vopred informovala;
- b) v tomto oznámení návrh na odvolanie sťažovateľa z funkcie odôvodnila;
- c) sťažovateľovi bola určená lehota na vyjadrenie a sťažovateľ túto možnosť aj využil;
- d) oproti návrhu na odvolanie samotné napadnuté uznesenie neobsahovalo ako dôvod odvolania porušenie povinnosti generálneho riaditeľa podľa § 122 ods. 4 písm. f) zákona č. 461/2003 Z. z. v spojení so zásahom do oprávnení dozornej rady Sociálnej poisťovne podľa § 123 ods. 2 písm. b) tretieho bodu zákona č. 461/2003 Z. z. – čo by mohlo naznačovať, že sa vláda vyjadrením sťažovateľa skutočne zaoberala.

6. Sťažovateľ však v podanej ústavnej sťažnosti uvádza, že síce mu bol (formálne) daný priestor na to, aby sa k návrhu na jeho odvolanie písomne vyjadril, čo aj využil, avšak nie je zrejmé (a nevyplýva to ani z napadnutého uznesenia), ako sa s argumentáciou a obhajobou sťažovateľa vysporiadal orgán odvolávajúci sťažovateľa z funkcie (vláda).

7. Zo zápisnice z rokovania vlády síce vyplýva, že vláda vyjadrenie sťažovateľa mala prečítať, avšak uvedené sa sťažovateľ dozvedel až po tom, ako mu bolo doručené vyjadrenie vlády v rámci konania o ústavnej sťažnosti, pretože vláda sa v napadnutom uznesení o argumentácii sťažovateľa ani slovom nezmienila a sťažovateľ nebol na rokovanie vlády, na ktorom bol z funkcie generálneho riaditeľa odvolaný, prizvaný.

8. Možno súhlasiť s názorom väčšiny senátu, že na vládu nemôžeme klásť rovnaké požiadavky, pokiaľ ide o zachovanie práv podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ako je to v prípade súdov či správnych orgánov. Podľa môjho názoru však rovnako platí, že ak ústavný súd v predchádzajúcich rozhodnutiach povedal, že odvolávaný musí dostať priestor vyjadriť sa k dôvodom na odvolanie, potom musí dostať odpoveď na to, ako s jeho argumentáciou vláda naložila (a či vôbec) – a musí túto odpoveď dostať od samotnej vlády a najneskôr v rozhodnutí, ktorým je odvolaný, nie od ústavného súdu a po podaní ústavnej sťažnosti.

9. Stiahnutie jedného odvolacieho dôvodu navodzuje dojem, že vláda na vyjadrenie sťažovateľa prihliadala a tento odvolací dôvod stiahla práve preto, že ju presvedčili argumenty sťažovateľa. Pozrime sa však bližšie na zápisnicu z rokovania vlády, na ktorom bol sťažovateľ odvolaný (9. septembra 2020, pozn.).

10. Práve vo vzťahu k zmieňovanému prvému odvolaciemu dôvodu sa minister (minister práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, pozn.) vyjadril takto: *„Ak vypustíme bod číslo jedna z návrhu na odvolanie, znamená to, že vláda urobila tzv. správnu úvahu. To znamená, že sa týmto návrhom na odvolanie naozaj zaoberala a vylučuje to, že boli porušené práva pána [REDAKOVANÉ], alebo veľmi to sponchybňuje, že by boli vylúčené práva pána [REDAKOVANÉ], pretože mal možnosť sa vyjadriť a vláda jeho argumenty zvažila.“*

11. Minister síce v rámci rokovania informoval vládu o aktuálnej judikatúre ústavného súdu, pokiaľ ide o požiadavky na rozhodovanie o odvolávaní verejného funkcionára, avšak podľa názoru ústavného súdu z priebehu samotného rokovania možno urobiť skôr ten záver, že vláda sa túto judikatúru snažila obísť a rešpektovala ju len zdanlivo. Takýto postoj a postup vlády je nielen nesprávny, ale zrejme aj svojvoľný, a preto z hľadiska zachovania práv osoby, o ktorej odvolaní sa rozhoduje, neakceptovateľný. Nemožno akceptovať taký postup orgánu verejnej moci, ktorý len simuluje dodržiavanie ústavy (a požiadaviek ústavného súdu). V takom konaní totiž nejde len o nedostatok rešpektu voči ústavnému súdu, ale o absenciu rešpektu voči základným právam a slobodám.

12. V náleze č. k. PL. ÚS 13/2012 ústavný súd povedal: *„Právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym poriadkom. Podstata právneho štátu podľa navrhovateľa spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti a následne v dôslednom uplatňovaní platného práva bez výnimiek založených na účelových dôvodoch.“*

13. „Uplatňovanie práva nemožno stotožniť s predstieraným uplatnením práva, pri ktorom orgán verejnej moci zdanlivo uplatní zákon, ale interpretácia a aplikácia prameňa práva, ktorou vyvodí svoju právomoc uplatniť zákon, sa zakladá na predstieraní, vykonštruovanom dohode o splnení podmienok zákona, v skutočnosti odporujúcom platnej právnej úprave a popierajúcom účel právnej úpravy.“ (Drgonec, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 163 – 269).

14. Vo svojom náleze č. k. II. ÚS 5/03 ústavný súd uviedol, že v právnom štáte je nevyhnutné, aby každý orgán verejnej moci postupoval pri výkone svojej právomoci tak, že zabezpečí **objektivitu** (zvýraznenie pridané, pozn.) svojho postupu smerujúceho k ochrane alebo uplatňovaniu základného práva alebo základnej slobody, ako aj objektivitu samotného rozhodovania o ochrane a uplatňovaní základného práva alebo základnej slobody, a to bez ohľadu na to, či tento postup prebieha v právne formalizovanom rámci, alebo iba v rámci faktickej činnosti príslušného úradu.

15. Mám pochybnosti, či v okolnostiach posudzovanej veci vláda postupovala objektívne.

16. Z obsahu spisu vyplýva, že vyjadrenie sťažovateľa bolo vláde doručené 9. septembra 2020 o 8.15 h, pričom vláda sťažovateľa odvolala v ten istý deň o 10.15 h. Samo osebe vláda takto stanovenou lehotou nič neporušila, uvedené by však mohlo naznačovať, že vláde bolo úplne jedno, ako sa sťažovateľ k návrhu na odvolanie vyjadrí, odvolaný bude tak či tak. Pochybnosti len umocňuje fakt, že hneď ďalším plánovaným bodom rokovania bolo menovanie nového generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne.

17. Za zmienku tiež stojí konverzácia medzi ministrom a vtedajším predsedom vlády:

Minister: „... Mám pocit podľa mojich informácií, že v prípade odvolania pána [REDAKOVANÉ] sme ho nie celkom vzali, ale ja som sa teda snažil to robiť aby sme boli čo najmenej ohrození prípadnou žalobou pána [REDAKOVANÉ] ktorú ako avizoval dá.“

Predseda vlády: „A prípadným návratom hlavne pána [REDAKOVANÉ].“

Minister: „To nehrozí, pretože v súvislosti po vymenovaní nového generálneho riaditeľa jednou z vecí, ktoré budem chcieť urobiť je návrh na zmenu fungovania orgánov Sociálnej poisťovne takým spôsobom, že aby to fungovalo efektívnejšie do budúcnosti, tak by som to povedal. Okrem toho, aby ste vedeli, v prípade pána [REDAKOVANÉ], pri odvolaní, prípadným súdnym sporom riskujeme teda jeho plat, v prípade pána [REDAKOVANÉ] pokiaľ som informovaný, on poberá minimálnu mzdu, pretože je poslancom Národnej rady SR...“

Minister hospodárstva: „Ďakujem pekne, no tak s radosťou v hlase hovorím, že konečne. Toto malo byť dávno a chcel by som mať dve poznámky. Prvá je, že som prekvapený, že o pána [REDAKOVANÉ] sa intenzívnejšie nezaujíma prokurátor a dúfam, že tento nový tak robiť bude a po druhé, možných žalôb z jeho strany sa netreba báť, aj keď sa na to pozrieme z pohľadu čísel, keď my sme odvolali [REDAKOVANÉ] a dosadili [REDAKOVANÉ] a [REDAKOVANÉ] si to vysúdil späť, vysúdil si odhadom dvestotisíc eur na plate za túto istú dobu, [REDAKOVANÉ] ušetril dvadsať miliónov na prevádzkových nákladoch. Z pohľadu pre štát to bolo stokrát výhodnejšie, doslova stokrát výhodnejšie ho odvolať ako neodvolať a predpokladám tu, neviem kto bude nový šéf, aha viem, viem kto bude a predpokladám, že tu bude podobný scenár a to isté, dokonca ešte

jasnejšie je to pri pánovi [REDAKOVANÉ], lebo ten scenár, čo sme my chceli mať, že zvýšime počet v tej Rade URSO, tak tam sú nejaké platy, krát počet ľudí je stále viac ako si pán [REDAKOVANÉ] dokáže za každý mesiac vysúdiť, nehovoriac o omnoho lepšej regulácii. Ďakujem pekne.“

18. To, že sa po parlamentných voľbách na Slovensku zásadne a „vo veľkom“ odvoláva a menuje (tak, aby vedenie zásadných inštitúcií zodpovedalo novozvolenej politickej moci), je už akousi tradíciou. Znamená to však, že je to správne a rozhodnutia ústavného súdu preto majú z tejto „tradície“ vychádzať?

19. Ponúka sa paralela s nálezom ústavného súdu č. k. III. ÚS 368/2020 (odvolanie predsedu Úradu pre reguláciu sieťových odvetví). Súhlasím s názorom väčšiny senátu, že Sociálna poisťovňa nemá rovnaké postavenie ako Úrad pre reguláciu sieťových odvetví a miera nezávislosti od politickej moci je v prípade Sociálnej poisťovne rozhodne menšia. To však neznamená, že tu nezávislosť má absentovať úplne.

20. Podľa § 120 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. je Sociálna poisťovňa verejnoprávnou inštitúciou zriadenou na výkon sociálneho poistenia. Ako verejnoprávna inštitúcia nezávisle od akéhokoľvek politického subjektu samostatne prijíma rozhodnutia, disponuje oddelenými rozpočtovými prostriedkami (Sociálna poisťovňa hospodári s vlastným majetkom – nie je financovaná zo štátneho rozpočtu, ale jej základným príjmom je poistné platené poistencami, zamestnávateľmi a štátom) a disponuje primeranými ľudskými a finančnými zdrojmi na plnenie svojich povinností.

21. Istú mieru oddelenosti od politickej moci potvrdzuje aj spôsob kreovania štatutárneho orgánu Sociálnej poisťovne a najmä možnosti jeho odvolania. Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne ako štatutárny orgán je menovaný na dobu určitú šiestich rokov, pričom tá istá osoba môže byť vymenovaná za generálneho riaditeľa najviac dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia. Z funkcie môže byť odvolaný len z taxatívne uvedených dôvodov. Možno polemizovať o tom, ako veľmi nezávislá Sociálna poisťovňa naozaj je, avšak treba poukázať aj na to, že zrejme nebolo úmyslom zákonodarcu menovať nového generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne zakaždým, keď sa zmení vláda, a to bez ohľadu na to, že dôvody pre odvolanie generálneho riaditeľa Úradu pre reguláciu sieťových odvetví sú stanovené ešte užšie a prísnejšie. S ohľadom na to potom treba posudzovať aj to, aká je miera ústavnopolitického uváženia a že v tomto prípade zákon č. 461/2003 Z. z. neumožňuje odvolať generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne pre stratu/absenciu politickej dôvery alebo na základe úvahy o vhodnejšom kandidátovi na výkon funkcie. Okrem vecných argumentov bráni takémuto postupu aj argument z výkladu právnych noriem *per non est*: právna norma nemôže byť vykladaná spôsobom, že určité jej ustanovenia sa ukážu ako v praxi neaplikovateľné (v tomto prípade 6-ročné funkčné obdobie a taxatívne dôvody pre odvolanie).

22. Vláda vo svojom vyjadrení uvádza, že zákon č. 461/2003 Z. z. nešpecifikuje viac a menej závažné porušenie povinností generálneho riaditeľa, ktoré by zakladalo rôzny postup pri menej závažnom porušení zákona a pri závažnom porušení zákona. Tvrdí, že preto nebolo v pôsobnosti vlády rozsah závažnosti zistených porušení zákona č. 461/2003 Z. z. posudzovať a od toho odvodzovať svoje rozhodnutie odvolať alebo neodvolať sťažovateľa z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne.

23. V disentanovanom náleze ústavný súd poukazuje na to, že zo skutkovej podstaty uvedenej v § 122 ods. 10 písm. a) zákona č. 461/2003 Z. z. nevyplýva, či ide iba o zákon č. 461/2003 Z. z., alebo aj iný právny predpis sily zákona. Rovnako nemožno identifikovať, či postačuje jednorazové porušenie povinnosti alebo sa protiprávne konanie musí opakovať, a zákon č. 461/2003 Z. z. nepracuje ani s všeobecne formulovaným kritériom závažnosti porušenia povinností generálneho riaditeľa. Možno však preto povedať, že vláda nie je povinná zaoberať sa tým, či závažnosť konania generálneho riaditeľa, resp. závažnosť dôsledkov plynúcich z porušenia zákona dosiahla mieru, ktorá je neakceptovateľná pre ďalší výkon funkcie? Som toho názoru, že takýto výklad nie je v súlade s princípom proporcionality a ani v súlade s právom verejného funkcionára na inú právnu ochranu v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy. Ad absurdum, na odvolanie generálneho riaditeľa by stačilo jednorazové porušenie povinnosti v malichej veci. Ba dokonca, že vláda by si právny dôvod na odvolanie generálneho riaditeľa mohla vždy nájsť, pretože je málo realistické, aby v rámci rozhodovacích procesov v rámci entity akou Sociálna poisťovňa je, neprišlo k porušeniu právnych predpisov za obdobie niekoľkých rokov.

24. Ústavný súd už vo svojom náleze č. k. IV. ÚS 478/2011 uviedol, že medzi zákonom ustanovenými povinnosťami generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne treba diferencovať, a to tak z hľadiska obsahu, rozsahu, ako aj náročnosti. Uvádza ďalej, že: „... *orgán, ktorý disponuje oprávnením odvolať generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne z funkcie, musí diferencovať aj pri uplatňovaní tejto svojej právomoci, t. j. posudzovať, o porušenie ktorých povinností v danom prípade šlo, a ako závažné bolo porušenie týchto povinností. V opačnom prípade možno rozhodnutie vlády o odvolaní považovať za možný prejav svojvôle vlády, ktorá je v podmienkach materiálneho právneho štátu z ústavného hľadiska neakceptovateľná a neudržateľná.*“

25. Je vhodné dodať, že v náleze č. k. IV. ÚS 478/2011 ústavný súd posudzoval práve porušenie práv bývalého generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne, pričom dôvody na odvolanie generálneho riaditeľa z funkcie sa od vydania tohto nálezu v zákone č. 461/2003 Z. z. nezmenili. Princípy, na ktorých ústavný súd založil svoje rozhodnutie vo veci sp. zn. IV. ÚS 478/2011, by sme preto mali aplikovať aj v tomto prípade.

26. Iste možno rozumieť tomu, prečo je dôvod na odvolanie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne formulovaný širšie, napokon ide o výkon verejnej funkcie. Výklad prezentovaný väčšinou senátu by však reálne znamenal, že generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne možno odvolať prakticky kedykoľvek (podľa môjho názoru sa vždy nájde pochybenie, ktoré možno štatutárnemu orgánu vytknúť, najmä ak sa jeho zodpovednosť hodnotí aj v kontexte pobočiek a všetkých útvarov Sociálnej poisťovne). Napriek tomu, že tak zákon č. 461/2003 Z. z. výslovne neustanovuje, z hľadiska proporcionality je podľa môjho názoru vždy nevyhnutné zvažovať, aké porušenie zákona sa generálnemu riaditeľovi Sociálnej poisťovne vytýka (nemusi byť táto úvaha obsiahnutá len v odôvodnení samotného uznesenia o odvolaní, ale mala by vyplývať z odvolávacieho konania ako celku).

27. Ústavný súd v posudzovanej veci nemusel urobiť záver o tom, či k porušeniu zákona zo strany sťažovateľa došlo alebo nie, avšak vyvstávajú tu pochybnosti minimálne o tom, či išlo skutočne o porušenie zákona takej intenzity, ktorá vyžadovala odvolanie sťažovateľa

z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne, a to aj s ohľadom na nasledovné vyjadrenia ministra (ako vyplývajú zo zápisnice):

„Druhý dôvod je, ak si spomínate, keď sme tu mali pána generálneho riaditeľa [REDAKOVANÉ] v súvislosti s Výročnou správou za minulý rok, tak s pánom Hegerom hovorili, myslím, že aj s pánom premiérom o tzv. fiktívnom číselku. (zvýraznenie pridané, pozn.) To je to, že Sociálna poisťovňa opakovane porušuje zákon o finančnej kontrole tým, že predkladá návrh takého rozpočtu Sociálnej poisťovne do Národnej rady SR, ktorý je zjavne nepravdivý a generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne má o tom informácie. Zjednodušene povedané, výdavky sú stanovené opakovane v rokoch približne na sto miliónov eur, výdavky zo správneho fondu, ktoré slúžia na činnosť, aj keď vedia vopred na základe správy o konaní, alebo teda o uzatvorení minulého roku, že takéto výdavky sú nereálne, a následne začiatkom roka sa rozpočtovým opatrením od pána [REDAKOVANÉ] navýšia tie prostriedky na reálnu predpokladanú úroveň. Toto sa dialo za pána [REDAKOVANÉ] opakovane a toto považujem za najsilnejší dôvod na jeho odvolanie, pretože to bolo vedomé a opakované porušovanie zákona o finančnej kontrole. Ja chápem, že oni to robili z hľadiska toho, aby v rozpočte verejnej správy mali menšiu sekeru, ale je to porušenie zákona a ako dôvod na odvolanie to stačí.“ Sám minister uvádza, že išlo o konanie opakované, o ktorom vláda vedela už nejaký čas pred samotným odvolaním (odkaz na predchádzajúce stretnutie).

28. Vo vzťahu k tretiemu odvolaciemu dôvodu sa minister vyjadril takto: *„Tretím dôvodom je, že Sociálna poisťovňa opakovane v prípade súbehu otcovskej dovolenky a zamestnania klienta, nevydala pri požiadaní o otcovskú dovolenku rozhodnutie o tom, že takýto nárok nevzniká, ale poslali iba oznámenie. Čo znamenalo, že títo žiadatelia sa súdili o to, že majú na to nárok. Späťne potom po súdnych procesoch to bolo konvalidované tým, že nakoniec aj späťne vydávali rozhodnutie, ale takisto to je porušenie zákona.“* K argumentácii sťažovateľa vo vzťahu k tomuto dôvodu sa vláda na rokovaní nevyjadrila. Minister však sám uviedol, že toto porušenie bolo zo strany Sociálnej poisťovne konvalidované tak, aby boli v plnom rozsahu zabezpečené práva klientov. Aj tu preto vyvstáva otázka, či išlo skutočne o porušenie zákona takej intenzity, že z tohto dôvodu bolo nevyhnutné sťažovateľa z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne odvolať.

29. Aby som to teda zhrnul:

- vláda informovala sťažovateľa, že ho chce z funkcie odvolať;
- dala mu lehotu na vyjadrenie, pričom tá uplynula tesne predtým, ako sa o odvolávaní malo rozhodovať;
- v priebehu rokovania minister veľmi stručne a čiastočne informoval prítomných členov vlády, že sa sťažovateľ vyjadril;
- následne vyhodnotila, že ak sa stiahne jeden bod odvolania, tak celý proces pravdepodobne nikto nebude môcť napadnúť (lebo to podľa jeho názoru bude vyzeráť tak, že sa vláda argumentáciou sťažovateľa zaoberala).

30. V tejto súvislosti je namieste uvažovať nad tým, akú mieru kontradikcie diskurzu medzi vládou a nominovanými funkcionármi je možné od vlády *in genere* očakávať. Zaisť platí,

že vždy bude na vec potrebné nahliadať, berúc do úvahy osobitosti funkcie a právnej úpravy s ňou spojenej. Súčasne vo všeobecnosti musí platiť, že pri náhľade na proces prístupom nezávislého pozorovateľa musí postup nielen dovnútra (možnosť vyjadriť sa), ale aj navonok (reálne zaoberanie sa argumentáciou) vykazovať znaky transparentnosti. Posudzovaná vec ako jedna z profilových káuz totiž ponúkla ústavnému súdu možnosť vymedziť to, ako by malo prebiehať ustanovovanie, ale aj detronizácia vedúcich persón realizujúcich kľúčové politiky štátu, pričom z uvedeného podľa môjho názoru vyplýva, že v prístupe vlády bola prítomná lešť.

31. Aby som však formuloval svoj principiálny postoj jasne, chcem uviesť, že od vlády neočakávam štandardné odôvodnenie alebo kontradiktórny výsluch verejného funkcionára priamo na rokovaní vlády, no súčasne ani ľstivé konanie, ktorého výsledkom má byť zdanlivé dodržanie procesu. Súčasne pripomínam, že je legitímnym záujmom štátu a hlavne jeho občanov (ktorých ústavný súd musí chrániť primárne), aby na pozíciách expertných boli vždy experti. Posty, kde sa primárne nerealizuje politika konkrétnej vlády (je nepochybný rozdiel medzi členom vlády – ministrom a riaditeľom verejnoprávnych útvarov, ktorí len realizujú politiku vládou nastavenú), by sa teda nemali meniť automaticky so zmenou vlády, pričom v posudzovanej veci tomu korešponduje aj dĺžka funkčného obdobia generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne, ktorá je dlhšia ako volebné obdobie poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

32. Vo všeobecnosti a *pro futuro* musí platiť, že verejné procesy v štáte (nielen výkonnou mocou priamo) nesmú byť realizované naoko, ale musia byť reálne. Ak je na poste odborník, nebude postačovať, ak vláda dodrží formu (a zdanlivo aj závery vyplývajúce z predošlej judikatúry ústavného súdu) ale obsah nie, pričom cieľ vlády v odvolaní verejného funkcionára napokon ostane naplnený. Pre kontext je dôležité, že ústavný súd sa v posudzovanej veci nedostal k hmotnoprávnemu posúdeniu, no do budúca takýto prístup vylúčiť nemožno, keďže ústavný súd je jediným súdom, ktorý vnútroštátne tento proces preskúmava. Nebola teda *inter partes* posudzovaná ani odbornosť alebo expertnosť sťažovateľa, no do budúca by som rád uviedol, že skutočnosť, aby na expertných postoch boli experti, považujem za požiadavku ústavnoprávneho významu.

33. Chcel by som sa však ešte vrátiť k otázke odôvodňovania rozhodnutí o odvolaní verejných funkcionárov osobitne vládou Slovenskej republiky. Členovia vlády si musia byť vedomí toho, že aj rozprava na vláde (ktorá je primárne neverejná, no v rámci konania na ústavnom súde sa stáva súčasťou argumentácie) je zásadným aspektom odôvodnenia konkrétneho rozhodnutia. Aj z vyjadrenia ministra hospodárstva vyplynulo, že nevidel prekážku v protiprávnom odvolaní minulého generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne, argumentujúc šetrením na prevádzkových nákladoch novým riaditeľom. Vláde, ale ani žiadnemu z jej členov neprekážalo protiprávne konanie, pričom tento postoj je potom o to viac svojvoľný a zarážajúci, ak zo samotnej rozpravy vyplynula snaha o nastavenie procesu tak, aby sa javil transparentne.

34. Žiadny orgán verejnej moci (a v prvom rade nie vláda ako jeden z najvyšších orgánov verejnej moci) nesmie fingovať dodržiavanie práva. Práve naopak. Sú to práve orgány verejnej moci, ktoré, rozhodujúc o právach a povinnostiach fyzických aj právnických osôb,

musia mať rešpekt k ústavnosti a k zachovávaní základných práv a slobôd – rešpekt k zákonu, ale aj k ich výkladu, aký podáva (nielen) ústavný súd. Ústavný súd nesmie byť ten, kto nedostatok tohto rešpektu zbagatelizuje a ospravedlní tým, že v určitých procesoch možno trvať len na „minimálnych“ štandardoch práv, ktoré majú byť zachované.

35. Keď ústavný súd povedal, že aj v rámci odvolávania verejných funkcionárov musia byť dodržané základné práva a v tomto zmysle najmä to, že odvolávaný musí o dôvodoch odvolania vedieť a musí mať možnosť sa k týmto dôvodom vyjadriť, celkom zjavne tým nemal na mysli, že bude postačovať, ak bude toto právo formálne dodržané. Ak je zjavné, že vláda už na začiatku vedela, že sťažovateľa odvolá (bez ohľadu na to, ako sa sťažovateľ vyjadrí), nemohol byť takýto proces spravodlivý a ani objektívny v zmysle ústavne súladného postupu. Analogicky by sme mohli použiť rozhodovanie akéhokoľvek iného orgánu verejnej moci o právach a slobodách jednotlivca, kedy by si orgán verejnej moci urobil dopredu názor, že rozhodne v neprospech jednotlivca, a nezáležalo by na tom, ako by sa jednotliviec vyjadril, resp. aké dôkazy by na svoju obranu použil. Celý proces by slúžil len ako „kulisa“ pre vopred stanovené rozhodnutie, aby bolo vnímané ako spravodlivé alebo objektívne. Rozhodovanie vlády o odvolaní verejného funkcionára musí byť totiž objektívne a preskúmateľné. Objektívny postup vlády sa musí prejaviť aj vo využití všetkých dostupných zdrojov zisťovania skutkového stavu ako základu pre rozhodnutie vo veci. Aby teda postup vlády mohol byť vyhodnotený ako objektívny, jedným zo zásadných zdrojov v tomto prípade nevyhnutne je aj vyjadrenie odvolávaného, ktoré nastavuje zrkadlo, či dôvody na odvolanie skutočne dané sú. Zároveň objektivita a autentická snaha o dodržiavanie ústavnosti vyžaduje aj schopnosť nechať sa presvedčiť dôkazmi a argumentmi druhej strany (v tomto prípade verejného funkcionára). Len tak je možné budovať a rozvíjať kultúru skutočnej ochrany ústavnosti a dialóg medzi ústavným súdom a inými orgánmi verejnej moci: brať ústavnosť vážne. V opačnom prípade bude ústavnosť vnímaná ako „nutné zlo“, ktoré je síce nutné „naoko“ dodržať, ale v skutočnosti, ak orgán verejnej moci nebude mať o ústavnosť záujem, jednoducho ju obíde. Aj kvôli tomuto nebezpečenstvu by sa ústavný súd nemal uspokojiť s kváziústavnosťou, ale mal by vyžadovať skutočnú ústavnosť. Ako aj v reálnom živote, všetko, čo nie je skutočné, má zanedbateľnú hodnotu.

36. Akokoľvek sa javí, že vláda formálne dodržala všetky požiadavky, materiálne podľa môjho názoru nenaplnila požiadavku najzásadnejšiu – aby bolo odvolanie v prvom rade objektívne. Objektívnosť a transparentnosť. Toto boli dva základné princípy, na ktoré kládol ústavný súd dôraz, keď tvoril judikatúru týkajúcu sa odvolávania verejných funkcionárov (pozri napríklad IV. ÚS 478/2011, III. ÚS 368/2020). Chýbajúci rešpekt k týmto princípom, ako aj nedostatok úcty k základným právam sťažovateľa podľa môjho názoru spôsobil, že ústavnej sťažnosti sťažovateľa malo byť v časti namietaného porušenia základného práva vyhovené.

V Košiciach 14. apríla 2023

Peter Straka
sudca